

Planstrategiernes rumlige dimension

Et casestudie af den strategiske planlægning i Aalborg Kommune

Af Victor Scharff
10. Semester. Urban Planning and Management, Aalborg Universitet
September 2017 - Januar 2018



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Planstrategiernes rumlige dimension

Af Victor Scharff

Afleveringsdato: 12/1-2018

Vejleder: Kristian Olesen

Antal sider: 81 inkl. Litteraturliste

Aalborg Universitet

MSc Urban Planning & Management



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Abstract

This project deals with strategic planning in context of the Danish planning system. Since the turn of millennium, it has in order to facilitate a more strategic planning culture been mandatory for all Danish Municipalities to devise a 'plan-strategy' for their spatial planning every fourth year. In comparison to the subsequent 'municipal-plans' these are not regulative spatial plans, but rather to be considered as the local governments visions for the development of the municipality in the following years. By screening a lot of these plans, it has become clear, that the spatial dimension was often hard to spot, which has led to a wonderment at how these plan-strategies are thought of as a tool to strength the municipal spatial planning, that has been studied within following project.

To not just identify how this was thought of, but also provide inspiration to how the spatial dimension can be brought in and contribute to bring about changes in the physical environment, a case study of the plan-strategy of the Municipality of Aalborg has been conducted. As we were first investigating how plan-strategies should bring changes to the physical environment, the case study contributes with experiences with how to actually do that. As this planning process, compared to what seems to be the case in the rest of the Danish municipalities, shows some experiences with how to use some rather "new" approaches to strategic spatial planning, it can also be regarded as a study of how these approaches can bring in some of the elements, that were thought of when introducing the plan-strategies in the Danish planning system. These approaches are for example storytelling and the use of spatial concepts.

The project aims for assisting Danish municipalities in their future strategic planning and has become possible by performing interviews with relevant persons, mainly the ones involved in the planning process of Aalborg.

Forord og læsevejledning

Indeværende projekt er udarbejdet på 10. semester af Urban Planning and Management og er resultatet af et specialeprojekt udarbejdet i perioden september 2017 til januar 2018. Projektet beskæftiger sig med planstrategier og er således primært henvendt imod kommunale praktikere i form af planlæggere, politikere eller dets lignende, eller andre der måtte have en interesse for emnet.

Projektet udspringer af en interesse i at undersøge om og hvordan den rumlige dimension kommer og kan komme til udtryk i de danske planstrategier. Således tager projektet afsæt i et spørgsmålstejn ved sammenhængen mellem strategisk planlægning og fysisk planlægning, og hvordan dette kommer til udtryk i kontekst af de danske planstrategier. Hvordan er planstrategierne tænkt som et redskab til fysisk forandring? Dette undersøges igennem to særskilte analyser. Først undersøges det på et generelt plan, inden det i et casestudie af planstrategiprocessen i Aalborg undersøges, hvordan man dér har forsøgt at koble de to dimensioner og hvad andre kommuner kan lære deraf.

Kildehenvisninger markeres i teksten med forfatternavn henholdsvis årstal, for eksempel (Andersen, 2018). I direkte citater fra skriftlige kilder suppleres dette med et sidetal, for eksempel (Andersen, 2018, s. 20). Citater fra engelske tekster er oversat og markeres derfor eksempel ved (Andersen, 2018. s. 20, Egen oversættelse). Interviews foretaget i forbindelse med projektet er ikke transskriberede og citater derfra markeres ved at indsætte starttidspunktet for hvornår i den vedlagte lydfil, at citatet starter. For eksempel (Andersen, 2017. 20:30). En samlet liste over den i projektet inddragede litteratur, forefindes i slutningen af projektet.

Til projektet hører i alt 7 bilag, hvoraf de 3 er skrevne interviewguides, som blev anvendt i forbindelse med de i projektet afholdte interviews. Disse udgør bilag 1-3. Bilag 4-7 udgøres af fire lydfiler, som er optagelser af interviewene. I ét af interviewene blev der således ikke anvendt en egentlig interviewguide.

Der skal lyde en særlig tak, til de personer, der har bidraget til projektets tilbliven. Dette være sig tidligere Landsplanchef Niels Østergård, byplanlægger ved Aalborg Kommune Mette Kristoffersen, stadsarkitekt ved Aalborg Kommune Peder Baltzer Nielsen, udviklingschef i Himmerland Boligforening Sven Buch og særligt vejleder Kristian Olesen. God læsning

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1.	Forskningsspørgsmål	2
2.	Teori.....	4
2.1.	Strategisk planlægning – hvad er det?	5
2.2.	Udviklingen af det analytiske paradigme	6
2.3.	Paradigmeskiftet: Imod en ny tilgang til strategisk planlægning	8
2.4.	Strategier i den ny forståelse: hvad er de og hvad kan de?	9
2.5.	Rumlige koncepter som historiefortælling.....	12
3.	Projektbeskrivelse og forskningsdesign.....	15
3.1.	Analyse del 1.....	15
3.2.	Analyse, del 2.....	18
3.3.	Analyseramme.....	21
4.	Planstrategier i den fysiske planlægning	25
4.1.	Kommuneplanens rolle under historisk skiftende rammebetingelser	26
4.2.	Udvalget om fornyelse i Kommuneplanlægning	28
4.3.	Løsningen? Planstrategier	31
4.4.	Anvendelsen af planstrategierne. Imod en anderledes tilgang?.....	36
4.5.	Hvad vil vi nu?.....	39
4.6.	Opsummering på analysen: hvordan var planstrategierne tænkt?	43
5.	Casestudiet	47
5.1.	Dokumentanalyse af de to planstrategier	48
5.2.	Interviews	51
5.3.	Interview med planlægger, Mette Kristoffersen	52
5.4.	Interview med stadsarkitekt, Peder Baltzer Nielsen	61
5.5.	Interview med Sven Buch, Himmerland Boligforening	66
5.6.	Opsummering: besvarelse af underspørgsmål 2.....	70
6.	Konklusion	75
	Bibliografi.....	78
	Bilag 1: Interviewguide, Mette Kristoffersen	82
	Bilag 2: Interviewguide, Peder Baltzer Nielsen.....	83
	Bilag 3: Interviewguide, Sven Buch	84

1. Indledning

For at forstå det bidrag nærværende projekt giver til planlægningsfaget, kan det indledningsvist være værd at betragte dets tilblivelse og den måde hvorpå studiet udviklede sit fokus undervejs.

Det hele startede indledningsvist med et ønske om at studere måden hvorpå den strategiske planlægning foregår i de danske kommuner. Det var tænkt som et komparativt studie, hvori forskellige tilgange til udformning af planstrategier, som et led i strategiske planlægningsproces, kunne identificeres og sammenlignes, med formål at kortlægge nogle 'arketyper' for måder hvorpå planstrategier kan bidrage til den fysiske planlægning. I den proces, blev der lagt et arbejde i at screene de danske kommuners planstrategier og det var i denne screeningsproces, at projektets fokus opstod.

Screeningen blev selvfølgelig foretaget med vished om, at der i planstrategiværktøjet findes en iboende metodefrihed, der kan besværliggøre sammenligningsgrundlaget og identificeringen af disse arketyper. Som flere screeninger også har peget på, er kommunernes planstrategier helt forskelligt bygget op, og indholdet varierende ligeså (Caspersen, 2009) (På Forkant, 2015). Derfor er der i nærværende projekts mere ustrukturerede screening ikke frembragt et statistisk belæg for de følgende betragtninger, som undersøgelsen tager sit afsæt i, hvorfor vi måske hellere må betragte det som tendenser, formodninger eller måske bare påstande.

Tendensen eller påstanden er, at relativt få kommuner anvender deres planstrategier som et værktøj til at styre den måde hvorpå det ønskes, at kommunens fysiske udvikling skal foregå. Igen, når det kun kan anskues som en formodning eller påstand, hænger det selvfølgelig også sammen med, at den ustrukturerede screening begrænser sig til, at læse hvad der står i planerne og ikke genererer en dybdegående indsigt i måden hvorpå de anvendes i praksis. Det viser kun det skrevne. Når der alligevel vores den påstand, hænger det sammen med, at det ofte syntes at være andre emner, der optager planstrategiernes interesse. For det første beskæftiger mange af planstrategier sig med meget andet end den fysiske planlægning. Årsagerne til det kan være mange, herunder tanker omkring et mere holistisk syn på planlægningen, uden silotænkning og faggrænser. For det andet bliver der i mange strategier opstillet relativt ukonkrete visioner eller målsætninger som, at "vi vil arbejde for gode boliger" eller "gode rammer for erhvervslivet", som umiddelbart kan synes svære at oversætte til konkret fysisk udvikling og anvende aktivt i planlægningen. En tredje approach der ofte synes valgt er, at anvende planstrategien som en anledning til, at beskrive den igangværende byudvikling og den planlægning og det byggeri, der vil foregå i de kommende år. Altså en mere deskriptiv tilgang, hvor planstrategien bliver midlet til at kommunikere det ud.

Dette er selvfølgelig blot udtryk for stærke forenklinger, ligesom det også er baseret på formodninger, da der ved en screening ikke opnås et dybdegående kendskab til strategierne og deres virke. Derfor er der intet grundlag for at række kritik imod disse tilgange til planudformningen, ligesom en generel skepsis over for en given kommunes måde at anvende deres strategi på, kan virke ureglementeret, eftersom der i metodefriheden ligger den præmis, at kommunerne kan anvende planstrategien som de selv ønsker det, og at det derfor må formodes, at de har deres bevæggrunde. Men pointen er, at det var i denne screening, der opstod en undren over, at det udefraset virkede så relativt sjældent, at planstrategierne beskæftiger sig med fysisk planlægning og især sjældent at de fremstår som et styringsværktøj, med en retningsgivende styringsdimension der udlægger nogle principper for hvordan kommunernes fysiske strukturer ønskes udviklet. Er den fysiske dimension 'forsvundet' eller handler det om, at planstrategier og den strategiske

tilgang til planlægning slet ikke skal tænkes som et fysisk redskab, på samme måde som for eksempel en klassisk arealregulerende kommuneplan? Med andre ord, ledte det til et ønske om at undersøge hvad en planstrategi overhovedet er, og om- og hvordan den er tænkt som et redskab til fysisk planlægning.

I screeningen efter gode eksempler på planstrategier, med en mere fysisk- eller rumlig orientering blev der selvfølgelig også fundet gode eksempler og der opstod en interesse i at dykke længere ned i en eller flere "gode" cases og gennem et casestudie undersøge hvordan den eller de kunne tjene som inspiration, for andre kommuner, der også ønsker at anvende planstrategierne aktivt i den fysiske planlægning.

Casestudier er en fleksibel forskningsstrategi, hvor forskningsspørgsmålet kan ændre sig i takt med studiets udvikling (Raiman, 2007). Dette er rammende for den måde hvorpå den efterfølgende screening efter egnede cases foregik, eftersom det blev en iterativ proces, der sameksisterede med en afsøgning efter egnet litteratur og teoretiske synspunkter. I denne frem- og tilbage proces, begyndte der at opstå en opmærksomhed omkring sammenhængen imellem strategisk planlægning i en teoretisk eller akademisk forstand, og den strategipraksis der foregår i kommunerne og derudfra virkede det særligt interessant at lade Aalborg Kommunes planlægning agere genstand for et sådant casestudie. Hvad der gjorde Aalborg Kommune og deres tilgang til planstrategier interessant er, ud over at de er en del af det "felt", der arbejder med den fysiske/rumlige del i deres planstrategier, at der synes at være nogle sammenfald med hvad der i litteraturen beskrives som det strategiske planlægnings lærende paradigme og de metodikker og kongstanker denne beror på. Casevalget blev altså foretaget på baggrund af forventninger til dets informationsindhold. En forståelse af, hvordan teori og praksis her har lignet et match, præsenteres i løbet af rapporten, i takt med, at der redegøres for paradigmet og efterfølgende selve den valgte case.

1.1. Forskningsspørgsmål

I nærværende projekt, er det valgt at præsentere forskningsspørgsmålet relativt tidligt. Ikke af hensyn til læsbarheden, men fordi det har en åbenhed og nærmest nysgerrighed, der ikke er et produkt af lange forudgående problemanalyser, men "blot" af ovenfor beskrevne overvejelser og undren. Derfor samler forskningsspørgsmålet op på disse overvejelser og lyder:

Problemformulering: *Hvordan har man i Aalborg Kommune forsøgt at udvikle planstrategierne til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling og hvordan kan den læring, der er gjort, bidrage til udviklingen af planstrategiredskabet og tjene som inspiration for andre kommuner, der ønsker at anvende strategiske planlægningsprocesser til at skabe konkret fysisk forandring?*

Til at besvare dette spørgsmål, er det valgt at formulere to underspørgsmål, der strukturerer hver sin analyse.

- **Underspørgsmål 1:** *Hvorfor blev planstrategierne indført i det danske plansystem og hvordan var de tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning?*
- **Underspørgsmål 2:** *Hvordan er planstrategierne i Aalborg forsøgt udviklet til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling og hvad har man i denne proces lært om, hvordan den strategiske planlægning kan bidrage til at skabe konkret fysisk forandring?*

Besvarelsen af disse underspørgsmål, fører til en besvarelse af projektets problemformulering ved, at det, kort fortalt, først undersøges, hvordan planstrategier er tænkt som et redskab til at styrke den fysiske

planlægning og bagefter undersøges hvilke erfaringer, man i Aalborg Kommune har gjort med at opnå netop dette. I undersøgelsens konklusion diskuteres det, hvordan anvendelsen af den i Aalborg praktiserede tilgang har vist sig at kunne skabe noget af det, der identificeres og efterspørges i bevarelsen af det første underspørgsmål og derved hvordan læringen derfra kan bidrage til en fælleskommunal erfaringsudveksling omkring, hvordan planstrategier og strategisk planlægning kan anvendes til at skabe fysisk forandring. En videre redegørelse for hvordan disse spørgsmål hænger sammen og skaber projektets undersøgelsesfelt, vil præsenteres i den kombinerede projektbeskrivelse og forskningsdesign i kapitel 3. Men først vil der i følgende anlægges nogle teoretiske blikke på begrebet 'strategisk planlægning'.

2. Teori

Formålet med indeværende afsnit er, at præsentere en række teoretiske synspunkter på begrebet 'strategisk planlægning', til brug i den efterfølgende besvarelse af den opstillede problemformulering. Afsnittet er struktureret som vist i diagrammet til højre. Tallene indikerer numrene på de enkelte afsnit.

2.1: I afsnittets begyndelse præsenteres en række forskellige fortolkninger af, hvad begrebet "strategisk planlægning" dækker over. Først præsenteres nogle overordnede karakteristika af disciplinen, inden det beskrives, hvordan særligt to paradigmer for forståelsen og udøvelsen af strategisk planlægning har udviklet sig; henholdsvis det analytiske paradigme og det lærende eller urbane paradigme.

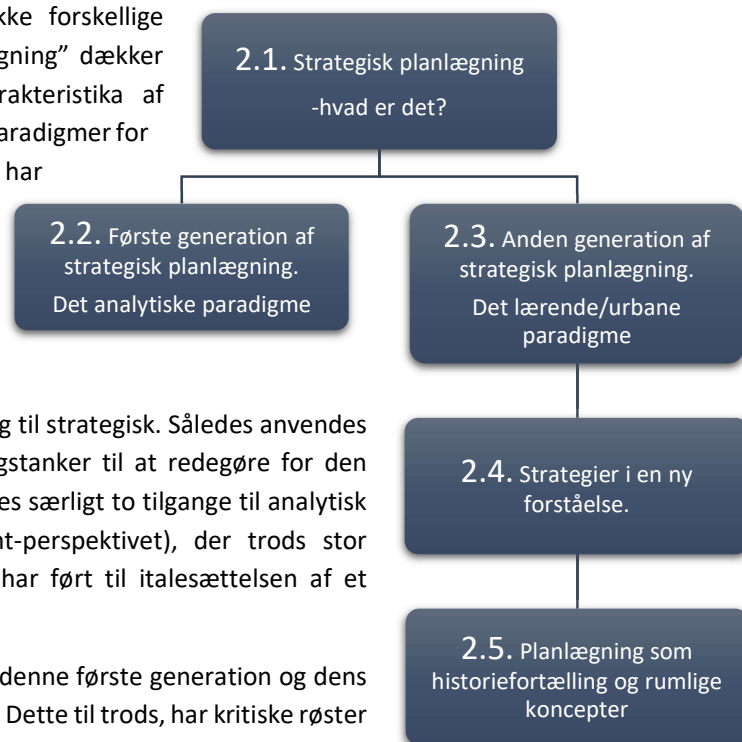
2.2: Igennem kapitlet vil disse paradigmer præsenteres i kronologisk rækkefølge. Herved forstås, at afsnittet først præsenterer det analytiske paradigme som den "gammeldags" tilgang til strategisk. Således anvendes en præsentation af dette paradigme og dens kongstanker til at redegøre for den strategiske planlægnings oprindelse. Der præsenteres særligt to tilgange til analytisk planlægning (strukturplanlægning og management-perspektivet), der trods stor metodisk forskellighed har nogle fællestræk, der har ført til italesættelsen af et egentligt paradigme.

2.3: Som der i afsnittet vil argumenteres for, finder denne første generation og dens metoder stadigvæk anvendelse i en nutidig kontekst. Dette til trods, har kritiske røster advokeret for en ny måde at tænke strategier på, som præsenteres i form af det lærende eller urbane paradigme.

2.4: Da litteraturen omkring dette paradigme indeholder nogle betragtninger, der er særligt interessant for undersøgelsens case-studie, vil der i afsnit 2.4 dykkes længere ned i paradigmet, og hvordan Mintzberg, van Duinen og især Healey beskriver strategiers rolle som en inspirerende, motiverende og overbevisende vision.

2.5: I afsnit 2.5 præsenteres det slutteligt, hvordan den strategiske planlægning inden for det lærende paradigme er blevet italesat som 'genopfundet' som en disciplin i historiefortælling samt hvordan redskabet *rumlige koncepter* kan fungere som en konkret metode til denne type af strategisk planlægning.

Efter præsentationen af den anvendte teori, præciseres det i en analyseramme hvorledes dette finder anvendelse i projektet. Af hensyn til at opbygge en mere dybdegående forståelse for projektets formål, inden dette præsenteres, er det valgt at præsentere analyserammen i slutningen af det samlede projektbeskrivelse og forskningsdesign. Derfor forefindes analyserammen i afsnit **3.3**.



2.1. Strategisk planlægning – hvad er det?

Et centralt afsæt for at kunne diskutere planstrategier og strategisk planlægning i en dansk kontekst er, at anlægge nogle blikke på hvad strategisk planlægning egentligt overhovedet er for noget. Hvad forstås, når vi siger strategisk planlægning og hvordan adskiller strategisk planlægning sig fra alle mulige andre måder at tilgå 'faget' på? Svaret derpå er hverken endegyldigt eller universelt, og centralt for at forstå den strategiske planlægnings virke er, at den ikke nødvendigvis er 'nem' at forstå – eller måske mere nøjagtigt, at der ikke findes nogen entydig definition af den strategiske planlægning og hvilke processer, metoder og forståelser den indebærer.

Essentielt for at forstå den strategiske planlægning og variationerne inden for feltet er, at det som koncept har udviklet sig og at det på tværs af landegrænser og især forskellige tidsperioder har spillet forskellige roller og har haft forskellige betydninger. Strategisk planlægning er således ikke nødvendigvis det samme i dag, som det var for 50 år siden, og deraf afledt har den måde hvorpå begrebet er forsøgt defineret ændret sig over tid, lige så vel som definitionerne har lydt forskelligt fra aktør til aktør (Sehested, 2009). Nogle aktører har sågar anerkendt denne forskellighed og fraværet af en 'best practice' (Bryson, 1995) (Sehested, 2009), ved at lave en definition der, lidt symptomatisk, anerkender, at der findes et så stort antal fortolkninger, at en endelig definition ikke giver nogen mening. For eksempel mener Albrechts at selve den strategiske planlægnings kerne ligger i, at den må fortolkes og udvikles i sin lokale kontekst og definerer således strategisk planlægning som *"Et sæt af begreber, procedurer og værktøjer, der må skræddersys nøjagtigt til enhver planlægningssituation, hvis det ønskede resultat skal opnås"* (Albrechts, 2004. Oversat i Sehested, 2009, s. 4) Til trods for at konceptet strategisk planlægning, som Albrechts definition afslører, efterhånden har udviklet sig til en myriade af idéer og tilgange til planlægningen synes det dog at være bredt anerkendt, at der primært kan karakteriseres to paradigmer inden for strategisk planlægning (Sartorio, 2005); hvad Karina Sehested oversætter til henholdsvis den analytiske strategiske planlægning og den lærende eller 'urbane' strategiske planlægning (Sehested, 2009) (Sartorio, 2005).

Selv inden for hvert af de to paradigmer er der store variationer i måden hvorpå den strategiske planlægning kan foregå og i praksis vil der i en given planlægningssituation ofte gøres brug af elementer fra hvert af de to forståelsesparadigmer. Derfor skal de to tilgange ikke betragtes som ultimative, men som to yderpunkter for den strategiske planlægning, der bl.a. kan bidrage til en nuancering af disciplinens forskelligartethed (Sehested, 2009). Sat lidt på spidsen, kan den analytiske model betragtes som den 'gammeldags' tilgang til strategisk planlægning, imens den urbane eller lærende tilgang sidenhen er opstået som en nyere respons derpå - dette dog sagt med et gran salt, eftersom den analytiske tilgang til stadighed finder anvendelse og derved kan siges at have sin berettigelse. For at svare på hvad strategisk planlægning er og hvilke grundelementer og forskelligheder de to forståelsesparadigmer beror på, antager nærværende rapport derfor, at det er givende for forståelsen, at betragte hvordan den strategiske planlægning har udviklet sig over tid og hvordan dette har ført til begrebsliggørelsen af de to forståelsesparadigmer.

2.2. Udviklingen af det analytiske paradigme

I sin bog "Urban Complexity and Spatial Strategies" analyserer Patsy Healey gennem et omfattende casestudie, hvordan strategisk rumlig planlægning gennem tiden har fundet sted i byområder i Holland, Italien og England og beskriver på baggrund deraf, hvordan betydningen af begrebet strategi over tid har ændret sig, ved at argumentere for fire 'epoker' i udviklingen af den strategiske planlægning (Healey, 2007). Disse anvendes i nærværende rapport som et afsæt for at diskutere den strategiske planlægnings udvikling og hvordan dette har ført til udviklingen af de to forståelsesparadigmer.

De to første, af de i alt fire epoker eller 'strategiforståelser' har nogle lighedspunkter, der indskrives i det analytiske forståelsesparadigme, hvorimod de to sidste epoker relaterer sig til det lærende eller urbane forståelsesparadigme. Startende med den første strategiforståelse, sås nogle af de første forsøg på at foretage en sammenhængende strategisk planlægning ved strukturplanlægningen, som især blev stor i 1970'erne (Sehested, 2009) og som af Healey bliver dateret helt tilbage til planer for Amsterdam i 1935 og Milan i 1953; "*det blev set som den strategiske planlægnings opgave at producere en overordnet plan for byregionens omfattende morfologi*" (Healey, 2007, s. 178. Egen oversættelse). Den strategiske planlægning består ved strukturplanlægningen således i, at styre udviklingen af byens fysiske strukturer gennem langsigtede og helhedsorienterede kortrepræsentationer (morfologier), således der kan skabes orden inden for et fysisk afgrænset område (Healey, 2007) (Sehested, 2009), helt som det stadigvæk kendes fra fx kommuneplaner, om end der i en nutidig kontekst ville kunne stille spørgsmålstegn ved hvor strategisk denne arealregulerings-lignende tilgang egentligt er.

Selvom denne type af planlægning til stadighed fandt sted op igennem 1980'erne og 1990'erne (og stadigvæk gør det i dag), er denne tidsperiode blevet karakteriseret som en "pause" for den strategiske planlægning, eftersom at udviklingen i højere grad gik imod en planlægning baseret på enkeltprojekter og ad-hoc indsatser, initieret udefra af behov hos investorer, bygherrer eller andre private aktører – også kaldt projektplanlægning (Sehested, 2009) (Albrechts, et al., 2003). Fortalere for denne mere inkrementelle og pragmatiske tilgang til planlægningen, kritiserede den forhenværende (strategiske) planlægning for at efterstræbe en uopnåelig rationalitet, der ignorerer de politiske realiteter (Lindblom, 1959) og for at dens higen efter at anlægge en helhedsorienteret tilgang (ved strukturplaner eller helhedsplaner), blev begrænsende, ufleksibel og hæmmende for nye impulser i en hastigt forandrende samfundsudvikling (Sehested, 2009).

Dette var, som sagt, blot en "pause" og henimod årtusindeskiftet blev igen efterstræbt sammenhænge og helheder i planlægningen, i det mange har kaldt en genopblomstring af den strategiske planlægning (Sehested, 2009) (Albrechts & Balducci, 2013). Albrechts og Balducci redegør for en række årsager til denne 'genopblomstring' af (by)planlægningen, herunder at byer og byregioner har behov for at (re)positionere sig selv i en stigende globalisering og dertil relateret konkurrencesituation og at planlægningen er blevet genstand for et stadigt stigende antal problemstillinger, eksemplificeret ved at blandt livskvalitet, social sammenhængskraft og bæredygtighed og miljøet er kommet på planlægningens agenda (Albrechts & Balducci, 2013). Sehested argumenterer endvidere med, at behovet for en mere strategisk planlægning også finder baggrund i et stigende pres på fx de lokale økonomier og at tilgangen samtidig er gået hen og er blevet et "mode-fænomen" (Sehested, 2009).

Denne genopblomstring var stærkt medvirkende til udviklingen af den strategiske planlægning og fremvæksten af nye strategiforståelser og tilgange til disciplinen. Blandt andet sås fremvæksten af en mere management inspireret approach, hvor strategiforståelsen oplevede et skift væk fra den morfologisk

formgivende strukturplan til en mere 'step-for-step' baseret planlægningsproces, hvorigennem formuleringen af strategier, programmer/handleplaner og konkrete projekter sker i en systematisk top-down styret proces (Healey, 2007). Således lægger denne type af strategisk planlægning op til en rollefordeling, hvor den politiske ledelse formulerer mål og visioner, og hvor planlæggere bliver 'strategimagere', der skal indfri visionerne ved at arbejde med (gerne flere alternative) 'løsninger' og implementere konkrete handlinger (Sehested, 2009). Den strategiske planlægning består således i, at der lineært kan "*deduceres fra strategier over principper til handlinger*" (Sehested, 2009, s. 16), og kan anses som en bestræbelse på at fremme en effektiv styring af den offentlige sektor, ved at den rationelle planlægger finder den bedst egnede 'løsning' i en rationel politisk målopfyldelsesproces baseret på logisk deduktiv beslutningstagen (Healey, 2007).

Det analytiske paradigme

Selvom de to indtil videre beskrevne tilgange, strategiforståelser eller 'epoker' i strategiudviklingen, henholdsvis strukturplanlægning og management-perspektivet åbenlyst er meget forskellige, har de nogle fællesnævner, som berettiger en italesættelse af et egentligt paradigme. En af disse, og den måske vigtigste, er deres rationalistiske epistemologiske forståelse af organisationer (fx kommuner) og aktører (fx politikere eller planlæggere) som rationelt handlende. Strategier og handlinger sker på baggrund af intentionelle valg i en logisk og rationel beslutningstagningsproces og planlæggerens ekspertise bringes i spil; han/hun bliver en strategi-mager, hvad end målet består i at udvikle en overordnet bystruktur eller at finde de bedst egnede handlinger til at indfri politiske visioner. (Sehested, 2009) Dette gør også hierarkisering til et nøgleord, hvad end der er tale om strukturplanlægningen, hvor overordnede strukturer og bymønstre former den lokale udvikling (som fx ved kommuneplaner der er med til at forme lokalplaner) eller management-tankegangens logiske, deduktive og rollefordelte beslutnings- og handlingsproces. Fælles er ligeledes, at der er tale om forholdsvis lukkede og topstyrede planlægningsprocesser, der skal sætte faglighed, effektivitet og centralt politisk styring i højsædet (Sehested, 2009). I denne rationalistiske epistemologi, ligger også den sidste nævneværdige fællesnævner; at der forudsættes en høj grad af forudsigelighed i udviklingen og at fremtiden derved kan 'programmeres' gennem klare handleanvisninger (Sehested, 2009). Bryson er af mange blevet italesat som en af hovedaktørerne bag det analytiske paradigme og beskriver strategisk planlægning som "*et disciplineret forsøg på at producere fundamentale beslutninger og handlinger, der former og guider hvad en organisation er, hvad den gør og hvorfor den gør det*" (Olsen & Eadie, 1982: citeret i Bryson & Roering, 1987, s. 9. Egen oversættelse).

Med afsæt i en udfordring om at håndtere et stigende pres på planlægningen, er denne forståelse af strategisk planlægning inspireret af en privat sektor logik og bestræber sig på effektivisering, gennem opstilling af logiske rækkefølger for planlægningens aktioner (Albrechts & Balducci, 2013), i en proces hvor blandt andet SWOT-analyser kan anvendes til at finde stedbundne udfordringer og potentialer og lade sin strategi tage afsæt deri (Bryson & Roering, 1987). Denne forståelse underbygger han med sin ABC-model, der illustrativt forklarer hvordan strategisk planlægning, skåret ind til benene, går ud på at finde ud af A) hvor står du, B) hvor vil du hen og C) strategien, hvordan kommer du derhen. (Bryson, 2011) Her imellem, er det pilene, henholdsvis $A \rightarrow B$, $A \rightarrow C$ og $C \rightarrow B$ der fremhæves, eftersom den strategiske proces består i at formulere visioner eller målsætninger, for efterfølgende (rationelt) at formulere og iværksætte konkrete handlinger, hvorfor *"den gode strategiske planlægning handler om at skabe klarhed over, hvordan forbindelserne mellem A, B og C kan udvikles"* (Bryson, 1995 oversat i Sehested, 2009). I en sådan logik kan der også arbejdes med en kontrol-mekanisme (control), hvori der måles på, om man er på rette vej, om end det ofte kan være en kompliceret opgave (Bryson & Roering, 1987).



Figur 1: ABC-modellen for strategisk planlægning (Bryson, 2004, s. 7)

2.3. Paradigmeskiftet: Imod en ny tilgang til strategisk planlægning

Der begyndte fra flere sider at opstå en kritik af denne forståelse, og dermed sås konturerne til det lærende strategiske paradigme (Sehested, 2009) (Sartorio, 2005), eller hvad der også er blevet kaldt 2. generation af strategisk planlægning (Albrechts & Balducci, 2013). Kritikken af den første generation gik bl.a. på, at det ikke er realistisk at se organisationers eller aktørers handlinger som rationelle og at det i øvrigt slet ikke er muligt at programmere en sådan rationel udvikling (Sehested, 2009). Derfor opstod nye tilgange til den strategiske planlægning og Patsy Healey beskriver, hvordan der allerede inden det egentlige paradigmeskift, var set forløbere til dette, i form af den tredje af hendes fire strategiforståelser; Der skete en stigende anerkendelse af strategiudvikling som en fælles meningsdannelsesproces, men Healey beskriver hvordan processerne i denne 'overgangsperiode' (den tredje strategiforståelse) til forskel fra i det nye paradigme (den fjerde strategiforståelse) stadigvæk var teknisk styrede (Healey, 2007).

Da denne tredje epoke af strategiforståelser kan anses som en forløber til den fjerde, kan der ikke trækkes en skarp grænse imellem dem, ligesom det for nærværende studie ikke er fundet relevant at dykke videre ned i differentieringen imellem de to strategiforståelser. Anderledes væsentligt er det at diskutere det 'nye'

paradigme for strategisk planlægning, som Healeys fjerde strategiforståelse falder inden for, godt illustreret ved følgende citat, hvori en kritik af det forudgående analytiske paradigme anvendes som et afsæt til at præsentere, hvordan dette har ledt til 'opfindelsen' det lærende paradigme.

"Strategidannelse forløber ikke på sådan en ordnet måde, gennem fastsatte tekniske og bureaukratiske procedurer. Det er en rodet frem-og-tilbage proces, med multiple lag af stridigheder og kampe. Strategier udspringer af disse processer og er socialt konstruerede rammer eller diskurser. Strategidannelse handler ikke bare om artikulering af strategiske idéer, men om at overbevise og inspirere aktører med forskellige positioner i governance-landskabet om, at bestemte idéer indebærer magt til at generere og regulere konkrete projektidéer." (Healey, 2007, s. 182. Egen oversættelse)

Med citatet kritiserer Patsy Healey altså den hidtidige planlægningspraksis for at være for bureaukratisk og anvender standpunktet om, at fremtiden ikke kan programmeres på en sådan måde, som et afsæt til at introducere det strategiske planlægningsparadigme og Healeys fjerde strategiforståelse, af strategier som inspirerende visioner.

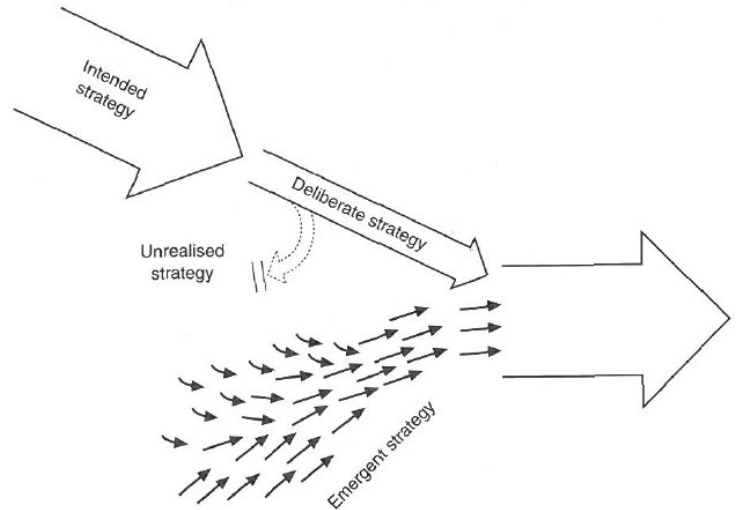
2.4. Strategier i den ny forståelse: hvad er de og hvad kan de?

Albrechts og Balducci begrundet også den førmtalte genopblomstring af den strategiske planlægning med, at de traditionelle planlægningstilgange ikke altid er egnede, da de kan være for bureaukratiske og ikke formår at tage højde for, at aktørlandskabet er blevet mere fragmenteret og multipelt og har ført til mere komplekse og governanceprægede beslutningstagningsprocesser. (Albrechts & Balducci, 2013) Med en anerkendelse af at planlægningen i stigende grad omfatter flere aktører, end i den traditionelle planlægning og argumentation i begrebet netværksstyring, tilslutter Sehested sig denne overbevisning (Sehested, 2009). Centralt for udviklingen af forståelsesparadigmet ligger altså en anerkendelse af, at nutidens byudvikling og beslutningstagning i stigende grad baseres på governance. Ved dette forstås, at byudviklingen i højere grad (også) dikteres i mere uformelle arenaer (Healey, 2007), i en form for samarbejder, partnerskaber, forhandlinger e.l. mellem netværk af aktører, herunder både offentlige og private. I mere og mere komplekse beslutningstagningsprocesser kan governance øge effektiviteten og har kapacitet til at få tingene gjort (Albrechts & Lievois, 2004). Derfor argumenteres der i den lærende strategiske planlægning for, at der i strategiformerings-processen må rettes en større opmærksomhed mod disse governance landskaber og hvordan der i en kollektiv læringsproces må tilstræbes konsensus mellem de mange aktører (Healey, 2007) eftersom det reducerer konflikter og derigennem skaber en tillid mellem aktører, der er vigtig for den videre proces (Sehested, 2009).

Illustreret ved figuren til højre, differentierer Mintzberg mellem strategisk planlægning og strategisk tænkning, ved at beskrive hvordan strategier ikke nødvendigvis er bevidste (intended strategy, jf. figur 2), men også ubevidst kan opstå ud af en 'adfærds-konsistens' over tid (Mintzberg, 1994). Man handler også før man tænker, og når noget virker i praksis, udvikles det sig til et handlingsmønster, som bliver til selve strategien (Sehested, 2009). Derfor handler strategidannelsen ikke nødvendigvis om forudvikling, men om at være opmærksom på strategiudviklingen og synliggøre deres eksistens, når de opdages. På den måde bliver strategier et produkt af rutiner, normer og værdier og formes i denne sporafhængighed (Sehested, 2009). Deraf afledt, bliver planen underordnet en "kreativ og lærende

proces med at syntetisere og transformere oplevelser, erfaringer og engagement fra alle dele af organisationen til nye strategier og mentale billeder" (Mintzberg, 1994 og Healey, 2008, oversat i Sehested 2009). Der kan altså snakkes om, at processen er vigtigere end planen, og bliver en kollektiv bestræbelse på at skabe mening og forme et mentalt billede af, hvordan planlægningen skal foregå. Derfor kan strategien italesættes som en fælles og mental referenceramme og i tråd med Mintzbergs differentiering mellem strategisk planlægning og strategisk tænkning, bliver endemålet ikke nødvendigvis at udarbejde en detaljeret plan, men om at skabe konsensus, således at denne fælles referenceramme, kan give mening for governance-landskabets mange aktører og indirekte styre deres rutiner, normer, værdier og ikke mindst adfærd.

En anden aktør, hvis strategisyn bygger på nogle af de samme kongstanker er Healey – bl.a. beskrevet ved hendes fjerde strategiforståelse, af strategier som 'en inspirerende vision'. Hendes idéer beror ligeledes på en governance-tankegang og hun beskriver hvordan både den akademiske litteratur såvel som planlægningens praktikere anser nutidens planlægning som karakteriseret ved transformationer, transitioner og uvished, hvorfor sociale læringsprocesser bliver vigtigere end bureaukratiske procedurer og rationalistisk videnskabeligt management (Healey, 2007). Afledt af denne governance-orientering, og som et centralt afsæt for den rolle hun tillægger den strategiske planlægning, står hendes videreudvikling af begrebet *politisk fællesskab* (policy community) (Haas, 1992), der karakteriserer det netværk af relationer og referencerammer, der udvikler sig imellem relevante aktører omkring et bestemt politisk issue (Healey, 2007). Dette er afgrænset af den fælles viden og forståelse der opstår imellem aktørnetværket og bliver på den måde et *epistemologisk fællesskab* (Haas, 1992) - altså en strøm af relationer og referencerammer hvorudfra viden og erkendelse om et politisk emne opstår. Healey oversætter dette til et *planlægningsfællesskab* (planning policy community), som derved kendetegner de mangeartede relationer og debatter der flourer mellem planlægningens mange aktører – i det hun kalder et selvudnævnt *fællesskab af planlæggere* (communities of planners), hvorved der forstås de mange både offentlige (planlæggere og politikere) og private aktører, der i en moderne governance struktur beskæftiger sig med planlægning, og nogle gange sågar identificerer sig selv som planlæggere, selvom de ikke er det i en klassisk offentlig-regulerings forstand (Healey, 2007).



Figur 2: Strategier som bevidste kontra strategier som en adfærds-konsistens (Mintzberg, 1994, s. 24)

Det interessant ved ovenstående betragtning er ikke så meget begreberne i sig selv, men hvordan dette har ført til en gentænkning af strategier og deres virke. Frem for, at være en rationel og handlingsdiktende plan, bliver strategien en social konstruktion, der "bor" i dialogen og derved er det relationerne og de fælles referencerammer (planlægningsfællesskabet) imellem aktørerne, som det strategiske arbejde må rette sig imod. En god strategi skaber derfor ikke bare direkte materiel effekt, men giver også liv til de arenaer hvori planlægningen foregår. Det handler om, at gøre aktørerne til strategi-bærere (Healey, 2007), eller som van Duinen med inspiration fra diskursteorien formulerer det; at danne aktør-koalitioner, forstået som grupper af aktører der tager strategien til sig og bakker op om den (van Duinen, 2013) Disse aktør-koalitioner er vigtige for strategiernes effekt, eftersom *"idéer ikke finder deres vej fra tavlen til den politiske arena, fordi de er 'gode' idéer og de er bestemt ikke frit flydende. De udbredes fordi bestemte aktører advokerer for dem"* (van Duinen, 2013, s. 3. Egen oversættelse). Opgaven for den offentlige planlægning (politikere og traditionelt forståede offentlige planlæggere) bliver således, at overbevise det resterende fællesskab af planlæggere (primært private aktører) om strategiens indhold; *"staten har ikke længere direkte styringskapacitet over grundejere eller finansielle investorer. (...) Staten må i stedet forsøge at styre ved overbevisning, forførelse og tilskyndelse"* (Healey, 2007, s. 182. Egen oversættelse). For at strategier kan få en signifikant effekt, må de have kapacitet til at 'rejse' på tværs af governance-landskabet og blive oversat ind i forskellige institutionelle arenaer, uden at miste deres primære budskab. Derfor må de have nogle overbevisende eller forførende egenskaber, som gør dem i stand til, at trænge ind i disse epistemologiske planlægningsfællesskaber og i aktørernes praksisser. Den "gode" strategi er således overbevisende og kan over for omverden beskrive hvad visionen er, inspirere til aktiviteter og motivere med håb for fremtiden. Det er en inspirerende vision. (Healey, 2007) Derfor må en strategi tjene som et organiserende princip, der skaber sammenhæng og er retningsgivende for de efterfølgende handlinger. Den beskriver hvordan fremtidens udfordringer kan undgås og dens potentialer kan udnyttes og bliver et selektivt *sense-making device* (menings- eller fornuftsskabende enhed) der indeholder prioriteringer og derigennem kan orientere og guide aktører igennem et morads af overvejelser, idéer og argumenter. (Healey, 2007) Strategier kan derfor blive en ny måde at se tingene på:

"Effektiv strategidannelse indebærer derfor generering og konsolidering af en ny ramme, en ny diskurs med dens understøttende storylines og metaforer. Dette indebærer ikke kun navngivning af diskursen, men også en omfortolkning af mange problemstillinger i perspektiv af denne nye fornuft (sense)" (Healey, 2007, s. 189. Egen oversættelse).

Som citatet viser, læner det lærende strategiparadigme sig op ad diskursteorien, der med et socialkonstruktivistisk afsæt beskæftiger sig med hvordan diskurser (talen om fænomener), kan konstituere magt og viden, herunder hvordan forskellige grupper eller aktører kæmper en diskursiv kamp om at fastlåse sproget betydning (Brinkmann & Tanggaard, 2010) (Jørgensen & Phillips, 2010) De samme karakteristika gør sig gældende for udformningen af strategier, der som sociale produkter har magten til at opfinde og genfortolke diskurser. Disse sociale processer er under indflydelse af de lokalspecifikke institutionelle kontekster og *"den historiske magtkamp omkring meninger og betydninger, der er gået forud"* (Healey, 2007, s. 184. Egen oversættelse). Derfor må strategier og de nye eller genfortolkede diskurser, som strategierne kan afstedkomme, tage kampen om med de eksisterende og forsøges institutionaliseres, for at få en længevarende effekt (Hajer, 1995).

Vigtigt at holde sig for øje er selvfølgelig, at planer – hvad end de er tænkt som strategiske eller ej – altid må laves med konkrete handlinger eller beslutningstagen for øje; *"strategiske planer er rammer for handlinger og må analyseres på deres evne til at hjælpe eller understøtte efterfølgende beslutningstagen"* (Albrechts &

Lievois, 2004, s. 358. Egen oversættelse). Healey beskriver hvordan strategiers succes skal måles på deres transformationspotentiale – altså det omfang hvori de former efterfølgende handlinger - men at dette ikke sker i en lineær proces fra strategi til konkrete handlinger og investeringer, som den rationelle planlægning advokerer for (Healey, 2007). Det er som sådan ikke selve planen (på papir), der har direkte indflydelse på retfærdiggørelsen af de efterfølgende beslutninger, men de mange varierende forståelser og genfortolkninger af planen, der udspringer hver gang beslutningstagere refererer til den (Albrechts & Lievois, 2004). Det sker ved, at strategier gennem deres forandringsmagt (shaping power) destabiliserer eksisterende rutiner, praksisser og diskurser og erstatter dem med nye. Den vej i gennem ses tingene på en anden måde, der ændrer beslutningstagningen og de prioriteringer der ligger deri. Ved at skabe en overbevisende strategi, der mobiliserer opmærksomhed og giver liv til de politiske arenaer, kan der akkumuleres den fornødne magt til at påvirke ressourcestrømme og regulering og inspirere til konkrete projekter. (Healey, 2007) Derfor skal det heller ikke nødvendigvis anses som en fiasko, hvis den udvikling, der foregår, afgiver fra den vision planen dikterer, eftersom der i det 'moderne' lærende forståelsesparadigme ikke opereres med rationelle fremskrivninger og konformitet mellem planer og handlinger (Albrechts & Lievois, 2004).

2.5. Rumlige koncepter som historiefortælling

Som nævnt består en af den strategiske planlægnings hovedaktiviteter i at inspirere og overbevise aktører om deres virke og der kan snakkes om en re-konceptualisering af den strategiske planlægning som overbevisende historiefortælling (Olesen, 2017), i det der nok bedst kan oversættes til en 'retorisk drejning' (rhetorical turn) af faget (Throgmorton, 1992) (Throgmorton, 1996). Her inden for italesættes det som en vigtig egenskab for planlægningen – og derved planlæggeren – at kunne overbevise sit publikum om, at købe ind på inspirerende visioners indhold, ved at acceptere dens forklaringer og antagelser og lade handlinger udspringe deraf (Throgmorton, 1996). For at få indflydelse på politik og beslutningstagen må planlæggeren derfor lære at fortælle historier (Sandercock, 2004). I et socialkonstruktivistisk perspektiv, er det essentielt at forstå, at disse bestræbelser på at overbevise – eller forføre, som Healey formulerer det – finder sted i en kontekst af ytringer, svar og modsvar (Throgmorton, 1996). Derfor består historiefortællingens argumentation "*ikke blot i at formidle en overbevisning, men i at tale eller skrive under vished om afvigende eller modstridende overbevisninger*" (Throgmorton, 1993, s. 335. Egen oversættelse). Således bliver historiefortællingen en vigtig del af den fælles meningsdannelsesproces, som Mintzberg karakteriserer, og planlæggeren må bære strategien frem ved ikke bare neutrale udlægninger, men ved at udstyre dem med mening, tolkninger og 'dramatik' (Sandercock & Attili, 2010).

Denne retoriske drejning læner sig op ad diskursteorien, ved at fremhæve vigtigheden af at anvende sproget og diskurser til at overbevise andre om en bestemt forståelse af et givent emne, og den vej igennem forme deres handlinger (Harvey, 1996). I denne kommunikationsproces er det vigtigt forstå, hvordan et forskelligartet publikum tillægger udtryk eller historier forskellige betydninger (Throgmorton, 1992) og at planlæggeren derfor må tage højde for sit publikum og den måde hvorpå ytringer konstruerer mening for lige netop dem (Throgmorton, 1993).

Disse perspektiver på planlægningen som en disciplin i historiefortælling, kan foranledige en planlægningspraksis, hvor planlæggeren må ud og fortælle historier, men det er vigtigt at forstå, at historiefortællingen ikke (kun) foregår så direkte, men ligger næsten skjult indlejret i mange af planlæggerens aktiviteter. Selvom eksempelvis planer, modeller, kort og GIS-analyser ofte fremstår som neutrale deskriptive

udlægninger af rene fakta, findes der intet sådan – de fortæller også historier i sig selv. Der er altid en afsender, der selektivt udvælger relevante fakta og former disse til en historie hvorudfra overbevisninger, bevidst eller ubevidst, udspringer. (Sandercock & Attili, 2010) Dette sker ikke kun indirekte og ubevidst, men har ført til udviklingen af begrebet *spatial concepts*, der i denne rapport er forsøgt oversat til *rumlige koncepter*.

Rumlige koncepter

Et rumligt koncept kan måske bedst betragtes som en symbolsk repræsentation af et mere eller mindre rumligt afgrænset område ved brug af for eksempel ikoner, diagrammer eller kort (Olesen, 2017). Eksempler på disse, som er blevet behandlet i den akademiske litteratur, kunne for eksempel være den (stor)københavnske LOOP City (Olesen, 2017), the Flemish Diamond (Albrechts & Lievois, 2004) eller endda Fingerplanen, hvis der ses bort fra dens status som et direkte regulerende landsplandirektiv. Som en slags socialt konstruerede rumlige fremstillinger af, hvordan en pågældende rumlig enhed ønskes udviklet, kan de ses som et redskab til at reducere kompleksiteter og fungerer som et forsimplet og let fordøjeligt entrypoint til en super kompleks virkelighed (van Duinen, 2013) (Olesen, 2017). Ifølge Kunzmann har de sågar større potentiale end politiske mål og finansielle instrumenter og kan for eksempel hjælpe politikere med at legitimere beslutningstagen over for offentligheden (Kunzmann, 1996) (Olesen, 2017).

Argumentationen for anvendelsen af rumlige koncepter, skal blandt andet findes i deres evne til at kommunikere visionerne for byens fysiske udvikling ud. Planlægningens hovedopgave er rumlig disponering af bygninger, infrastruktur mv. og derfor afbildes det bedst ved anvendelse af billeder eller rumlige koncepter (Faludi, 1996). Koncepterne skal ikke forstås som detaljerede og bindende planer, men arbejder som et middel til lærende strategisk planlægning med en ikke-statisk betydning, der er åben for fortolkning (van Duinen, 2013).

Koncepterne kan spille en vigtig rolle for den rumlige strategiske planlægning i kraft af deres evne til at *name* (navngive) og *frame* (formgive) udfordringer og innovationer i enkelte ord eller billeder. Ved at navngive en given vision sker der en selektiv frontstaging og backstaging (Olesen, 2017) hvor opmærksomheden henledes imod specifikke elementer, imens andre negligeres (Faludi, 1996). Herigennem kan visionen ekspliciteres og navngivningen kommer derved til at tjene som et diskursivt virkemiddel, hvorved strategien kan bæres igennem artikulering og historiefortælling (Olesen, 2017). Navnet guider planlægningens aktører til, at strukturere deres tanker og forståelser på en specifik måde og forstå verden omkring dem. De har en mobiliserende og appellerende effekt og meget kan vindes ved, at ramme den rigtige akkord i første forsøg (van Duinen, 2013).

Afbildningen af det rumlige koncept kan understøtte dette diskursive virkemiddel. Ved ikke 'bare' at navngive, men også, i bogstaveligste forstand, *frame* (formgive) figurativt, kan afbildninger eller rumlige koncepter understøtte navngivningens verbale budskab som et *sense-making device*. Ved at fortolke og organisere en kompleks virkelighed omkring sig, bliver koncepterne pejlemærker hvorudfra forståelser, overbevisninger og handlinger udspringer. Svagt definerede problematikker kan give mening og koncepterne bliver den lim, der holder politikkerne sammen (Faludi, 1996). Ved både at *name* og *frame* kan det rumlige koncept ved brug af bare ét ord eller billede blive en genvej igennem planlægningen og bringe innovation ind (Kunzmann, 1996).

Van Duinen fremhæver, at det har været længe kendt, at de rumlige koncepter egner sig til at *name* og *frame*, men advokerer for at denne betragtning ikke er tilstrækkelig; "*I processen i mod nye politikker, kan aktørerne anvende koncepterne som "apparater" til at identificere deres egne positioner og retfærdiggøre jagten på materielle interesser: med andre ord, at 'påstå' (to claim)*" (van Duinen, 2013, s. 3. Egen oversættelse). Derigennem bliver rumlige koncepter en slags "bannere", der fremhæver bevidst udvalgt information i håbet på at opnå opbakning til det, der påstås (*claims*) som værende den bedst mulige fremtid (van Duinen, 2013). Således er koncepterne ikke neutrale enheder, men overbevisende enheder der udtrykker bestemte rationaler og konstruerer storylines i et narrativ omkring en mulig fremtid (Olesen, 2017) (Jensen & Richardson, 2003) (Throgmorton, 1996). De er metaforer med en overbevisende og fantasirig magt, der ikke kun beretter om et steds nuværende egenskaber, men også genfortolker området med en historie om dets potentialer (Albrechts & Lievois, 2004). For eksempel viste LOOP City konceptet sig at kunne skabe opbakning til en letbane, igennem en genfortolkning af det storkøbenhavnske byområde og deraf afledte associationsdannelser (Olesen, 2017). Succesen skyldes blandt andet koncepternes magt til, at skabe og mobilisere opmærksomhed - deres *mobiliserende kapacitet* (van Duinen, 2013). Ved at mobilisere opmærksomhed og strategisk orientere multiple aktørers beslutningstagning, formes politikker og konkrete projekter (van Duinen, 2013). I Flandern erfarede man, at diskursen omkring 'the Flemish Diamond' med fordel kunne tilrettelægges i forhold til specifikke brugere og deres forståelses- eller referencerammer (Albrechts & Lievois, 2004).

Lige så vel som at dets diskurser kan rettes specifikt imod multiple aktører, efterlader det udetaljerede eller vagt definerede koncept også noget fortolkningsfrihed, der kan lede til multiple associationer. van Duinen har erfaret, at desto flere associationer koncepterne kan skabe, desto mere opmærksomhed kan mobiliseres og jo mere virkningsfuldt kan konceptet gå hen at blive (van Duinen, 2013). Koncepterne kan blive en slags principper hvoromkring forskellige aktører enes og der kan dannes aktørkoalitioner hvori aktørernes dagsordener og forståelser genfortolkes i en fælles meningsdannelsesproces (van Duinen, 2013), som i for eksempel Flandern hvor konceptet 'the Flemish Diamond' kort fortalt formåede at ændre det overordnede planlægningsrationale og dets underliggende diskurser fra 'spredning' til 'klyngedannelse' (Albrechts & Lievois, 2004).

En sidste og delvist opsummerende pointe omkring rumlige koncepter er, at hvorvidt de får succes i den politiske arena jf. van Duinen kan koges ind til primært to gensidigt afhængige elementer, henholdsvis 1) selve konceptets betydning og 2) hvorvidt der dannes magtfulde aktørkoalitioner. Hvorvidt dette sker afhænger af, i hvor høj grad konceptet gøres tydeligt hos aktørerne (*naming* og *framing*) og i hvor høj grad det formår at overbevise aktørerne om, at det er et vigtigt emne, der er på spil (*claiming*) (van Duinen, 2013). Der findes dog ingen universel løsning eller officiel guideline til at opnå succes med det. Det handler om at læse governance-landskabet og være opmærksom på hvornår muligheden opstår, blandt beskrevet som et 'policy window' eller et 'window of opportunity'. Som en surfer der venter på den store bølge, må timingen være rigtig. For eksempel kan dette være i forbindelse med et regeringsskifte eller en ny sammensætning af lokalt styre, lige så vel som ændringer i folkestemningen i almindelighed. (Olesen, 2017) (Kingdon, 2011).

3. Projektbeskrivelse og forskningsdesign

For at besvare den problemstilling som undersøgelsen beskæftiger sig med, er det som bekendt valgt at formulere to underspørgsmål. Foruden helt lavpraktisk at modsvare den arbejdsproces der ligger bag tilblivelsen af nærværende rapport, fungerer disse som rammesættende for to særskilte analyser, med en indbyrdes afhængighed. Således agerer analysen og den dertilhørende besvarelse af projektets underspørgsmål 1 grundlag for, at bevarelsen af underspørgsmål 2 i sidste ende kan anvendes til at besvare projektets overordnede problemformulering. Ved dette forstås, at det i besvarelsen af spørgsmål 1 først identificeres hvordan man med indførslen planstrategierne ønskede at styrke kommuneplanlægning. Dernæst analyseres det, hvordan man i den valgte case (Aalborg Kommune) har formået at gøre netop dette, inden der i besvarelsen af projektets samlede problemformulering bindes sløjfe på de to særskilte analyser, ved at diskutere hvordan erfaringer fra casen kan inspirere andre kommuner med at opnå de effekter, som jf. den første analyse var tiltænkt med strategierne. Dette vil uddybes i det følgende.

Af hensyn til læsevenligheden og forståelsen, er det for nærværende valgt at sammenskrive redegørelsen for projektets undersøgelsesspørgsmål og det deraf følgende indhold, med forskningsdesignet og de metodiske overvejelser der ligger bag, i dette samlede kapitel 3. I det næste, vil det således præsenteres hvilken rolle de enkelte dele og afsnit spiller i projekts samlede foretagende, hvorfor afsnittets opbygning ligner den struktur, der karakteriserer rapporten som helhed. Dette finder afsæt i et ønske om, at diskutere de metodiske overvejelser i umiddelbar tilslutning til det stadie i undersøgelsen, hvor de finder anvendelse. På baggrund af dette, vil der afslutningsvist redegøres for projektets analyseramme, hvori projektets videnskabsteoretiske overvejelser ligeledes præsenteres.

3.1. Analyse del 1

I den første af to analyser besvares spørgsmålet *”Hvorfor blev planstrategierne indført i det danske plansystem og hvordan var de tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning?”*. Som formuleringen afslører, er spørgsmålet ikke møntet på det casestudie af planlægningen i Aalborg Kommune, som projektet beskæftiger sig med. Faktisk nævnes Aalborg ikke en eneste gang, hvorfor det, for hvem der måtte have interesse deri, også ville kunne læses særskilt. Dette betyder dog IKKE, at besvarelsen af projektets første underspørgsmål ikke er vigtig for casestudiet – omvendt præsenterer den de fornødne præmisser for overhovedet at kunne foretage casestudiet, eftersom selve planstrategiernes tilblivelses- og eksistensgrundlag identificeres. Lidt forenklet sagt, findes der i kapitlet frem til hvilke effekter ’opfindelsen’ af begrebet planstrategier skulle give mulighed for i den enkelte kommunes planlægning, inden det i casestudiet analyseres, hvordan den i Aalborg valgte praksis kan tjene som inspiration til hvordan disse effekter kan opnås.

Til at besvare spørgsmålet, er det valgt at anlægge et både deskriptivt og normativt blik på kommuneplanlægningen. Ved dette forstås, at der igennem analysen redegøres for hvordan kommuneplanlægningen igennem tiden er blevet omtalt eller ’diagnosticeret’ (deskriptivt) og at det derudfra beskrives, hvorfor planstrategierne blev indført i plansystemet og altså hvilke planlægningspraksisser- og kulturer man derved ønskede at skabe (normativt). Derfor er det valgt først at anlægge et historisk blik, hvori det beskrives hvordan kommuneplanlægningen igennem tiden har udviklet sig og hvordan der op til den planlovsændring i år 2000, hvor kravet om planstrategier blev indført, blev italesat nogle udfordringer og utidssvarende elementer ved datidens kommuneplanlægning. Det beskrives endvidere også hvordan

kommunerne forsøgte at reagere på disse udfordringer og udvikle kommuneplanlægningen, således at nye potentialer i værktøjet kunne indfris og hvordan dette ledte til indførslen af planstrategierne som et middel til at adressere de forudgående udfordringer og indfri kommuneplanlægningens potentialer. Kort sagt, kan det siges, at kapitlet tager 'temperaturen' på den stemning, der dengang var omkring kommuneplanlægningen (deskriptivt), og hvordan det var tænkt, at planstrategierne kunne blive et svar derpå (normativt).

'Svaret' på datidens udfordringer kom med introduktionen af planstrategierne i år 2000, men det betyder dog ikke, at diskussion omkring deres virke stoppede – tværtimod. Som det også senere hen vil beskrives, tillades der i planstrategierne en relativt stor metodefrihed, hvorfor diskussion omkring hvordan kommuneplanlægningsredskabet burde ændres ikke ophørte, men tværtimod tiltog og rykkede imod en diskussion om, hvordan det nye værktøj kunne anvendes og hvilke potentielle (positive) effekter det kunne give for kommunerne. Indhold fra analyser og erfaringsudvekslinger på dette område, vil ligeledes indgå i besvarelsen af projektets første problemstilling, hvorfor det kan anses som en analyse med to alenestående men alligevel stærkt indbyrdes afhængige spørgsmål, henholdsvis første del af underspørgsmålet "*Hvorfor blev planstrategierne indført i det danske plansystem...*" og anden del "*...og hvordan var de tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning?*". På den måde, bygger projektet på en antagelse om, at man for at forstå den rolle, som planstrategierne ønskes at få, må forstå hvad der har ledt op til beslutningen om at indføre dem.

Det output som analysen frembringer - og som altså er grundlaget for det efterfølgende casestudie – er en række betragtninger om, hvordan det var tiltænkt, at planstrategierne skulle styrke kommuneplanredskabet. Svaret vil aldrig kunne gives endegyldigt, da der, som kapitlet også vil præcisere yderligere, lægges op til, at det er et værktøj med en stor metodefrihed, som kan anvendes på et utal af måder. Derfor er det et forsøg på at beskrive nogle overordnede grundidéer eller kongstanker i måden hvorpå planstrategierne italesættes og hvordan dette, også i takt med erfaringerne fra anvendelsen deraf, har ændret sig. Dette særligt med udgangspunkt i de to forståelsesparadigmer for strategisk planlægning, som det beskrives i analyserammen i afsnit 3.3.

Metode

Den viden, der inddrages i den ovenfor nævnte analyse, frembringes primært ved brug af to metodikker; dokumentanalyser og interviews.

Dokumentanalyser: Startende med dokumentanalyser, er der til indsamlingen af analysens empiri foretaget dokumentanalyser af en række dokumenter og rapporter udgivet af særligt Miljøministeriet, eftersom det var her inden for, at indførslen af planstrategier i den danske planlægningspraksis fandt sted. Det historiske blik på kommuneplanlægningens udvikling samt de overvejelser der lå til grund for at indføre planstrategierne, findes særligt ved en dokumentanalyse af rapporten 'Strategi og Kommuneplanlægning', udarbejdet af det af Miljøministeriet nedsatte 'Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen'. Dette suppleres af ditto Miljøministeriets vejledning 'Strategi og Kommuneplanlægning – en vejledning'. Begge udgivet umiddelbart omkring indførslen af planstrategier, giver de nogle blikke på hvad der fra ministeriets side, lå til grund for indførslen af strategierne, herunder hvordan de fra starten var tænkt som et redskab til at styrke kommuneplanlægningen.

Da analysen som bekendt beskæftiger sig med hvordan planstrategiernes potentialer for at styrke kommuneplanlægning blev italesat både inden OG efter indførslen deraf, er også en anden række af kilder, fundet relevante at dykke ned i; nemlig de publikationer der blev udgivet af partnerskabsprojektet mellem Realdania og Miljøministeriet, Plan09, i perioden 2006-2009. Som et omfattende projektforslag, med den overordnede vision om at bistå kommunerne med at udvikle deres plankultur (Plan09, 2009 a) – og den til stadighed mest omfattende analyse- og erfaringsudveksling af kommunernes strategipraksisser – anlægger deres udgivelser ligeledes nogle normative beskrivelser af, hvad man fra ministeriets side vil med planstrategierne. Alt i alt, er der altså foretaget en dokumentanalyse af følgende kilder:

- Strategi og Kommuneplanlægning. Af Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen
- Strategi og Kommuneplanlægning – en vejledning. Af Miljøministeriet
- Evaluering af Kommuneplanstrategier, notat 1 til 4. Af Plan09-projektgruppen. Dette suppleres af indhold fra Plan09-projektets hjemmeside.

Ved dokumentanalyser må man være opmærksom på dokumenternes oprindelse og anvendelse samt de hensigter forfatteren har dermed. Således kan der advokeres for, at dokumenter kan sidestilles med dét at tale, eftersom de produceres i sociale kontekster og dokumenters vigtigste egenskab derfor ikke er deres indhold, men også den kontekst hvori de produceres og konsumeres (Prior, 2003). I en sådan optik, ville der kunne argumenteres for, at dét faktum, at al litteraturen stammer fra Miljøministeriet og af ministeriet nedsatte projekt- og arbejdsgrupper kan føre til en ensidig subjektivitet, hvor fund og fortolkninger udøves selektivt, med henblik på at understøtte forfatterens egne opfattelser (Kvale, 1997). En sådan ensidig subjektivitet vurderes ikke at være til 'fare' for analysen, eftersom der ikke ses nogen grund til, at Miljøministeriet i hverken deres udlægning af rationalerne for at indføre planstrategierne (rapport fra Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen og officielle vejledninger) eller i analyser af-, erfaringsudvekslinger med- og anbefalinger til planstrategiernes virke (Plan09) skulle forsøge at påvirke modtagerens 'konsumerings' af dokumenterne. Således bliver dokumentanalysen snarere en indholdsanalyse (Andersen, 1994) hvori de forskellige dokumenters udsagn meningsfortolkes, syntetiseres og rekontekstualiseres (Kvale, 1997), til en besvarelse af projektets første underspørgsmål.

Interview: En svaghed ved dokumentanalysen er, at empirien er fastlagt fra begyndelsen og at der således ikke er mulighed for at stille uddybende spørgsmål (Andersen, 1994). Af netop denne årsag, er der i forbindelse med analysen foretaget et interview med Niels Østergård, der som tidligere landsplanchef i Miljøministeriets landsplanafdeling, både har været medlem af Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægning, har været med til at udarbejde Miljøministeriets vejledninger i planstrategier og har fungeret som styregruppeformand i Plan09-projektgruppen. Således har Niels Østergård været med omkring samtlige dokumenter inddraget i besvarelsen af projektets første underspørgsmål, hvorfor hans bidrag til rapportens tilblivelse har skabt mulighed for netop at stille disse uddybende spørgsmål til empirien og rekontekstualisere dets indhold til en besvarelse af projektets underspørgsmål 1.

Interviewet var centreret omkring projektets første underspørgsmål og udviklede sig således fra en diskussion omkring det nedsatte udvalg og hvorfor og hvordan de kom frem til, at indføre planstrategierne i plansystemet, til en dialog omkring hvad de fra ministeriets side ønskede at strategierne skulle kunne og hvordan forståelsen af strategierne og deres virke udviklede sig igennem Plan09-projektgruppens arbejde. Således er det at betragte som et relativt ustruktureret interview, der i sin form lignede et egentligt interview, men som i praksis tog en samtalelignende struktur, centreret omkring de førnævnte emner. Derfor foregik

samtalen uden en egentlig interviewguide men ud fra få overordnede emner samt 'tvivlsspørgsmål' ved dokumenterne, så egenfortolkninger af teksternes indhold kunne efterprøves og i videst muligt omfang holdes ude i bestræbelserne på en objektiv fortolkning af planstrategiernes formål.

3.2. Analyse, del 2

I den anden af to analyser, besvares underspørgsmålet: *"Hvordan er planstrategierne i Aalborg forsøgt udviklet til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling og hvad har man i denne proces lært om hvordan den strategiske planlægning kan bidrage til at skabe konkret fysisk forandring?"*. Det er således et casestudie af den praksis, der har fundet sted i Aalborg Kommunes arbejde med planstrategier. Casestudiet tjener som inspiration til, hvordan planstrategier kan bringes til at spille en central rolle for byudviklingen og opnå noget af det, der jf. analysen i projektets del 1, var tiltænkt med indførslen af redskabet. For at forstå den viden som casestudiet frembringer, er det derfor værd at anlægge et blik på casestudiets virke og hvilken viden de tillader at frembringe.

Casestudie

Et casestudie er studiet af et tilfælde. Det er ikke en metode, men en forskningsstrategi, der er skræddersyet til dybtgående undersøgelser af komplekse, aktuelle og måske enkeltstående fænomener i sin naturlige sammenhæng, som forskeren ikke kan kontrollere (Raiman, 2007). Et sådant fænomen kan være mange ting. I indeværende projekt undersøges den planstrategipraksis, der er foregået i Aalborg. Det er således ikke bare planerne, der er interessante, men hele den proces de indgår i, herunder strategidannelsen og planernes anvendelse. Derfor er det fænomen, der i projektet studeres, ikke planerne men en proces eller et forløb.

Vigtigt for at forstå hvordan forløbet studeres er, at lige så vel som det studerede fænomen kan variere, kan måden hvorpå casestudiet anvendes gøre det. For eksempel kan casestudier være deskriptive og undersøge hvad der i en given case er foregået med henblik på en efterfølgende fortolkning eller refleksion. Men de egner sig også godt til at besvare spørgsmål af typen "hvordan" eller "hvorfor", eftersom casestudiet kan facilitere en dybtgående analyse af en udført metode eller praksis og dens effekter og derfor gør det til en velegnet strategi til metodeudvikling. (Raiman, 2007)

I nærværende projekt ligger casestudiets anvendelse et sted midt i mellem disse to betragtninger, og forsøger både at svare spørgsmål af typen "hvad" og "hvordan". På den ene side dykker det ned i den planlægningspraksis, der er foregået i Aalborg, og beskriver "hvad" der er sket og hvilken læring man har gjort på baggrund af de effekter, det har haft. Men det forsøger også at gå det skridt videre og metodeudvikle, ved at undersøge "hvordan" den i Aalborg valgte praksis fungerer. Når casestudiet i indeværende projekt alligevel ligger sig lidt hen i mod det deskriptive, handler det om, at det kan være svært, at lave sådan en generalisering, som det metodeudviklende casestudie efterspørger. I den virkelige verden som casestudiet opererer i, kan det være en udfordring at udvælge en repræsentativ case, hvorudfra der kan deduceres til foreskrivende metoder eller teorier af typen: virker det her, så virker det også i andre tilfælde under de og de omstændigheder. (Raiman, 2007). Dermed er det ikke sagt, at casestudier ikke egner sig til generalisering og udvikling af foreskrivende teorier, bedst beskrevet i Bent Flyvbjergs "Rationalitet og magt, Bind 1: Det konkrete videnskab", der også er tilblevet i forbindelse med casestudiet af et forløb, ligeledes planlægningen i Aalborg. Heri retter han en kontraktkritik af casestudiet, forstået ved, at fem typiske forståelser - eller i hans optik, misforståelser – om casestudiet adresseres og anvendes til at redegøre for hvad casestudierne egner sig til (Flyvbjerg, 1991). Det er for nærværende valgt, at anvende dem som afsæt til, at tydeliggøre hvilken

viden det med casestudiet forsøges frembragt, og altså hvordan den i Aalborg Kommune udøvede praksis, kan tjene som inspiration for planstrategiarbejdet i andre kommuner. Dette vil ikke foregå som en fuldkommen slavisk gennemgang af de fem misforståelser og deres betydning og indhold, men som en kortere gennemgang af de fem punkter, i den rækkefølge, der er fundet mest egnet til at beskrive den rolle casestudiet antager i indeværende projekt.

Misforståelse 1: Generel, teoretisk (kontekstafhængig) viden er mere værdifuld end konkret, praktisk (kontekstafhængig) viden.

Misforståelse 2: Man kan ikke generalisere ud fra enkelttilfælde, og derfor kan casestudiet ikke bidrage til den videnskabelige udvikling.

Misforståelse 3: Casestudiet egner sig bedst til udvikling af hypoteser, dvs. i den første fase af den samlede forskningsproces, mens andre metoder er mere velegnede til afprøvning af hypoteser og teoridannelse.

Misforståelse 4: Casestudiet rummer en tendens til verifikation, dvs. en tendens til at bekræfte forskerens forudfattede meninger.

Misforståelse 5: Det er ofte vanskeligt at sammenfatte et konkret casestudie og at udvikle generelle teser og teorier på grundlag af dette.

Figur 3: Bent Flyvbjergs 5 misforståelser om casestudiet (Flyvbjerg, 2010, s. 465)

Startende med den første af de fem

misforståelser, afviser Flyvbjerg denne, med argumentet om at den kontekstafhængige viden er selve ekspertaktivitetens kerne, imens regler og brugen af kontekstafhængig viden er forbeholdt læringsprocessens begynderstadiet (Flyvbjerg, 1991). Nærværende casestudie er et eksempel på dette, eftersom det i bestræbelserne på at udvikle planstrategipraksisser, der modsvarer de lokale behov, slet ikke giver mening at snakke om positivistisk kontekstafhængig viden. Ligesom metodikken i meget af den i kapitel 2 inddragede teoretiske litteratur er et vidnesbyrd om – og som en afvisning af misforståelse 3 – er meget såkaldt teoridannelse baseret på casestudiers evne til at generere idéer eller teste hypoteser (Flyvbjerg, 1991). Uden at der i nærværende undersøgelse arbejdes med direkte hypoteser, kan meget af den i kapitel 2 inddragede litteratur godt anses som hypoteser i den indirekte forstand, at det præsenterer nogle teoretiske synspunkter og strategiforståelser, som former den måde hvorpå fænomenet studeres og derved de ”spørgsmål der stilles til casen”. For at nævne nogle eksempler har teorien rettet opmærksomhed imod vigtigheden af at danne aktørkoalitioner og strategibærere, at en italesættelse af en allerede eksisterende praksis som en strategi kan forstærke dens virke eller hvordan rumlige koncepter rummer store potentialer for at udbrede strategiernes indhold igennem deres evne til *name* og *frame*. Disse idéer kommer indirekte til at tjene som delhypoteser, idét de retter opmærksomhed imod hvorvidt dette også har vist sig i Aalborg Kommunes planlægning og derved former den måde hvorpå casen anskues. Dette er kendetegnende for casestudiet, der ofte arbejder med en *teoretisk generalisering*, hvor der generaliseres i forhold til teorien ved, at casestudiets kvalitative data anvendes til at styrke, svække eller nuancere teoriens ’forudsigelser’ (Raiman, 2007). En modstander af Flyvbjergs opfattelser ville jf. misforståelse 4 argumentere for, at disse teoriens ”hypoteser” som oftest ville verificeres, som en bekræftelse af forskerens forudfattede mening, hvorimod han selv argumenterer for, at de kvantitative metoder i lige så høj grad som det kvalitative casestudie giver plads til forudfattede meninger og subjektivitet (Flyvbjerg, 1991).

Flyvbjerg anerkender misforståelse nr. 5, men argumenterer for, at det også i kvalitative studier er vanskeligt at udvikle generelle teser eller teorier. Derfor er det særligt interessant til sidste dykke ned i hans adressering af misforståelse 2, hvor han stiller sig i opposition til påstanden om, at der ikke kan generaliseres på baggrund af enkelttilfælde, med argumentet om, at det handler om at udvælge sin case strategisk og være bevidst om

hvilken grad af generalisering denne tillader. Nyttевærdien af casenes information kan således maksimeres, i en informationsorienteret udvælgelse, hvor cases vælges ud fra forventninger til deres informationsindhold. (Flyvbjerg, 2010)

På tidspunktet hvor det blev besluttet at arbejde med planlægningen i Aalborg som case, blev den selvfølgelig også udvalgt ud fra forventninger til dens informationsindhold. Som det beskrives i indledningen blev Aalborg Kommunes planlægning fundet interessant, eftersom de udefraset forsøger at gøre noget, som relativt få kommuner synes at gøre i samme grad – nemlig at anvende planstrategierne som et redskab til fysisk planlægning. Men det der er særligt interessant, og har ført til valget af Aalborg Kommunes planlægning frem for andre mulige cases/kommuner, der ligeledes har forsøgt at integrere den rumlige dimension i deres planstrategier, er, at der udefraset er mange overensstemmelser mellem Aalborg Kommunes planstrategier og de kernelementer der kendetegner den lærende strategiske planlægning. Således er casen valgt ud fra en forventning om, at kunne finde nogle (forhåbentligt primært gode) erfaringer med, hvordan arbejdet med for eksempel rumlige koncepter, historiefortælling og diskurser, i Aalborg har bidraget til at skabe konkret fysisk forandring, med henblik på i sidste ende at inspirere andre kommuners planstrategiarbejde.

Idét brugen af disse virkemidler, i den indledende screening af kommunernes planstrategier, fremstod som en sjældent set praksis, kan den i henhold til Flyvbjergs tanker om caseudvælgelsesstrategier anskues som en *ekstrem case* (Flyvbjerg, 2010). Ved en ekstrem case forstås en case, der indeholder nogle egenskaber, der gør den særlig god eller dårlig, og således er velegnet til at markere en pointe på en særlig dramatisk vis (Flyvbjerg, 2010). Som Flyvbjerg beskriver, er de forskellige typer af caseudvælgelsesstrategier ikke gensidigt udelukkende, hvorfor en case ikke nødvendigvis vil matche en af hans strategi-syn i sin rene form (Flyvbjerg, 2010). Således var der jo ved valget af Aalborg som case en relativt begrænset viden om deres praksis og især hvorvidt den havde været *ekstremt* god eller dårlig, ligesom begrebet 'ekstremt' i sin ordlyd er relativt og afhænger af, hvad du ser det i sammenligning med. Det centrale for casens status som 'ekstrem' er derfor ikke, at den er særligt dramatisk, men at den fremstod som særlig rig på information om en ny og anderledes måde at tilgå planstrategiværktøjet på, ved brug af nogle af de ovenfornævnte metodikker der kendetegner det lærende strategiske paradigme. Et sådant casevalg tillader ikke den samme grad af generalisering som for eksempel det, som Flyvbjerg karakteriserer som *kritiske cases*, og derfor begrænser indeværende studies generaliseringsgrad sig til at undersøge hvorvidt de hypotesedannende teories synspunkter har vist sig gældende i Aalborgs planlægning og altså hvilke effekter det KAN have at anvende denne tilgang til planlægningen – men ikke hvilke effekter det VIL have, i andre tilfælde under specifikke givne omstændigheder. Denne overvejelse tages op i konklusionen, hvor der reflekteres over generaliserbarheden og hvordan den læring, som casestudiet har frembragt, kan inspirere andre kommuner i deres arbejde med planstrategier og strategiske planlægning

Metode

Som nævnt er casestudier ikke en metode men en forskningsstrategi (Raiman, 2007). Metoderne der anvendes i projektets anden del er i store træk de samme som i projektets første del, men med nogle nuanceforskelle i måden hvorpå de anvendes.

Dokumentanalyse: Dokumentanalysen fandt til en vis grad allerede sted i den indledende screening, der førte til valget af Aalborg Kommunes planstrategiarbejde som case. Som en indledning til analysen vil der derfor redegøres for blandet andet indholdet af kommunens planstrategier fra 2011 og 2016 og de primære virkemidler de umiddelbart synes at trække på, herunder hvorfor de blev fundet interessante at beskæftige sig med. Eftersom empirien i en dokumentanalyse er fastlagt på forhånd og der ikke er mulighed for at stille uddybende spørgsmål (Andersen, 1994), er den analytiske værdi af den foretagne dokumentanalyse i sig selv

begrænset. Planstrategierne siger ikke meget om, hvordan de er anvendt, men fungerer som en basis eller forforståelse, som den efterfølgende analyse trækker på. For at opnå et dybere empirisk indsigt i planstrategiernes virke, er der derfor foretaget en række interviews.

Interviews: Til casestudiet er der i alt foretaget tre interviews med henholdsvis Peder Baltzer Nielsen, Stadsarkitekt ved Aalborg Kommune, Mette Kristoffersen, byplanlægger ligeledes ved Aalborg Kommune samt Sven Buch, udviklingschef i Himmerland Boligforening.

Startende med interviewet med de to repræsentanter for Aalborg Kommune, havde de til hensigt at frembringe viden om hvordan der i Aalborg Kommune arbejdes med planstrategier og strategisk planlægning. Dialogen var således ikke kun centreret omkring planerne og deres indhold, men hele den proces hvori planerne optræder, med spørgsmål som; hvorfor er strategierne udformet som de er, hvilken rolle spiller de, hvem er de henvendt imod, hvad er idéen bag de valgte virkemidler, hvordan bidrager de i sidste ende til konkret fysisk forandring mv.? De anvendte interviewguides fremgår af bilag 1 til 3. De spørgsmål, der blev stillet, var et produkt af den forforståelse, den hypotesedannende teori former, hvorfor meget af den teoretiske litteratur vil kunne genfindes i spørgsmålene, dog ofte formuleret uden brug af de teoretiske termer. Dette uddybes i analyserammen i afsnit 3.3.

Til sammenligning med analysen i projektets første del, vurderes der i casestudiet at være en større risiko for en ensidig subjektivitet, eftersom at kilden potentielt kan have en interesse i en selektiv fortolkning af planlægningsprocessen, hvori primært de positive historier bliver fortalt. I et casestudie hvor forskeren, ligesom i alt anden forskning i øvrigt, må bestræbe sig på en objektiv studering af det udvalgte fænomen, kan der derfor med fordel arbejdes med triangulering. Understøtter flere kilder de samme synspunkter eller resultater, sker der en data konvergering, der styrker casestudiets reliabilitet og argumentationskraft. (Raiman, 2007)

Derfor blev der for, i den grad det er muligt, at udfordre det subjektive meningsindhold fra de to første interviews, foretaget et interview med udviklingschef Sven Buch fra Himmerland Boligforening. Som det af analysen vil fremgå, blev planstrategierne også et virkemiddel til ekstern kommunikation, og interviewet blev således anvendt til at opnå indsigt i hvordan forløbet har været, set fra den anden side af bordet. Som udviklingschef for Aalborgs største boligselskab, har det givet mulighed for at opnå bedre indsigt i den governance-struktur der beskrives i kapitel 2, og hvordan strategiarbejdet blandt andet har skabt strategibærere uden for den kommunale organisation. Som understøttende for denne dialog, inddrages der i analysen ligeledes relevant indhold fra teksten "Bæredygtighed og Smarte Løsninger i Aalborg Øst" ligeledes udarbejdet Sven Buch i samarbejde med Lars A. Engberg fra Statens Byggeforskningsinstitut. Denne giver nogle interessante betragtninger omkring hvordan boligforeninger, som en aktør uden for den kommunale organisation, tager del i opgaver omkring by- og strategiudvikling og sætter i øvrigt nogle ord på hvilken betydning indhold fra en af de studerede planstrategier har for deres eget arbejde. Foruden at anlægge perspektiver, der er interessante for projektet i sig selv, har teksten fungeret som en indgang til interviewet ved at skabe en god vidensbasis for interviewets videre forløb.

3.3. Analyseramme

Efter nu at have redegjort for projektets opbygning, er det interessant at kigge på, hvordan den i kapitel 2 beskrevne teori, anvendes i projektet. Eftersom der som bekendt foretages to forskellige analyser, med et relativt forskelligt fokus, er der også forskel på den hvorpå teorien finder anvendelse.

Startende med projektets første analyse, anvendes særligt sondringen mellem de to forståelsesparadigmer for strategisk planlægning. Således bliver undersøgelsen af hvordan planstrategierne er tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning også et studie af, hvilket paradigme der synes at være bærende og om- og hvordan dette har ændret sig over tid. Idét planstrategier som redskab, er tillagt en stor metodefrihed, ville det dog være en smule for forenklet at påstå, at planstrategierne er tænkt som et redskab til ultimativt den ene eller anden forståelse af strategisk planlægning, ligesom vi har set Sehested argumentere for, at man i praksis ofte vil arbejde med en kombination af de to strategitilgange (Sehested, 2009). Derfor vil der i besvarelsen af underspørgsmålet om hvordan planstrategierne var tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning, ikke kun fokuseres på den af de to paradigmer, der synes bærende, men hvordan dette har vist sig og er tænkt at komme til udtryk i anvendelsen af strategier inden for hver af de to forståelser.

I projektets anden analyse, vil der foruden den teori der omhandler de to strategiforståelser også i højere grad gøres brug af teorien fra afsnit 2.5 omkring historiefortælling og rumlige koncepter. Da den analyserede case, som det vil uddybes i forbindelse med selve analysen, fremstår som et eksempel på anvendelsen af netop rumlige koncepter i en planlægning baseret på historiefortælling, er det også et studie af hvordan netop denne metodik egner sig til at opnå noget af det, der jf. besvarelsen af underspørgsmål 1 var tiltænkt med indførslen af planstrategierne. Som nævnt arbejdes der med *teoretisk generalisering*, forstået ved at teorier styrkes, svækkes eller generaliseres. Lidt forenklet sagt: Hvis teorier kan anses som foreskrivende antagelser om hvordan virkeligheden hænger sammen, kan studiet altså betragtes som en undersøgelse af, om det i casen også har vist sig at hænge sådan sammen. Derfor er teorien i det forudgående blevet beskrevet som delhypoteser. Som et eksempel derpå, har vi i kapitel 2 set, at rumlige koncepter som en forsimpning af en kompleks virkelighed, har en evne til at mobilisere opmærksomhed imod planlægningen. Dette er blot én af mange delhypoteser, som 'testes' i casen, idét det undersøges, om dette har vist sig at være tilfældet i Aalborg Kommunes planlægning og hvordan dette har bidraget til at skabe konkret fysisk udvikling. Derved har strategien også spillet en stor rolle for casevalget, idét den netop er valgt ud fra en forventning om sammenfald mellem den i Aalborg praktiserede planlægning og brugen af rumlige koncepter, historiefortælling og principper fra det lærende forståelsesparadigme. Da projektets overordnede formål er, at inspirere kommunernes arbejde med at integrere den fysiske dimension i planstrategierne, bliver det således en undersøgelse af hvordan disse metodikker kan gøre dette og altså i sidste ende bidrage til at styrke kommunernes fysiske planlægning. Derfor har de teoretiske synspunkter fungeret som de spørgsmål, der er stillet til casen og ved en nærlæsning af de tre interviewguides, vil der derfor også kunne ses sammenfald med teorierne, om end der ikke er blevet gjort brug af de samme teoretiske begreber. Helt konkret har teoriens mange budskaber, ledt til en række delhypoteser eller spørgsmål, at stille til casen. Spørgsmål som altså er blevet forsøgt besvaret igennem casestudiet. Dette kan koges ned til følgende:

- Hvordan er den strategiske planlægning blevet rettet imod det brede governancelandskab?
- Strategisk planlægning eller strategisk tænkning? Hvordan er strategidannelsen foregået?
- Hvordan har man forsøgt at rette planstrategierne imod det epistemologiske planlægningsfællesskabs relationer og referencerammer?
- Hvordan har man arbejdet med at skabe strategibærere og danne aktørkoalitioner?
- Hvordan har planstrategierne som et organiserende princip, været retningsgivende for efterfølgende handlinger?

- Hvordan er planstrategierne blevet anvendt som et diskursivt virkemiddel og hvordan har dette bidraget til at konstituere magt og viden og destabilisere eksisterende rutiner, praksisser og diskurser og derigennem ændre beslutningstagen?
- Hvordan har man arbejdet med at skabe en overbevisende strategi, der kan oversættes ind og ud af institutionelle arenaer?
- Hvordan har planstrategierne givet liv til politiske arenaer og akkumuleret magt til at påvirke ressourcestrømme?
- Hvordan er der i planstrategierne blevet arbejdet med historiefortælling og hvordan har det bidraget til at udbrede strategiens budskab og få indflydelse på politik og beslutningstagen?
- Hvordan har man i denne historiefortælling arbejdet med at tage højde for hvordan et mangeartet publikum, ud fra egne referencerammer, tillægger historierne forskellige betydninger?
- Hvordan er der blevet arbejdet med rumlige koncepter og hvordan har deres evner til at forsimple en kompleks virkelighed mobiliseret opmærksomhed imod planlægningen?
- Hvordan er der blevet arbejdet med *naming, framing og claiming*?
- Og sidst men ikke mindst: hvordan har alle disse elementer i sidste ende bidraget til at skabe forandringsmagt og altså i sidste ende skabe konkret fysisk forandring?

Indlagt i alle disse spørgsmål er selvfølgelig den første præmis, der hedder 'er?' eller 'har?' – eksempelvis 'er planstrategierne blevet anvendt som et diskursivt virkemiddel, og HVIS ja, hvordan?'. Idét mange af disse spørgsmål er indbyrdes relaterede, skal det nævnes, at der i analysen ikke vil forelægges en besvarelse af hver af de enkelte spørgsmål. Disse er spørgsmålet, der er forelagt casen og derved er indarbejdet i interviewspørgsmålene og analysen, rettere end spørgsmål der forsøges besvares enkeltvis.

I forlængelse af dette, kan det være interessant slutteligt at anlægge nogle videnskabsteoretiske perspektiver på, hvordan analyserammen anvendes til at opnå viden og altså erkendelse. De teoretiske synspunkter, der har formet den overfor beskrevne analyseramme, er ontologiske idét de er udlægninger af specifikke verdenssyn. Altså teorier om det værende. Når teorien beskriver at rumlige koncepter kan mobilisere opmærksomhed imod den fysiske planlægning, er det således ontologi. Men dette ontologiske verdensbillede er ikke opstået ud af det blå, men gennem erkendelse. Med andre ord, kan vores ontologiske verdensbillede ikke opstå uden at vi kan redegøre for, hvordan denne er erkendt – altså uden vished om vores erkendelsesteoretiske eller epistemologiske position – hvordan opnår vi erkendelse? (Langergaard, et al., 2011)

Forudsætningen for at kunne svare på dette spørgsmål er så, at vi ved hvad vi forstår ved viden – altså hvad viden er? Til at besvare førstnævnte spørgsmål omkring hvordan vi opnår viden, er den hermeneutiske epistemologi interessant, hvorimod sidstnævnte spørgsmål omkring hvad vi forstår ved viden bedst indkapsles ved at se på den socialkonstruktivistiske position.

Startende med spørgsmålet om, hvad viden er, beror socialkonstruktivismen på en antagelse om virkeligheden som værende sociale konstruktioner. Således er viden ikke objektivt, men personafhængig og er et socialt produkt konstrueret hos den enkelte. Derfor er viden ikke bare noget, der siger noget om virkelighedens ontologi, men er også med til at skabe den (Langergaard, et al., 2011). For igen at tage det førnævnte eksempel, er den ontologi at rumlige koncepter kan mobilisere opmærksomhed imod den fysiske planlægning, således ikke nødvendigvis en fuldstændig sandhed, men et udtryk for den socialt konstruerede ontologi van Duinen, på baggrund af sit studie, har opnået. Ved at skrive sin teori konstruerer hun igennem

kommunikationen en virkelighed og en viden, som kan afstedkomme erkendelse og derigennem ontologiske verdenssyn på modtageren – os.

Dette var svaret på det ene af de to ovenfor spurgte spørgsmål, om hvad viden er. Hvordan erkender vi den så? I nærværende projekt anlægges et hermeneutisk blik på dette.

Hermeneutikken baserer sig på en grundidé om, at vi i vores fortolkning af verden aldrig er forudsætningsløse. Vi møder således altid verden med en forståelseshorisont, der udgøres af vores egen socialt konstruerede viden. Når vi opnår viden – altså foretager nye erkendelser – sker det igennem den hermeneutiske spiral. Ved dette forstås, at vores forudindtagede forståelser udfordres og leder til nye forståelser. (Birkler, 2005) Sat i relation til indeværende studie, går vi for eksempel ud og møder casen (Aalborg Kommunes planlægning) med teorien som vores socialt konstrueret viden om, (for eksempel igen) at rumlige koncepter kan mobilisere opmærksomhed imod planlægningen. Denne viden er vores tese der be- eller afkræftes og leder til en ny forståelse. Denne er en epistemologi vi både anvender i interviewene og dokumentanalyserne, idét de begge bidrager til at skabe nye forståelser hos os. Således er den viden, projektet i sidste ende bidrager med også sociale konstruktioner, da de – ligesom det gælder for van Duinen – er et udtryk for forskerens egen hermeneutisk erkendte socialt konstruerede ontologi.

4. Planstrategier i den fysiske planlægning

Nærværende afsnit, har som nævnt i det samlede projektbeskrivelse og forskningsdesign, til formål at besvare spørgsmålet *"Hvorfor blev planstrategierne indført i det danske plansystem og hvordan var de tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning?"*. Dette gøres igennem seks separate afsnit, som beskrevet herunder.

I **afsnit 4.1** beskrives det først, relativt kort, hvordan kommuneplanværktøjet siden sin indførsel i 1977 frem til indførslen af den 'supplerende' planstrategi har udviklet sig og deraf på hvilken baggrund, der i slutningen af det 20. århundrede blev igangsat et arbejde imod en fornyelse af kommuneplanlægningen.

Denne historiske tilgangsvinkel fortsættes i **afsnit 4.2**, i det der dykkes ned i den proces hvori plastrategien som redskab, blev født. Her beskrives det arbejde det såkaldte Udvalg om Fornyelse i Kommuneplanlægningen gjorde. Et arbejde der i sidste ende førte til beslutningen om at indføre planstrategierne i den danske planlægningspraksis

I **afsnit 4.3** analyseres det på bagkant at udvalgets anbefalinger og ved hjælp af den planstrategivejledning Miljøministeriet udarbejdede dermed, hvordan planstrategierne på dette tidspunkt (i starten af det nye årtusinde) var tænkt som et redskab til styrke den kommunale fysiske planlægning.

Idét værktøjet har været inde i en rivende udvikling siden opfindelsen deraf, er det som en forudsætning for at kunne beskrive hvor værktøjet er på vej hen, blevet fundet givende at beskrive de foreløbige erfaringer med anvendelsen af planstrategier i **afsnit 4.4**. I dette afsnit tages primært udgangspunkt i det såkaldte Plan09-projekt.

I **afsnit 4.5** forsøges det beskrevet og analyseret hvordan særligt erfaringer fra det forudgående Plan09-arbejde har ført til nye forståelser af, hvordan planstrategier er tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning. Til dette anvendes anbefalinger der opstod på baggrund af Plan09-projektet i samspil men pointer fra interviewet med tidligere landsplanchef Niels Østergård til, at tegne et billede af, hvad det er, vi vil med planstrategierne som redskab.

I **afsnit 4.6** samles der slutteligt op på det forudgående, ved en samlet besvarelse af projektets underspørgsmål 1. Foruden at give en forståelse for hvilken indvirkning planstrategier tænkes at have på kommuneplanlægningen, beskrives det med afsæt i den forudgående historiske analyse også hvordan denne forståelse har rykket sig og i hvilken retning planstrategiredskabet er på vej hen.

4.1. Kommuneplanens rolle under historisk skiftende rammebetingelser

Imens kommunernes erfaringer med kommuneplanstrategier "kun" strækker sig tilbage til år 2002, er kommuneplaner blevet udarbejdet over en længere tidsperiode. De blev indført i det danske plansystem gennem kommuneplanreformen, som en del af den omfattende planlovreform fra 1969 til 1977. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999) Kommuneplaner har således været en del af de danske kommuners planlægningspraksis gennem 40 år og har, til trods for store omvæltninger i samfundet, haft en vedblivende eksistens og berettigelse i den danske plankultur. Dette er dog ikke ensbetydende med, at kommuneplanen og dens rolle som planredskab har været statisk og uafhængig af udefrakommende faktorer, men det er i langt højere grad historien om et værktøj, der er forsøgt tilpasset til udviklingen af planlægningens rolle under samfundets skiftende rammebetingelser. Planstrategiernes indførelse i år 2000 er en del af denne konstante udvikling af kommuneplanredskabet, og derfor er det vigtigt for forståelsen af rationalerne ved at indføre planstrategier i den kommunale planlægningspraksis, at sætte kommuneplanredskabet ind i en historisk kontekst.

I 1960'ernes 'velfærdsperiode' op til kommunalreformen var samfundet præget af økonomisk vækst og, deraf afledt, også en stor aktivitet i byggesektoren (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999). Meget af denne udvikling skete relativt ureguleret, eftersom arealreguleringen dengang ikke var, som den kendes i dag. Derfor blev blandt andet mange af de danske forstæder bygget i en slags 'lovløshed' – og det var dette 'velfærdsrod' som man med kommuneplanreformen forsøgte at adressere (Østergård, 2017) Derfor blev der i udviklingen af kommuneplanen fokuseret på at skabe et redskab for kommunerne til at styre og regulere byudviklingen på en hensigtsmæssig måde – og det var altså med dette rationale for øje, at kommuneplaner og i øvrigt også lokalplaner, blev indført i den danske planlægningspraksis. Da kommuneplanreformen blev vedtaget i 1977 og førstegenerationen af kommuneplaner derefter tilblev, var det derfor med et stort fokus på arealforvaltning, således at byvæksten kunne styres. Imidlertid havde samfundets rammebetingelser ændret sig, og en begrænset økonomisk, og derved bymæssig, vækst, gjorde, at kommuneplanerne ikke helt fik den rolle og effekt, de var tiltænkt. Dette affødte en vis skepsis omkring kommuneplanerne og deres virkning, hvorfor deres rolle i planlægningen blev forsøgt gentænkt. Kommunerne greb dette an på forskellig vis og der fremvoksede en plankultur, kendetegnet ved stor eksperimentering med og vilje til at udvikle og tilpasse kommuneplanen til et redskab, der modsvarede kommunernes lokale behov, under de nye vækstbetingelser. Kommuneplanerne blev derfor anvendt med mange forskellige formål og styringsrationaler for øje – for eksempel kan nævnes kommuneplanen som en turistudviklingsplan, byforskønnelsesplan eller erhvervsfremmeplan. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999)

Denne løbende gentænkning af kommuneplanredskabet og dens formål fortsatte op i gennem 1990'erne i takt med udviklingen af samfundet og planlægningens rolle deri. Den udprægede ekspansion, der havde kendetegnet de danske byer i de forudgående årtier, blev nu forsøgt vendt og i stedet blev fokus rettet mod at byudvikle inden for eksisterende bygrænser. Foruden at begrænse arealforbruget, skulle det være med til at skabe mere kvalitet i det bebyggede miljø, der var præget af både miljømæssige problemer og sociale udfordringer med mange belastede bymiljøer. Denne mere komplekse byudvikling, stillede krav om en planlægning, der ikke blot regulerer og opstiller rammer for byudviklingen, men også som inden for den strategiske planlægning aktivt går ind og forholder sig til, hvordan byerne ønskes udviklet og præger udviklingen i den retning. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999)

Hvad der er interessant ved dette historiske kig på udviklingen af kommuneplandokumentet, er ikke så meget fortiden i sig selv, men mere hvordan den har været med til at konstruere kommuneplanredskabet som det er i dag, herunder hvorfor det i år 2000 blev besluttet at 'supplere' kommuneplanerne med en forudgående kommuneplanstrategi. En del af forklaringen skal findes i, at behovet for at gentænkte kommunens fysiske strukturer hvert 4. år efterhånden var blevet mindre. Op igennem kommuneplanens historiske udvikling, er der blevet arbejdet meget med begrebet *alternativer*. Ved indkaldelse af idéer til kommuneplanen, blev der lagt vægt på at diskutere de overordnede hovedtræk som kommunens udvikling skulle baseres på – fx centralisering eller decentralisering. Men eftersom at planlægningen med tiden havde sat sig og kommunerne havde besluttet sig for en retning at gå, gav det ikke på samme måde mening at revurdere og revidere hele kommuneplanen hvert 4. år (Østergård, 2017). I slutningen af 1990'erne viste det sig derfor, at mange kommuner ikke fik revideret deres kommuneplan hvert 4. år, som planloven ellers foreskrev (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999).

I dét interview der i forbindelse med projektet, blev afholdt med tidligere landsplanchef Niels Østergård, fortalte han om, hvordan det var denne problematik, der førte til, at det dengang nye planstrategiredskab blev opfundet. Der opstod på statsligt niveau et politisk klima, hvor man ville noget med planlægningen og hvor man blev opmærksom på nogle problemer i den kommunale planlægning. Foruden det for kommunerne udeblivende behov for at revidere kommuneplanen hvert 4. år, sås en manglende kommunalpolitisk bevågenhed omkring planlægningen, der ofte førte til dårlige beslutninger. Kommuneplanlægningen var ganske ikke tilstrækkelig interessant for kommunalpolitikere. (Østergård, 2017)

Derudover gav Niels Østergård udtryk for en anden problematik; *"Så opdager vi, at de (kommunerne) ikke foretager revision af kommuneplanen (...) de lavede bare tillæg til kommuneplanen, hver gang de lavede en lokalplan. For eksempel, hvis du går til Skagen. De havde lavet 280 tillæg til kommuneplanen"* (Østergård, 2017. 14:40). Det var en praksis, der blev set mange steder og hvor kommuneplantillæg fik en anden betydning, end de var tiltænkt: *"Det var en kattelerm, der blev introduceret. Man skulle ikke revidere kommuneplanen, fordi man fik lyst til at lave en lokalplan. Så kunne man lave et lille tillæg – underforstået, en lille undtagelse fra kommuneplanen."* (Østergård, 2017. 15:25). Derfor blev der arbejdet med et forslag, hvor det blev indlagt som en præmis, at hvis kommunerne ikke reviderede kommuneplanerne hvert 4. år som foreskrevet, så forefaldt deres ret til at udarbejde kommuneplantillæg. Forslaget blev stemt ned og blev nogen steder fra set som et overgreb på den kommunale handlefrihed – men det interessante er, hvordan det ledte til det arbejde hvori idéen om at arbejde med strategier, blev født. Man blev til sidst enige om, at man måtte gøre noget, og det ikke kunne fortsætte som førhen: *"så kan de blive ved, at lade være med at lave en plan, de ikke er interesserede i. Vi skal inspirere dem. Og her er værktøjet: det er strategi"* (Østergård, 2017. 13:35).

4.2. Udvalget om fornyelse i Kommuneplanlægning

Derfor måtte man nu i gang med at definere hvad dette strategiværktøj skulle kunne og hvordan det kunne udvikles i samarbejde med kommunerne. Derfor nedsatte Miljø- og Energiministeriet i 1998 "Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen". Udvalget, der blev til i samarbejde med blandt andet Kommunernes Landsforening, fik til opgave at *"foretage en samlet vurdering af, hvordan kommuneplanlægningen kan styrkes og kvaliteten i planarbejdet øges. Herunder skal udvalget også redegøre for eventuelle barrierer for, at kommuneplanlægningen i praksis kan styrkes i såvel store som små kommuner"* (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 6). Herunder var Kommunernes Landsforening og Miljø- og Energiministeriet bl.a. enige om at *"drøfte, hvordan kommuneplanlægningen kan blive et mere væsentligt lokalpolitisk instrument"* (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 5). Centralt for udvalgsarbejdet var, at (re)vurdere kommuneplandokumentet, og komme med anbefalinger til, hvordan dokumentet og dets administrative regler kunne modificeres og tilpasses til kommunernes behov.

Da resultatet af udvalgets arbejde som bekendt blev, at introducere kommuneplanstrategier i den danske planlægningspraksis, er det for at kunne vurdere hvordan planstrategierne var tiltænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning, essentielt at dykke ned i de overvejelser, antagelser og rationaler der ligger til grund her for. Dette gøres ved først at se på, hvordan der i udvalgets arbejde blev formuleret 10 hovedbudskaber, som en slags overvejelser planstrategiredskabet blev født ud af og dernæst hvordan man i udviklingen af redskabet – belært af fortiden – også forsøgte at tage højde for de skiftende samfundsmæssige rammebetingelser og tilpasse redskabet i forhold dertil.

10 hovedbudskaber for udviklingen af kommuneplanlægningen

Rent metodisk startede Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen med, at invitere kommunerne til en åben og inkluderende dialog om udfordringerne ved det daværende planredskab, således at problemets kerne kunne identificeres, inden der blev arbejdet med konkrete anbefalinger til at "løse" udfordringerne. Det skete helt konkret gennem en række seminarer og konferencer med deltagelse af repræsentanter fra udvalgte kommuner. Resultatet af dialogen valgte udvalget at koge ind til 10 hovedbudskaber, som skulle være med til at forme den efterfølgende anbefaling om, at indføre kommuneplanstrategier i den danske, kommunale planlægningspraksis. For at give en forståelse for hvilke udfordringer der dengang var omkring kommuneplanernes virke – og som kommuneplanstrategierne altså skulle forsøge at tage hånd om – gengives det væsentligste indhold fra de 10 hovedbudskaber i det følgende. Der er ændret i rækkefølgen for de 10 budskaber, men tallet efter budskabet, markerer dets nr. (altså budskab 1-10).

Som den første af 10 hovedbudskaber, konkluderede udvalget at **kommunerne er forskellige og har forskellige planlægningsbehov (1)**. Udfordringen med, at mange kommuner ikke fik revideret kommuneplanerne hvert 4. år efter datidens revisionsprocedurer bundede altså i, at det for mange kommuner slet ikke var nødvendigt. *"kommunerne er meget forskellige både med hensyn til størrelse, ressourcer, udviklingsmuligheder og forudsætninger. Kommunerne har derfor meget forskellige planlægningsbehov"* (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 11). Derudover oplevede mange af kommunerne også revideringen som en meget ressourcekrævende opgave. Derfor var en anden af udvalgets hovedbudskaber, at **revisionen af kommuneplanen kun bør ske efter behov (3)** og altså ikke nødvendigvis hvert 4. år, som der tidligere var krav om. Foruden at der derved skulle bruges uforholdsvist mange ressourcer på at revidere kommuneplanen, gik det også ud over den dertilhørende borgerinddragelse. Førhen indebar dennes proces, at kommunalbestyrelserne forinden udarbejdelse af

kommuneplanforslagene, skulle indkalde idéer og forslag til dens indhold. Hvad der kunne synes åbent, kreativt og inkluderende – at borgerne i denne foroffentlighedsfase fik lov at komme med idéer og forslag til alt, hvad de fandt væsentligt – førte i praksis ofte til økonomisk og politisk urealiserbare mål, og fik derfor en mere lukket og ekskluderende klang, eftersom borgerne følte sig uden for reel indflydelse. Derfor udtrykte repræsentanterne fra de involverede kommuner, at **borgerdeltagelsen kan styrkes ved kun at inddrage offentligheden, når der er et reelt planlægningsbehov (6)** og at man i øvrigt måtte skabe en tyngde i inddragelsen, så den gav borgerne anledning til reel indflydelse. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999)

Et andet af hovedbudskaberne var, at **fornyelse i kommuneplanlægningen er tiltrængt, både i lovgivningen og i kommunernes planarbejde (2)**. Den udvikling som kommuneplanlægningen havde undergået siden introduktionen i 1977, herunder bl.a. en løbende udvidelse af mindstekravene til planernes indhold jf. planlovens § 11 a (kommuneplankataloget), havde gjort, at repræsentanterne for mange af kommuner følte, at planlægningen for det første var blevet mere kompleks og for det andet nu indeholdte så mange politikområder, at en styrkelse af det politiske engagement i planlægningen var nødvendig. Derfor ønskede man, at ændre kommuneplanlægningen – både lovgivningen omkring planarbejdet og praksissen omkring udarbejdelsen – således at det politiske engagement såvel som ejerskab dertil blev større. Det skulle bl.a. være medvirkende til at vende et billede af kommuneplanlægningen, som et 'teknisk' anliggende uden videre politisk interesse. Deraf følger det fjerde af udvalgets hovedbudskaber; at **kommuneplanlægning er politik. Der skal sikres råderum og politisk ejerskab (4)** (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999).

Et andet af hovedbudskaberne fra udvalgets arbejde udsprang af, at kommuneplanlægning i mange kommuner bevægede sig imod at være et 'bredere' værktøj, end det oprindeligt var tænkt. Således var der opstået en praksis, hvor mange kommuner ikke fandt den traditionelle arealregulerende kommuneplan tilstrækkelig, og hvor der derfor blev gjort brug af supplerende planredskaber som eksempelvis planredegørelser. Udvalget så, med deres egen formulering "*(...)anvendelsen af planredegørelser som et positivt signal om, at kommuneplanlægningen kan bringes til at spille en mere central rolle i både store og små kommuner. Eksemplerne viser at planredegørelserne flere steder bruges som et vigtigt redskab i kommunernes strategiske planlægning.*" (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 37). I disse overvejelser opstod hovedbudskabet, at **kommuneplanen bør ses som et dynamisk strategisk ledelsesværktøj (5)**, som går på, at kommuneplanlægningen kan få stor gennemslagskraft og faktisk betydning, hvis den anvendes som en anledning til, at formulere nogle klare og entydige politiske retningslinjer, som kan ensrette alle kommunens aktiviteter, på tværs af politiske niveauer og administrative forvaltningsskel. Repræsentanterne fra de involverede kommuner, så det som vigtigt, at disse retningslinjer, visioner og målsætninger tilbliver i et sammenspil mellem politikerne og den brede administration. Det niende budskab handler om, at **der er behov for metodeudvikling i kommunernes planarbejde (9)**, således potentialerne ved at anvende kommuneplanen som et strategisk ledelsesværktøj kan indfries. Relateres dertil kan hovedbudskab 7 om, at **kommuneplanen er et godt redskab til at udvikle en overordnet strategi (7)**. De klare politiske retningslinjer, som kendetegner det strategiske ledelsesværktøj, viste sig som en god mulighed for, at arbejde med en planlægningspraksis, der kigger længere frem i tiden, end "blot" den 12 års periode som kommuneplanen skal omfatte, ved at udstikke mere "*langsigtede udviklingsperspektiver, der rækker ud over den konkrete planlægningshorisont*" (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 23). Det var kommunernes erfaring, at disse langsigtede udviklingsperspektiver, kan være med til at tydeliggøre og strukturere lokale målsætninger eller enkeltstående projekter i forvaltningernes arbejde,

således at der opnås synergi i mellem langsigtede udviklingsperspektiver og de ofte mere kortsigtede handlinger, der skal bevæge kommunen i den ønskede retning. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999)

Den ottende af budskaberne vedrørende at **rammestyringen skal fastholdes (8)** handler om, at i tilfælde af ændringer i plansystemet (som sidenhen skete ved introduktionen af kommuneplanstrategier) var der muligvis behov for yderligere at afklare opgavefordelingen mellem de daværende amter og kommunerne, således at rammestyringen kunne fastholdes og stadig sikre et lokalpolitisk råderum. Dette er ikke så væsentligt for indeværende rapport. Det sidste af hovedbudskaberne handlede om, at **der er behov for vejledning, bl.a. om forudsætninger for kommuneplanlægningen (10)**. For mange af kommunernes vedkommende var der et ønske om, at skabe tættere relationer mellem forudsætninger og plan, således at både planlægningen og den retning for kommunens udvikling, som kommuneplanen skulle formulere, baseres på et oplyst grundlag om kommunens situation. Ved en tilstrækkelig vejledning og viden om, hvorledes kommunerne kan analysere sig frem til egne styrker og svagheder, kan kommunen profilere sig selv og derigennem skabe en kommunal identitetsfølelse og finde sin egen position i den stigende konkurrencesituation mellem byer og kommuner (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999)

Fremtidens rammebetingelser

Et andet forhold udvalget senere hen lagde til grund for at anbefale planstrategiernes indførsel i plansystemet, var en række dengang aktuelle tendenser, som de mente ville have afgørende betydning for, måden hvorpå kommuneplanlægningen måtte udvikle sig i de kommende på (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999). Belært af historien, hvor for eksempel den første generation af kommuneplaner aldrig fik den ønskede betydning, eftersom de var udarbejdet med henblik på at styre en vækst, der aldrig indtraf, måtte fremtidens plansystem ikke bare tilpasses til de forhold, planlægningen var underlagt på daværende tidspunkt, men også til de forventninger man havde til udviklingen af samfundets rammebetingelser i starten af det nye årtusinde.

Blandt disse kan for eksempel nævnes en forventning om en øget internationalisering og konkurrence om attraktivitet, hvor byerne og kommunerne må kæmpe om at tiltrække investeringer, virksomheder, borgere mv. Blandt andet på grund af denne voksende konkurrencesituation, var der dengang en forventning om, at planlægningens rolle bevægede sig mod, at den i højere grad måtte pege på strategier for udviklingen – strategier som formåede at tage højde for lokalspecifikke udfordringer og potentialer. Et andet aspekt var baseret på en oplevelse af, at der blev stillet større og større krav til de serviceydelser kommunerne skulle yde, og at der derfor opstod et pres på den kommunale økonomi. Dette pres medførte en enighed om, at kommuneplanlægningen skulle kunne anvendes som et styringsværktøj til at antyde nogle klare prioriteringer for, hvad der skulle sættes på, og hvor kommunen skulle lægge sine ressourcer. Ligeledes understregende for behovet for en mere strategisk tilgang til planlægning var, at man på den tid så en stigende tendens til, at der blev udviklet beslutningsprocesser, der tog højde for, at borgerne blev mindre autoritetstro og ønskede en større grad af medbestemmelse på forhold, der vedrørte dem. Derfor blev der forudset en udvikling, hvor borgerne skulle tildeles et fortsat voksende ansvar i udformningen af planer og politikker og hvor inddragelsesmetoder og processer måtte forfines og styres strategisk, så de ikke løb af sporet og komplicerede debatten for politikerne. Uagtet at formodninger om de forhold planlægningen måtte operere under i de kommende år indgik i drøftelserne omkring 'designet' af fremtidens kommuneplanredskab, indså også et behov for et mere fleksibelt værktøj, der netop kunne tilpasse sig til

disse skiftende og eventuelt uforudsete forudsætninger. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999)

4.3. Løsningen? Planstrategier

”Løsningen” på de udfordringer og potentialer ved kommuneplanlægningen, der indtil videre er gennemgået, blev som bekendt anbefalingen om at indføre begrebet planstrategier i den danske planlægning. I det følgende vil det, med henblik på at opnå en forståelse for, hvordan planstrategierne dengang var tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning, analyseres hvordan planstrategivejledningen og det føromtalte udvalgs afrapportering italesætter, hvordan kommunerne bør anvende planstrategierne og hvad de kan få ud af det. Idét planstrategierne er tillagt stor metodefrihed, vil dette ikke kunne siges entydigt. Der vil altid være et ’men’ og derfor er det strategisyn, der udledes i det følgende også en anelse karikeret eller sat på spidsen. Det er således snarere en analyse af hvilket strategisyn der fremstår bærende end af hvad, der er den endimensionelle sandhed.

Kort opsummeret, indebærer kravet om kommuneplanstrategier jf. planlovens § 23 a, at alle kommunalbestyrelser, i første halvdel af deres valgperiode, skal offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen – som oftest kaldt en planstrategi eller kommuneplanstrategi. Ved planstrategierne ønskede man at gøre kommuneplanlægningen mere relevant og politisk interessant. Derfor blev det lagt op til politikerne, at fastlægge hvad de skal omhandle og hvad ambitionsniveauet skal være. Strategierne blev set som et ”svar på de lokale udfordringer” og derfor blev det valgt at give kommunerne stor metodefrihed (Miljøministeriet, 2002) Derfor fastsætter planloven kun meget få krav til planstrategiernes indhold. Disse bliver i planstrategivejledningen præsenteret i de fire følgende punkter.

1. **Oplysninger om den planlægning der er gennemført siden sidste revision af kommuneplanen.** Planstrategierne skal redegøre for de planlægningsmæssige ”hovedbegivenheder” siden sidste kommuneplanrevision.
2. **Vurdering af udviklingen.** Med baggrund i oplysningerne om planlægningen siden sidst, skal kommunalbestyrelsen foretage en vurdering af om den hidtidige planlægning har været hensigtsmæssig og i hvor høj grad målene fra sidste planstrategi er nået.
3. **Selve strategien.** Her har kommunerne stor frihed. Det vigtige er, at planstrategien skal give svar frem for spørgsmål og at det således er kommunalbestyrelsens svar på, hvordan de ønsker at kommunen skal udvikle sig.
4. **Beslutning om revision.** Sidst men ikke mindst følger, at der i planstrategien skal redegøres for hvorvidt kommuneplanen skal genvedtages, revideres for enkelte temaer eller geografiske områder eller om der skal foretages en fuld revision. (Miljøministeriet, 2002)

Som det fremgår af punkt 4, forsøgte man med strategitilgangen at imødekomme den udfordring, det nedsatte udvalg var kommet frem til; at kommunernes planlægningsbehov er forskellige og at kommuneplanen derfor kun bør revideres efter behov. Derved forsøgte man at afhjælpe et tidligere sommetider ubalanceret forhold, hvor kommunerne skulle lave en fuld revision af deres kommuneplan, selvom de ikke altid fandt det nødvendigt. Derfor forsøgte man at skabe rammerne om en mere fleksibel planproces, både i henhold til kravene til planstrategiernes indhold og revisionsomfanget for kommuneplanerne, så de begge modsvarede et reelt behov. Ved at give kommunerne mulighed for at genvedtage kommuneplanen eller kun at foretage en delvis revision, blev der derved lagt op til, at ”*mindre ændringer kunne klares ved mindre omstændelige procedurer, mens de mere omfattende og betydelige*

ændringer skulle følges af en væsentlig borgerinddragelse” (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 21). Dette for som tidligere nævnt, at kommunerne ikke skulle tvinges til, at udarbejde en kommuneplan de ikke er interesseret i, men i stedet inspireres til at arbejde med strategier og strategisk planlægning (Østergård, 2017). Således ophørte kravet om en fuld revision af kommuneplanen hvert 4. år, imens kravet om en ny planstrategi hvert 4. år opstod.

Som diskuteret i kapitel 2 findes mange varierende forståelser af strategisk planlægning og dets virke. I den planstrategivejledning, der blev udarbejdet i år 2002 umiddelbart efter indførslen af redskabet, introduceres en strategiforståelse, der på mange måder minder om den bl.a. Bryson advokerer for. Det italesættes som et fællestræk blandt det forskellige af strategiopfattelser, at en strategi må give svar på fire spørgsmål: A) hvor står vi? (status), B) hvor vil vi hen? (visioner og målsætninger), C) hvad gør vi? (Beslutning om at iværksætte handlinger for at nå visioner og målsætninger) og D) hvordan gik det? (erfaringer, evaluering og evt. revidering af strategien) (Miljøministeriet, 2002, s. 12). Det var denne strategiforståelse, der blev forsøgt oversat til en dansk kontekst, ved en strategitænkning hvor udvikling skal ske efter bevidst valgte visioner og målsætninger og rette sig imod de problemer og muligheder kommunen har (Miljøministeriet, 2002). Bemærk at denne forståelse af strategibegrebet kan genfindes i de ovenfor beskrevne mindstekrav til planstrategiernes indhold. I planstrategivejledning ledes der op til, at disse fire dele, skal give sig til udtryk ved, at den enkelte kommunes planstrategi beskriver følgende forhold:

1: Hvor står vi? (status)	Dette så kommunen kan finde sit eget ståsted og agere ud fra dette. Der lægges op til anvendelse af data, kortlægninger og andet analytisk kan understøtte dette. Fx nævnes metoder som befolkningsprognoser, flyttemønstre, detailhandelsanalyser, fremskrivninger af arealbehov, økonomiske analyser og vurderinger mv. Analyser kan både foregå ved statistiske og mere ”bløde” data. (Miljøministeriet, 2002)
2: Hvor vil vi hen? (visioner og målsætninger)	I planstrategivejledningen, lægges der op til, at kommunerne arbejder med henholdsvis visioner og målsætninger. Ved visioner forstås langsigtede, idealistiske og mere visionære mål, der ikke er direkte fri fantasi, men ikke på samme måde er begrænset af virkeligheden. Ved målsætninger forstås mål med kortere tidshorisonter. Det nævnes i øvrigt som en fordel, hvis disse er målbare, så der kan følges op på om målsætningerne nås (se pkt. 4). (Miljøministeriet, 2002)
3: Hvad gør vi? (strategien)	Strategien skal ifølge planstrategivejledningen angive hovedlinjerne i den indsats politikkerne vil iværksætte for at nå i retning af visionerne og opnå målsætningerne. Der kan udpeges indsatsområder, hvor der bør ske en yderligere planlægning, fx ved en lokalplan og indsatser vil ofte have en kortere tidshorizont end visioner/målsætninger - fx 3-5 år frem. (Miljøministeriet, 2002)
4: Hvordan gik det? (erfaringer, stillingtagen og beslutning om revision)	Dette beskrives som en anledning til at iværksætte undersøgelser til at følge op på den forudgående planlægning. For eksempel foreslås der en gengående systematik i metodikken, således at der ved anvendelse af de samme analysemetoder som i del 1, systematisk kan følges op på udviklingen over en længere periode (Miljøministeriet, 2002)

Som denne skematiske og stepvise opbygning viser, kan der drages paralleller til Brysons strategiforståelse, der, bedst illustreret ved ABC-modellen, bestræber sig på, at opstille en rækkefølge for de handlinger

planlægningen indebærer. Således lægges der i planstrategivejledningen op til, at det først afklares, hvor man står og hvor man vil hen, for efterfølgende at kunne beslutte sig for at iværksætte de handlinger, der i en rationel logik vurderes at være bedst egnede til at indfri de pågældende visioner og få kommunen derhen, det ønskes (Bryson, 2011). Til forskel fra i ABC-modellen, er der i planstrategivejledningens 4 trins model også et indsat et fjerde punkt, idét det anbefales, at kommunerne reflekterer over om udviklingen igennem de sidste fire år, er foregået som den sidste planstrategi foreskrev. Denne tanke er på mange måder at sammenligne med den kontrol-mekanisme Bryson også beskriver, som et forsøg på at måle, om udviklingen forløber som ønsket, om end det kan være en kompliceret opgave (Bryson & Roering, 1987). Det synes umiddelbart at være i en lignende logik, at der foreslås en gengående systematik i metodikken, så udviklingen kan måles over en længere periode, og der er således mange paralleller at trække mellem den strategiforståelse der i 2002 blev præsenteret i planstrategivejledningen og det analytiske strategiske planlægningsparadigme.

Med indførslen af planstrategierne fulgte også, som udvalgsarbejdet havde peget på, et ønske om at styrke det politiske ejerskab og engagement i planlægningen. Blandt hovedpointerne i Miljøministeriets vejledning er, at en planstrategi skal opfattes som *"kommunalbestyrelsens program for udviklingen og for den kommuneplanlægning der ønskes gennemført i valgperioden."* (Miljøministeriet, 2002, s. 8) og at *"Et af formålene med at indføre strategier for kommuneplanlægningen er at styrke politikernes muligheder for at bruge kommuneplanlægningen strategisk."* (Miljøministeriet, 2002, s. 8). Ved at øge den politiske bevågenhed omkring planlægningen var ønsket blandt andet at gøre den mere interessant, relevant, visionær og proaktiv og derigennem være med til at vende det tidligere beskrevne billede af kommuneplanlægningen som et 'teknisk' anliggende med en ofte meget arealregulerende og ja/nej-sigende tilgang (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999). *"Det vigtige er at planstrategien udtrykker en bevidst politisk prioritering af hvad der er fundamentalt for kommunen, hvad der skal være sigtepunkterne for og prioriteringen i den lokale politik[...]"* (Miljøministeriet, 2002, s. 8) Det beskrives, at kommunalbestyrelserne skal anvende planstrategierne til at sende et klart og tydeligt signal om hvilke problemstillinger, behov og plantanker de har, således at den til tages alvorligt af dem, der skal bidrage til dens realisering (Miljøministeriet, 2002).

Denne tankegang om strategien som en politisk udmelding, der efterfølgende skal realiseres, tydeliggøres i den måde hvorpå der skelnes mellem visioner, målsætninger og konkrete handlinger. Som det beskrives i det andet af de fire førnævnte trin (2: hvor vil vi hen), lægges der i planstrategivejledningen op til, at kommunerne både arbejder med langsigtede visioner, der skal tegne et billede af, hvordan kommunalbestyrelsen ser kommunen udvikle sig i et længere tidsperspektiv og med mere kortsigtede mål, der kan sørge for, at visionerne konkretiseres og bæres ind i kommunens forskellige aktivitetsområder. (Miljøministeriet, 2002) Det beskrives som en løbende proces, idét målsætninger følges op ad handlinger og budgetlægning (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999). En strategiforståelse, der på mange måder minder om management-perspektivets top-down styrede, step-for-step baserede planlægningsprocesser, hvor politikere formulerer mål og visioner, og hvor planlæggere bliver 'strategimagere', der skal indfri visionerne og implementere konkrete handlinger, i en beslutnings- og målopfyldelsesproces baseret på rationel lineær deduktion fra strategi over principper til handlinger (Sehested, 2009) (Healey, 2007), understreget af følgende citat fra planstrategivejledningen:

"Strategi adskiller sig fra "visioner" og "overordnede mål" ved at der først bliver tale om strategi når der er beskrivelser af hvordan målene kan realiseres. Strategi er på én gang både overordnet og langsigtet og konkret og handlingsorienteret." (Miljøministeriet, 2002, s. 13)

Deraf tolket, var det vigtigt, at planstrategierne ikke blot ville komme til at formulere visioner, men også iværksætter konkrete handlinger og indsatser. For at handlingerne kan realiseres, og ikke blot skal forblive visioner og ønskede handlinger, beskrives det som vigtigt, at der sker en opfølgning på planen i organisationens udførende led (Miljøministeriet, 2002). På den måde blev det forsøgt at imødekomme det af udvalget identificerede hovedbudskab; at kommuneplanlægningen kunne gøres til et strategisk ledelsesværktøj og få større gennemslagskraft, hvis den formulerer klare politiske retningslinjer, som former og ensretter kommunens aktiviteter (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999). Dette er igen et strategisyn med tråde at trække til den management inspirerede tilgang, der forudsætter en forudsigelighed i udviklingen og beror på en antagelse om organisationer som rationelt handlende, og at fremtiden kan programmeres gennem klare handleanvisninger på baggrund af intentionelle valg i en logisk deduktiv beslutningsproces (Sehested, 2009).

Understøttende for denne rationelt betonedede måde at tænke strategisk planlægning på, beskrives det i planstrategivejledningen, at strategier egner sig til at samordne aktiviteter *"for at få en effektiv indsats og det bedst mulige resultat i forhold til målene"* (Miljøministeriet, 2002, s. 13). Dette skulle blandt andet bidrage til at adressere den forventning til fremtidens rammebetingelser, udvalget identificerede; at et stigende antal kommunale serviceydelser, ville medføre et pres på den kommunale økonomi, hvorfor der i højere grad er behov for at kommunikere prioriteringer ud omkring, hvad kommunalbestyrelsen vil – og ikke vil – satse på. Selvom det tager ressourcer at facilitere en strategisk planlægningsproces, kan det i sidste ende skabe en effektivisering, i det ressourcer anvendes bedre og med klare politiske mål for øje (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999). Et strategisyn der kan sammenlignes med den måde hvorpå både Bryson og den management inspirerede tilgang fandt inspiration i strategisk planlægning i den private sektor, hvor faglighed, effektivitet og central politisk styring er i højsædet (Sehested, 2009).

Som det fremgår af det første af de fire forhold, som Miljøministeriet i vejledningen lægger op til, at kommunerne bør beskrive (1. hvor står vi?), fremstår det også som værende en meget analytisk tilgang. Det anbefales at kommunerne via data, analyser o.l. identificerer sin egen position, herunder styrker og svagheder, i forhold til omgivelserne og lader strategien (konkrete visioner, mål og handlinger) udspringe af denne, for eksempel ved brug af SWOT-analyser, som Bryson også advokerer for (Miljøministeriet, 2002) (Bryson & Roering, 1987). Det er således et forsøg på, at tage forbehold for den forventning det nedsatte udvalg, konkluderede omkring fremtidens rammebetingelser; at kommunerne i fremtiden må forsøge at finde deres ståsted i den stigende globaliserede konkurrencesituation, som Albrechts & Balducci også fremhæver blandt årsagerne til den strategiske planlægnings genopblomstring. (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999) (Albrechts & Balducci, 2013). I en sådan 'rationel' og analytisk logik, ses det som værende en fordel hvis målene er målbare, så der kan følges op på, om målene nås (Miljøministeriet, 2002) i en løbende og gentagende proces hvor positionen afklares, mål opstilles, det analyseres om målene er nået, positionen genovervejes og nye mål derudfra opstilles. I planstrategivejledningen beskrives hvordan denne hierarkiske tænkning, kan gøre sig gældende på tværs af de divergerende roller planlægningen kan spille i den enkelt kommune:

"I nogle kommuner er kommuneplanlægningen koncentreret om den fysiske planlægning [...] I andre kommuner har kommuneplanlægningen en bredere funktion der rækker ud over det fysiske. [...] Planstrategien er tænkt som et værktøj der kan tilpasses forskellige planlægningsmodeller i kommunerne og indgå i det plansamspil som allerede findes i kommunerne." (Miljøministeriet, 2002, s. 12)

Således argumenteres der for, at der i de kommuner, hvor kommuneplanen primært dikterer den fysiske udvikling, kan arbejdes med en fysisk orienteret planstrategi, hvorimod den i de kommuner hvor kommuneplanen er en helhedsplan, kan udvides til en 'helhedsstrategi'.

En sidste pointe omkring den måde hvorpå planstrategiernes rolle blev italesat omkring indførslen i år 2000-2002 er, at det blev forsøgt at imødekomme den forudgående udfordring med, at borgerne ofte følte sig overhørt i inddragelsesprocesserne. Dette blev gjort ved at følge kommunernes anbefaling om kun at lade den offentlige inddragelse finde sted, når der var et reelt planlægningsbehov, som borgerne ligeledes havde mulighed for at få reel indflydelse på. Derfor blev procedurereglerne ændret, så der ikke længere skulle indkaldes idéer og forslag, men så kommunalbestyrelsen har bedre muligheder for at foretage inddragelsen, når den findes relevant:

"Det er udvalgets opfattelse, at anbefalingerne vil bidrage væsentligt hertil, idet debatten vil blive mere målrettet og vedkommende, fordi den vil finde sted, når der er behov for at tænke nyt og ændre på tidligere beslutninger" (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 44)

Med de "nye" regler fik kommunalbestyrelsen mulighed for en mere strategisk inddragelse, hvor de selv kan vælge, om de vil initiere en debat omkring planstrategien eller i forbindelse med den efterfølgende kommuneplan. (Miljøministeriet, 2002) For eksempel kan kommunalbestyrelsen med planstrategien vælge først at offentliggøre sit program for, hvordan de ønsker at kommunen skal udvikle sig, og lade dialogen udspringe af denne og derigennem kvalificere debatten fordi, at den *"kommer til at foregå på baggrund af nogle klare politiske tilkendegivelser af, hvordan den enkelte kommune skal udvikles"* (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999, s. 11). Der gives udtryk for, at dette kan øge interessen hos borgerne, da den opleves som mere vedkommende, relevant og konkret (Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999).

4.4. Anvendelsen af planstrategierne. Imod en anderledes tilgang?

Efter nu at betragtet, hvordan det i årene omkring indførelsen af planstrategiredskabet blev italesat, hvordan dette skulle styrke den kommunale fysiske planlægning, herunder hvilken strategitænkning der synes at ligge bag, er det nu interessant at kigge på de faktisk forhold. Altså hvordan redskabet i virkeligheden har fundet anvendelse i de danske kommuner, om og hvordan det har styrket den fysiske planlægning og for at kunne vurdere, hvordan den læring, der gøres i forbindelse med casestudiet i kapitel 5 kan bidrage til udvikling af planstrategiredskabet og tjene som inspiration for andre kommuner, hvor strategipraksisserne og plankulturen er på vej hen? Det beskrives i hvilken retning den strategiske planlægning bevæger sig og derved hvad det er for erfaringer og strategianvendelser, der savnes inspiration til.

Eftersom dette er et stort spørgsmål, som en egentlig undersøgelse af formentligt ville blive omsiggribende og række ud over de ressourcer, der er til rådighed i indeværende studie, er det valgt at trække på den empiri og de konklusioner, der er gjort i det førmtalte partnerskabsprojekt mellem Realдания og Miljøministeriet, Plan09. Som nævnt, blev der i dette partnerskabsprojekt i perioden 2006-2009 foretaget en analyse af den strategiske planlægning, der fandt sted i de danske kommuner, med henblik på at udveksle gode såvel som mindre gode erfaringer og at bistå kommunerne med at udvikle deres plankultur (Plan09, 2009 a). Eftersom dette er den til stadighed mest omfattende analyse af kommunernes strategipraksisser, er det vurderet at være den bedst tilgængelige viden, der findes og derfor den viden, der kan trækkes på, i en undersøgelse af hvor kommunernes strategipraksis er på vej hen. Der kan derfor være forhold eller praksisser, der har ændret sig sidenhen – derfor skal de tendenser, der påpeges i dette delafsnit ses med forbehold for denne potentielle fejkilde. Eftersom der i denne delanalyse blot italesættes tendenser og ikke efterstræbes statisk repræsentativitet og at de konklusioner, der i Plan09 blev gjort, i overvejende grad stemmer overens med de indtryk den ustrukturerede screening af den nyeste generation planstrategier, hvorudfra projektets problemstilling udsprang, gav, er det valgt at leve med den fejkilde, at empirien ikke er helt up-to-date.

I Plan09 projektet blev der på baggrund af en screening af samtlige kommuners planstrategier, udvalgt 10 kommuner med relativt forskellige størrelser, geografiske lokaliseringer og strategipraksisser – hvoraf de tre havde udarbejdet en fælles planstrategi. For disse 10 kommuner blev der foretaget dokumentanalyser af deres planstrategi og interviews med planlæggere og politikere fra hver af de 10 kommuner. Eftersom at planstrategierne blev udarbejdet som et redskab med stor metodefrihed, der kan tilpasses den planpraksis- eller kultur der kendetegner de enkelte kommuner, havde Plan09 arbejdsgruppens undersøgelse og evaluering af kommuneplanstrategierne ikke til formål at opstille en "rigtig" model for hvordan en god planstrategi udarbejdes. Formålet var tværtimod at vise variationen i måden hvorpå processen tilrettelægges og strategien anvendes med henblik på løsning af konkrete problemer i kommunerne. I evalueringen havde arbejdsgruppen fokus på primært 4 emner, henholdsvis strategiernes formål, indhold, proces og politisk ejerskab samt hvordan de forholdte sig til det åbne land – sidstnævnte ikke fundet relevant at behandle i nærværende projekt. (Sehested, et al., 2009)

Startende med det teoretiske rammesæt hvorpå analysen baserede sig, må det nævnes, at denne i nogen grad minder om den, der arbejdes med i nærværende projekt, hvorfor det blev undersøgt hvorvidt og i hvor udpræget grad de to strategiske paradigmer kunne genfindes i praksis. Til forskel fra den måde hvorpå strategibegrebet, som beskrevet i afsnit 4.3, blev italesat omkring indførslen af planstrategierne i starten af det nye årtusinde, synes der at være opstået en stigende anerkendelse af også det lærende paradigme, om end skelet i praksis ikke altid kan tegnes så stringent op; *"I yderpunkterne er der forskel på, om der lægges*

vægt på styring som effektiv ledelse og management eller på styring som dialogstyring og forankring. De fleste af kommunerne prøver at inddrage begge dele, men der er forskel på vægtningen i arbejdet med planstrategierne" (Sehested, et al., 2009). På trods af at kommunerne viste sig ofte at arbejde med en kombination af de to tilgange, peges der i analysen på nogle tendenser i de formål der tillægges de forskellige strategitilgange. Startende med det analytiske paradigme, viste det sig at kommunerne tydeligvis har *"opgivet at bruge planstrategierne som strukturplanlægning"* (Sehested, et al., 2009, s. 94), hvorfor det analytiske paradigme primært kommer til udtryk ved den management-inspirerede tilgang. Med denne har kommunerne forsøgt at skabe sammenhæng mellem visioner, strategier, politikker og konkrete handlinger og projekter og i enkelte tilfælde også budgetlægningen (Sehested, et al., 2009), i hvad der synes af en bestræbelse på en rationel deduktion fra visioner over principper til handlinger. Dette beskrives som den vertikale styringsmodel (Sehested, et al., 2009). I kontrast dertil står den horisontale styringsmodel, kendetegnet ved at planstrategiprocessen centrerer omkring at forankre strategiarbejdet og beslutningerne bredt i kommunen og udvikle en fælles vision og referenceramme. I modsætning til, hvad blandt andet Healey og van Duinen advokerer for, er den fælles meningsdannelsesproces ikke foregået ved inddragelse af det brede governance-landskab, men har primært været kørt som interne politiske og administrative processer, højst med inddragelse af få nøgleaktører fra uden for den kommunale organisation. I modsætning til den rationelle deduktion fra vision til handling, har kommunerne med denne tilgang forsøgt at anvende planstrategiprocessen som en anledning til skabe overblik over de mange styringsredskaber og politikker kommunerne har og sammenfatte det til en fælles referenceramme hvoromkring hele den kommunale organisation kan mødes og udvikle ejerskab. (Sehested, et al., 2009).

Denne strategitænkning afspejler sig også i måden hvorpå strategiprocessen organiseres. Indførslen af planstrategierne har ifølge Plan09's evaluering skabt det ønskede politiske ejerskab til kommuneplanlægningen, idét der lægges stor vægt på, at det er politikernes og ikke planlæggernes strategier. Typisk organiseres strategiarbejdet bredt i kommunernes forvaltninger – for eksempel forankret i en udviklingsafdeling – og har med sit forsøg på helhedstænkning altså udviklet sig til et redskab, der uagtet dets bestræbelse på en horisontal eller vertikal styring, ofte rækker ud over en traditionel planafdelings arbejde og bliver forsøgt anvendt enten *"[...] som en form for overligger til andre politikker eller som en fokuseret udviklingsstrategi."* (Sehested, et al., 2009, s. 94). Interessant er det, at politikerne viste sig særligt at være optaget af visionsprocesserne, hvorimod de mere tekniske og detaljerede planstrategier ofte bliver med mindre politisk involvering (Sehested, et al., 2009). Noget som måske kan tænkes at være blandt årsagerne til, at der i den indledende screening, hvoraf projektets interesse udsprang, syntes at være få kommuner, der anvendte planstrategierne som et redskab til at diktere den fysiske udvikling – det skal vi se på i det følgende:

Om end alle planstrategier er forskellige identificeres i Plan09-projektet tre primære måder at tilgå - indholdet af strategierne; henholdsvis 'fysiske strategier' der som et forarbejde til kommuneplanen primært beskæftiger sig med at omsætte eksisterende strategier til beslutninger for hvordan kommunens fysiske strukturer skal udvikles, 'helhedsstrategier' der omfatter udviklingen på alle kommunens politikområder og efterstræber fælles meningsdannelse og ejerskab på tværs af forvaltninger og 'fokuserede strategier' der ligger et sted midt i mellem, ved at udvælge bestemte indsatsområder (Sehested, et al., 2009). En for projektet interessant betragtning omkring dette er, at:

"Jo "smallere" og jo mere fokuserede strategierne er, jo lettere er de at gøre handlingsorienterede. Jo bredere de er, jo mere får de karakter af enten fælles meningsdannelse (hvis man inddrager bredt og

seriøst i processen), eller som symbolsk retorik (hvis kun få arbejder med strategien i kommunen)."
(Sehested, et al., 2009)

Altså beskrives det, hvordan der i bevægelsen mod det lærende paradigmes fælles meningsdannelsesprocesser ses, at strategierne bliver "bredere" og det er i høj grad set i lyset af denne iagttagelse, at casestudiet i afsnit 5 har sin berettigelse. I Plan09's kortlægning skitseres det, hvordan de "smallere" fysiske planlægningsstrategier særligt knytter sig til det traditionelle fysiske planlægningssystem, imens de urbane planlægningsstrategier *"forsøger at etablere en proaktiv politisk proces, og derfor knytter sig tættere til den politiske proces"* (Sehested, et al., 2009, s. 64). Til forskel derfra synes det at være tendensen, at det primært er planafdelingen der arbejder med og udvikler ejerskab til de fysiske strategier (Sehested, et al., 2009), hvorfor der opstår en kontrovers imellem den fysiske planlægning og det politiske ejerskab, som man netop med planstrategierne ønskede at knytte tættere sammen. I stedet viser det sig, at planstrategierne ofte kommer til at handle om mange andre ting end den fysiske planlægning og at det som oftest er der politikerne bliver engagerede – og derfor kunne der stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt planstrategiredskabet har gjort planlægningen politisk interessant og gjort op med dens image som et 'teknisk anliggende', eller i virkeligheden blot er blevet et politisk værktøj, der i sig selv er ved at flytte sig væk fra den fysiske planlægnings kerneopgave? Et spørgsmål der ikke her kan gives en fuld besvarelse af, men som også synes at have optaget Plan09-projektets ræsonnement: *"i sig selv er planstrategierne måske ved at udvikle sig til noget meget bredere end de planstrategier, der lovgivningsmæssigt var tænkt som nært knyttet til den institutionaliserede kommuneplanlægning"* (Sehested, et al., 2009, s. 99). Med dette henvises der til, at planstrategierne ofte anlægges imod en bred vifte af kommunale udviklingsspørgsmål, og derfor sjældent knytter sig direkte til den forestående kommuneplanrevision i en sådan grad, at kommunerne kan gå direkte fra planstrategien til kommuneplanarbejdet (Sehested, et al., 2009). Derved ses en bevægelse væk fra den rationelle logik, der syntes at være bærende for strategiforståelsen omkring lovændringen. I denne udvikling er det blandt Plan09-projektgruppens erfaringer, at det desværre ofte sker med en 'hverken-eller' effekt, hvor kommunerne forsøger at sætte sig mellem to stole:

"En række kommuner har med planstrategien forsøgt at favne bredt på tværs af forvaltningerne. Men uden for at alvor at få ejerskab til opgaven i andre forvaltninger (end den fysiske? Red.) og uden at visionerne omsættes til konkrete handlinger. Samtidig betyder det store fokus på at tænke på tværs, at arbejdet mister fokus på den fysiske planlægning og at sammenhængen til kommuneplanen derfor bliver svag." (Plan09, 2009 b).

En udfordring Plan09 blandt andet forsøger at adressere med de anbefalinger til kommunernes strategiarbejde, der præsenteres i det følgende.

4.5. Hvad vil vi nu?

På baggrund af det forudgående, er det interessant at se på, hvordan erfaringerne har ledt til nye forståelser af hvordan planstrategiernes kan bidrage til at styrke den kommunale fysiske planlægning. I en sådan diskussion, må man selvfølgelig være opmærksom på, at planstrategierne, som mange gange nævnt, er tillagt stor metodefrihed og er tænkt som et redskab, der kan tilpasses lokale behov, og at det derfor ikke giver mening at opliste en lang række effekter, som strategierne skal have – det er meget situationsbestemt og skal ses i lyset af den måde, de tænkes anvendt i den lokale kontekst. Derfor skal de normative beskrivelser af planstrategiernes virke, der præsenteres i det følgende, ikke anses som virkninger planstrategierne SKAL have i alle kommuner. Det er snarere virkninger planstrategierne KAN have. Derudover skal det huskes, at der i nærværende studie er fokus på, hvordan redskabet kan anvendes til at diktere den fysiske planlægning og udvikling, hvorfor der ikke vil præsenteres anbefalinger til, hvordan planstrategierne bedst muligt kan anvendes til ”den brede vifte af kommunale udviklingsspørgsmål”. Dette gøres ved at syntetisere indhold fra primært to kilder. I forlængelse af de af Plan09’s erfaringer, der blev beskrevet i forudgående afsnit, beskrives en række anbefalinger, som de kom frem til. Dette udgør den ene kilde. Disse beskriver, på baggrund af den forudgående omfattende analyse og indsigt i praktiske erfaringer, hvordan kommunerne i fremtiden kan anvende planstrategiredskabet til at styrke den kommunale fysiske planlægning. Derudover inddrages, som den anden kilde, interessante perspektiver fra det interview, der som nævnt blev afholdt med forhenværende Landsplanchef Niels Østergård. I dette interview blev det omfattende spørgsmål ’hvordan laves en god planstrategi’ diskuteret, med den indlagte præmis, der hedder, at der i projektet fokuseres på, hvordan de kan anvendes til at diktere den fysiske udvikling og indeholder således nogle betragtninger og refleksioner over dette.

Ovenstående betragtninger kommer også til udtryk i de anbefalinger, Plan09 undersøgelsen redegør for. Det anbefales at kommunerne udnytter metodefriheden og *”på forhånd beslutter hvilken rolle planstrategien skal spille i forhold til andre visions- og strategidokumenter”* (Sehested, et al., 2009, s. 85). Ønskes det for eksempel at gøre den til en overligger for alle aktiviteter i den kommunale organisation eller skal den i højere forsøge at oversætte politiske visioner til konkrete handlinger på det fysiske område? Dette er overvejelser, der må gøres, før arbejdet med en planstrategi initieres, for at strategien kan få reel indflydelse og kommunerne ikke ender med at forsøge at blæse med mel i munden. Derfor anbefales det kommunerne:

”at tage stilling til, hvorvidt planstrategierne primært skal bidrage til løsninger på eksisterende problemer, eller om de primært skal bidrage til afsøgning af kommunens situation, rolle og udfordringer og dermed en konsensusopbygning som grundlag for de løsninger, der skal arbejdes med” (Sehested, et al., 2009, s. 86).

Denne overvejelse henføres til de to paradigmer for den strategiske planlægning. Som det ene yderpunkt, den analytiske tilgang hvori planstrategien bliver et effektivt og handlingsorienteret styringsredskab, udformet af kommunens centrale ledelse – og som altså har til formål at bidrage til at løse eksisterende problemer. Som det andet yderpunkt, en lærende tilgang, hvor planstrategien er et dialogredskab hvoromkring der dannes konsensus og fælles mening og som derved forankres bredt i den kommunale organisation. (Sehested, et al., 2009)

På baggrund af denne anbefaling om bevidst at knytte sin planlægning an til én af de to yderpunkter eller teoretiske afsæt, suppleres med en række anbefalinger for hvert af de to tilgange.

Hvis den analytiske tilgang ønskes anvendt til at udvikle en effektiv 'styringsmekanisme' (Sehested, et al., 2009, s. 96), anbefales det blandt andet at styrke projekt- og aftalestyringen (hvem gør hvad), styrke den interne og eksterne nøgleaktørinddragelse for at skabe forankring og styrke sammenhængen mellem strategier og projekter (Sehested, et al., 2009). Dette kan blandt andet egne sig som en forberedelse til kommuneplanarbejdet ved, at kræfterne kan lægges i at afklare væsentlige fysiske/rumlige spørgsmål forud for den forestående kommuneplanrevision og kan anvendes med henblik på en konkret, målrettet politisk diskussion om de fysiske omgivelser – og altså med en fysisk strategi som slutprodukt. Ressourcer kan lægges i at omsætte politiske visioner til konkrete handlinger og kan række ind i andre sektorer – for eksempel nævnes hvordan behovet for flere institutionspladser eller renovering af skoler også kan blive væsentligt for en planafdeling. (Plan09, 2009 c) Udfordringen ved denne tilgang er som nævnt, at det ofte kun er planafdelingen, der udvikler ejerskab til strategien og at en ordentlig politisk diskussion udebliver, i dét det anses som værende 'et teknisk anliggende'.

På den anden side står den lærende tilgang, hvor det blandt andet anbefales at styrke de kreative og innovative potentialer i strategisk planlægning og styrke meningsdannelsesarbejdet internt og eksternt i kommunen, ved at "*omdanne erfaringer, oplevelser og engagement i kommunen til nye strategier og mentale billeder*" (Sehested, et al., 2009, s. 98) og derigennem opbygge nye "*fælles forståelser, diskurser og historier*" (Sehested, et al., 2009, s. 98). Her beskrives det som værende centralt ikke nødvendigvis at opfinde helt nye visioner, men, som Mintzberg også peger på, at finde og understøtte allerede eksisterende – og måske ubevidste – strategier (Plan09, 2009 d). Det giver mulighed for at "*løse de stadigt mere komplekse problemer, der knytter sig til den spatiale udvikling*" (Sehested, et al., 2009, s. 100). Udfordringen er som tidligere nævnt, at fokus på den fysiske planlægning kan mistes, hvorfor det er blandt Plan09-projektgruppens anbefalinger - som en normativ beskrivelse af hvordan planlægningen i fremtiden må foregå – at den "*spatiale og fysiske dimension fastholdes i den strategiske planlægning og ikke fortrænges af den økonomiske og sociale dimension, som der er en tendens til i planstrategierne*" (Sehested, et al., 2009, s. 100). Noget vi i forbindelse med casestudiet i afsnit 5 vil komme tilbage til.

Interview med tidligere landsplanchef, Niels Østergård

Som nævnt suppleres ovenstående anbefalinger, med en række betragtninger fra det afholdte interview med tidligere landsplanchef Niels Østergård. I dette gav han udtryk for, at planstrategierne desværre lidt får ofte blev for vage i deres ytringer, om end det blev en smule bedre efter kommunalreformen i 2007:

"Så derfor blev jeg jo meget bekymret, i perioden efter. For hver gang, der var gået fire år og vi kiggede de her strategier igennem, så blev det i stigende grad åbenbart for mig, at i i hvert fald en tredjedel af kommunerne, skrev de borgmesterens valgløfter af. Det var jo ikke kommuneplanstrategi. Det var ligegyldigheder som 'vi skal bo godt', 'folk skal have gode boliger', 'vi skal give de ældre gode plejehjem' og sådan noget" (Østergård, 2017. 33:00)

Niels Østergård gav udtryk for vigtigheden af, at planstrategierne udtrykker en politisk retning. Tag for eksempel Københavns Kommune, der har forstået at "*Strategi er rigtig politik. Det er den retning. Vi skal derhen, ikke derhen*" (Østergård, 2017. 38:23). Senere hen følger han op med, vigtigheden af ikke at ende med at:

"skrive fluffy plusord som, at 'vi vil bo godt i vores kommune' og 'vi styrker det grønne element' og sådan noget. Alt det hvor du falder på ikke-testen. (...) Ud med alt det og ind med for eksempel at 'af hensyn til

en god boligfordeling og skolestrukturen, så er det i den østlige del af byen vi udvikler i de kommende år
" (Østergård, 2017. 1:46:40).

Således redegør han for den måde hvorpå planstrategierne var tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning og italesætter prioriteringer, som et nøgleord; *"Prioriteringer er somme tider noget andet end retning. Prioriteringer er der mere økonomi i"* (Østergård, 2017. 2:18:17). Derved ikke sagt, at planstrategierne ikke kan knyttes til budgettet og derved blive et prioriterende redskab i en lidt kortere tidshorisont, som nogle kommuner har haft succes med (Sehested, et al., 2009), men i refleksionen over hvordan strategitænkningen kan kobles til den fysiske udvikling, gives der også udtryk for, at strategierne er en god anledning til at pege i en retning, der rækker ud over budgethorisonten; *"Strategi er noget, der ligger uden for driftens horisont"* (Østergård, 2017. 42:20).

I en refleksion over, hvordan strategitænkningen og den fysiske planlægning bør kobles, fortæller Niels Østergård også om vigtigheden af den spatiale dimension – men at den er anderledes fra arealreguleringen i en kommuneplan. I en kommuneplan, kan der tegnes meget detaljeret på udviklingen i hvert fald de næste 4 år, imens man i for eksempel i et 12 års perspektiv eller længere, kan anvende nogle mere simple repræsentationer, som eksempelvis nogle pile eller boller, som understøtter hvad man vil; *"Så får du den der dynamik ned på et kort, hvor du har truffet dine strategiske valg i ord. Men der skal tegninger med i en kommuneplanstrategi."* (Østergård, 2017. 2:09:55). Således er der paralleller at trække til de potentialer rumlige koncepter, som præsenteret i kapitel 3, har for at formidle fysisk udvikling i en strategisk kontekst.

Dette afspejler sig også i hvor konkrete på den fysiske udvikling, planstrategierne er tænkt og hvordan dette adskiller sig fra den efterfølgende kommuneplan, som ligeledes blev diskuteret i interviewet. Dette er igen meget individuelt og forskelligt fra kommune til kommune, men som udgangspunkt er det tænkt som et redskab til at tænke de store visionære tanker – og Hillerød Kommunes Plan09-projekt nævnes som et eksempel på *"at du skal tænke stort for, at det kan lykkes"* (Østergård, 2017. 51:15). Som nævnt, må man med den retning, der dikteres, være konkret på, hvad man vil, men det er også en balance, da *"der er en ting, der er meget vigtig. Der er en fare for at konkretisere for tidligt i planlægningen."* (Østergård, 2017. 2:00:37). På den måde, er strategitænkningen også født ud af erfaringer fra blandt andet regionplanlægningen, hvor man efterfølgende oplevede problemer ved fejlslåede forsøg på at arealudlægge for tidligt og i en for en lang tidshorisont, som efterfølgende viste sig ikke at modsvare samfundsudviklingens reelle behov og *"Derfor kan strategien bruges til undgå funktionalistisk færdigtænkning for tidligt i planerne"* (Østergård, 2017. 2:04:50). Således er det i strategitænkningen vigtigt, at man politisk tør melde klart og visionært ud, hvad man vil ved byens eller kommunens udvikling, men uden at det er endelige beslutninger; *"Det ligger meget klart i strategibegrebet. Du må ikke kolonisere fremtiden langt ud. Du skal have en strategi til hvis omverden ændrer sig, med andre strukturer og andre billeder på det du skal håndtere. Så du ikke har koloniseret de endegyldige beslutninger."* (Østergård, 2017. 2:03:30). Den strategiske planlægning handler således om også at gøre planlægningen omstillingsparat eller som man identificerede et behov for i det førmtalte udvalgsarbejde: 'fleksibel'. I interviewet trækkes paralleller mellem den måde strategier er tænkt og VVM-vurderingers konsekvensvurderinger:

"Den konsekvensvurdering har jo noget grundlæggende sundt i sig. Nemlig, når du laver en større ting. Så skal du forklare hvilke miljømæssige konsekvenser du har. Ikke at der deri er et stop and go facit i det (...) Du skal bare beskrive det, så vi ved, at når vi gør det der, så får det de og de lokale konsekvenser" (Østergård, 2017. 1:31:45) og fortsætter tankespindet med, at han i efterrationaliseringen – altså år efter

planstrategierne blev indført – har reflekteret over *"VVM-vurderings konsekvenser som er nogle naturvidenskabelige og miljømæssige konsekvenser, overført til nogle samfundskonsekvensbeskrivelser."* (Østergård, 2017. 1:37:05). Derfor, på spørgsmålet om, hvorvidt det handler om at få kommunikeret konsekvenserne ud, svares *"Ja, det er det politiske i det (...) at få det der fremtidsbillede af, at når vi gør det her, så gør vi det fordi. Men vi er godt klar over, at det giver nogle problemer"* (Østergård, 2017. 1:36:30). Og det er – ligesom det blev italesat i udvalgsarbejdet - netop det politiske element, man med planstrategierne forsøger at udbrede. Det vigtige er, at politikerne tager denne samtale omkring kommuneplanlægningen og derved tager ejerskab til den: *"Det er farligt at lade administrationen overtage kommuneplanlægningen, fordi politikerne giver op på at overskue det hele."* (Østergård, 2017. 1:39:25). Således lægges der meget vægt på, at planstrategierne og ikke mindst den omkringliggende proces er en anledning for politikerne til at diskutere udviklingen af kommunens bebyggede miljø og at det, som Healey argumenterer for, er i disse processer af stridigheder og kampe, at strategier udspringer:

"Samtale mellem parter, fjerner de fleste uenigheder. Hvis du bare sætter dig ned og snakker det igennem. Alt terapi i private konflikter, i offentlige konflikter, på arbejdsmarkedet og sådan noget, består jo i, at parterne tager nogle grundige samtaler om alt ting. Og det er den samtale, politikerne skal tage indbyrdes og med borgerne" (Østergård, 2017. 1:40:50).

Foruden at understrege at planstrategiprocessen er en anledning til samtale og fælles meningsdannelsesprocesser i mellem politikerne, afslører citatet også et ønske om, at planstrategiprocessen kan gøres til en anledning for samtale med borgerne. Som nævnt i afsnit 4.2, oplevede man også inden planstrategiernes indførsel nogle udfordringer ved borgerinddragelsesprocesserne, som blev forsøgt adresseret ved at give kommunerne mulighed for i stedet at lade den offentlige dialog foregå efter vedtagelsen af planstrategien og derved på baggrund af nogle klare politiske udmeldinger. Men selvom man med planstrategierne havde forhåbninger om at gøre inddragelsen mere vedkommende for borgerne, har det desværre heller ikke altid vist sig, at skabe en så værdifuld inddragelse i forbindelse med kommuneplanlægningen; *"Den politiske kultur er til forhandling i det lukkede rum, men den er ikke godt udviklet til borgerdeltagelse. Og den bliver det nok desværre aldrig, det er så komplekst."* (Østergård, 2017. 1:41:33)

4.6. Opsummering på analysen: hvordan var planstrategierne tænkt?

Oven på denne lidt længere analyse, er det valgt at samle op på dens indhold og tydeliggøre hvordan vi har været omkring det spørgsmål, som analysen var baseret på. Dette lyder som bekendt: *"Hvorfor blev planstrategierne indført i det danske plansystem og hvordan var de tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning?"*.

Startende med afsnit 4.1 så vi, hvordan kommuneplanen er et værktøj hvis anvendelse og virkning er afhængig af samfundets skiftende rammebetingelser. Udviklet hen over 1960'ernes ekspansive byudvikling og 'velfærdsrod' til følge, var det tænkt som et værktøj til at styre byudviklingen og skabe 'orden'. Op igennem historien erfarede man miljømæssige og sociale problemstillinger, samt et stigende behov for at udvikle inden for eksisterende bygrænser, som gjorde planlægningen mere kompleks og affødte et behov for, at kommuneplanlægningen ikke blot blev et spørgsmål om arealregulering men også blev mere politisk proaktiv og strategisk. Desuden oplevede man, at byernes fysiske strukturer havde sat sig, og der derfor ikke længere var det samme behov for at diskutere alternativer og lave en fuld revision af kommuneplanerne hvert 4. år.

Udfordringerne ved datidens kommuneplanlægning ledte til nedsættelsen af Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, hvori planstrategierne blev født. I afsnit 4.2 beskrives, hvordan dette udvalg i samarbejde med kommunerne forsøgte at vurdere hvordan kommuneplanlægningen kunne styrkes og kvaliteten i planarbejdet øges. Resultatet deraf blev 10 hovedbudskaber, som var med til at forme planstrategierne som værktøj. Blandt de mest centrale kan nævnes, at der måtte tages højde for, at kommunerne har hvidt forskellige planlægningsbehov og derfor ikke altid har brug for at revidere kommuneplanen hvert 4. år. Dengang sås det, at kommuneplanerne var inde i en udvikling, hvor de i sammenspil med blandt andet supplerende planredegørelser i stigende grad blev anvendt til andet end blot arealregulering, herunder som et ledelsesværktøj og/eller som en overordnet strategi. Denne udvikling, samt det føromtalte behov for en mere proaktiv planlægning, kaldte på en større politisk involvering og ejerskab til planlægningen. Noget som desværre var en udfordring, idét kommunalpolitikere ofte så planlægningen som et 'teknisk anliggende'. Derfor blev det blandt konklusionerne, at der i udviklingen af fremtidens kommuneplanredskab måtte arbejdes på at gøre planlægningen mere politisk interessant og derved fremme et politisk engagement og ejerskab til planlægningen. Derudover blev det forsøgt at tage ved lære af historien og forholde sig til, at udviklingen af kommuneplanredskabet ikke blot måtte ses i kontekst af behovet på det pågældende tidspunkt, men også i kontekst af de forventninger man havde til planlægningens rolle i fremtiden. Derfor blev det italesat, at kommuneplanredskabet måtte udvikles, så det af kommunerne kunne anvendes til at identificere lokale potentialer, udfordringer og ikke mindst roller i en stigende globalisering og konkurrence om attraktivitet. Derudover blev det også italesat at kommuneplanlægningen, grundet et større økonomisk pres på lokale ressourcer, skulle kunne anvendes som et prioriteringsværktøj til at tydeliggøre hvordan man ønskede at anvende sine ressourcer. Derudover måtte man forfine borgerinddragelsesprocesserne og udvikle et mere fleksibelt værktøj, der er åben over for den skiftende rolle planlægningen spiller for samfundet.

Som beskrevet i afsnit 4.3 blev 'løsningen' eller resultatet af det forudgående arbejde indførslen af planstrategierne. Da disse blev indført, blev det italesat som et værktøj til, som ønsket, at gøre planlægningen mere politisk interessant. Derfor blev de anset som anledninger til, at politikerne kan sende et klart signal om, hvad man vil med byudviklingen, herunder hvordan lokale udfordringer adresseres og hvilke plantanker,

der er for den kommende fireårige byrådsperiode. Noget som man blandt andet ønskede skulle gøre kommuneplanlægningen mere vedkommende for borgerne, idét det kunne foregå på baggrund af klare politiske signaler.

Som der tidligere var identificeret et behov for, blev værktøjet forsøgt gjort fleksibelt ved at tillade stor metodefrihed og kun formulere få mindstekrav til dens indhold, således den kunne tilpasses de lokale kontekster og varierende kommunale planlægnings- praksisser og kulturer. Af denne årsag kan det være svært at svare ensidigt på spørgsmålet om hvordan planstrategierne var tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning, i det mulighederne er mange og det derfor ikke var tænkt som et værktøj til at anlægge en specifik tilgang på tværs af alle kommuner. Derfor blev der i afsnittets analyse fokuseret på at påpege tendenser og identificere hvilke tanker omkring planstrategiens rolle i den fysiske planlægning, der syntes at være bærende og mest udbredte – men med det forbehold, at der også blev italesat andre muligheder.

Med denne refleksion in mente, synes den bærende tanke omkring planstrategiernes virke ved indførslen i starten af det nye årtusinde at basere sig på et tankesæt, der ligner det, der kendetegner det lærende strategiske planlægningsparadigme. Strategierne blev af Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen og i Miljøministeriets officielle vejledning italesat som meget lig dét Bryson har advokeret for. Kommunerne blev vejledt til, at forsøge at identificere A), hvor står vi, B) hvor vil vi hen og derudfra C) strategien, hvordan kommer vi derhen? – og hvis muligt, gerne også en løbende evaluering af, om man er nået derhen man ønskede. I denne strategiforståelse ligger blandt andet behovet for en meget analytisk tilgang, idét man må kende sit A) for at kunne udforme sin strategi. Således blev kommunerne opfordret til at lægge en indsats i at identificere lokale potentialer og udfordringer – eksempelvis ved hjælp af SWOT-analyser – og derved finde sit egen ståsted i den stigende globale konkurrencesituation. I tilgangen lægger ligeledes et tankesæt om, at der logisk kan deduceres fra visioner over målsætninger til konkrete handlinger. Strategiforståelsen er således, som det analytiske strategiske planlægningsparadigme foreskriver, baseret på en antagelse om organisationer som rationelt handlende. Af hensyn til det beskrevne ønske om at styrke kommuneplanlægningens rolle som et strategisk ledelsesværktøj, gælder denne top-down styrede tænkning ikke kun den fysiske planlægning, men planstrategierne blev italesat som et ledelsesværktøj, der kan forme og ensrette alle kommunens aktiviteter og således er der mange paralleller at trække til management-perspektivet, hvori faglighed, effektivitet og central politisk styring er nøgleattributter. Strategien er således noget handlingsdiktierende og handler om at finde den mest effektive måde at komme fra A til B (jf. der førnævnte ABC-tankegang) og planlæggerens rolle bliver som strategimager at sørge for dette, inden for dennes kompetenceområde – altså den fysiske planlægning.

I det førmtalte udvalgsarbejde var det blandt hovedbudskaberne, at der var behov for metodeudvikling i kommunernes arbejde, således dets potentialer som et strategisk ledelsesværktøj kunne indfries. Dette var noget som den førmtalte vejledning bidrog med, men som også blev taget op igen i perioden 2006-2009 i partnerskabsprojektet mellem Realdania og Miljøministeriet, Plan09, hvori der blev arbejdet med at undersøge hvilke gode og dårlige erfaringer kommunerne indtil videre havde gjort sig med deres planstrategier og herudfra hvilke (normative) anbefalinger, der heraf kan fremkomme. Igennem deres arbejde med en lang række eksempelprojekter, identificeredes et endnu større spænd af måder hvorpå planstrategierne kan anvendes, hvilket blot tydeliggør at metodefriheden udnyttes til fulde, men samtidig gør det komplekst at svare på, hvordan redskabet var tiltænkt at styrke den kommunale fysiske planlægning, idét mulighederne italesættes så mangfoldige. Dette til trods gjorde man, som det præsenteres i afsnit 4.4,

sig i denne proces nogle erfaringer med, at der syntes at opstå en anden måde at forstå planstrategierne virke på – en tilgang, der kan sammenholdes med den, der kendetegner det lærende strategiske paradigme. Således sås der praktiske eksempler på strategiforståelser, der minder om begge strategiske planlægningsparadigmer, hvilket førte til en skelen mellem strategier med en henholdsvis horisontal og vertikal styringslogik. Disse italesættes som to yderpunkter for måderne hvorpå planstrategierne anvendes, om end kommunerne ofte arbejdede med en kombination eller et sted midt i mellem. Og derfor er de centrale pointer, fra deres arbejde, der fremhæves i analysen – og som casestudiet i kapitel 5 vil anlægge nogle perspektiver på – også relateret til disse to strategiforståelser.

Startende med de strategier, der beror på en vertikal styringsmodel, er de blevet beskrevet som værende kendetegnet ved en bestræbelse på at skabe sammenhæng mellem visioner, strategier, politikker og konkrete handlinger. Det er i denne ende af skalaen, de fysisk/rumligt orienteret planstrategier har befundet sig, idét strategiprocessen er blevet anvendt som en anledning til at oversætte politiske visioner til planlæggersprog, i en rationel deduktiv logik, med paralleller at trække til analytiske strategiske planlægningsparadigme. Planlæggere har ageret strategimagere og det er primært planafdelingen, der har udviklet ejerskab til strategien.

Modsat er det i arbejdet med strategierne med en horisontal styringsmodel, forsøgt at forankre strategiarbejdet bredt, i den kommunale organisation og udvikle en fælles vision og referenceramme. Om end det ofte har været en udfordring for alvor at få fat i hele organisationen, har man her oftere formået at komme bredere ud end 'bare' en planafdeling, ved også et større politisk ejerskab til planlægningen. Her har strategiprocessen i højere grad relateret sig til det lærende strategiske paradigme, hvor den sociale læringsproces er vigtig (Healey, 2007) og strategidannelsen blandt andet består i at omdanne erfaringer og engagement fra hele organisationen til nye fælles mentale billeder (Mintzberg, 1994).

I afsnit 4.5 svares der på baggrund af den forudgående analyse på, hvordan planstrategier er tænkt som et redskab til at styrke den kommunale fysiske planlægning. Dette gøres ved nogle generelle refleksioner, fra interviewet med tidligere landsplanchef, Niels Østergård, samt nogle normative blikke på anvendelsen af hver af de to styringsdimensioner. Startende med analysen af interviewet, fandt vi ud af, det er vigtigt at planstrategierne kommer ud over ligegyldigheder, valgprogrammer og 'fluffy plusord'. Strategi er politik og det handler om at tænke de store og visionære tanker men samtidig vise hvilken retning, man vil i – og hvilken retning man derved fravælger. Det kan på nogen måde forstås som en samfundsmæssig konsekvensvurdering, som er vigtig at turde melde ud – og derved efterspørges det, at planstrategierne i en vis grad bliver handlingsorienterede og ikke kun bliver en bestræbelse på intern konsensus omkring noget meget tværsektorielt. Der må også være noget fysisk i det, meget gerne præsenteret rumligt vha. for eksempel kort. Derved ikke en fornægtelse af det lærende paradigme, da strategierne netop udspringer af 'samtale' og politiske kampe og stridigheder. Udfordringen er, at få politikerne til at tage denne dialog, da politikerne ofte giver op på at overskue planlægningen, hvis administrationen overtager kommuneplanlægningen alene. Politikerne må derfor bringes i spil.

Belært af for mange eksempler på, at kommunerne forsøger at sætte sig mellem to stole, konkluderer Plan09-arbejdsgruppen det som en klar anbefaling, at kommunerne bevidst tager stilling til hvilken af de to styringsdimensioner, deres planstrategi ønskes knyttet op på. For at vende tilbage til underspørgsmål 1, kan det derfor siges, at planstrategierne foruden de førnævnte attributter er tænkt som et redskab til, at styre kommunens fysiske udvikling, ved en af de to styringsdimensioner. Således argumenteres der for, at det må

gøres klart hvorvidt planstrategiprocessen skal forløbe som en bestræbelse på, ved en analytisk tilgang, at løse eksisterende problematikker, eller ved en lærende tilgang at opnå konsensus omkring en vision, for senere hen at omsætte dette til konkrete handlinger. Ved førstnævnte tilgang, bør aftalestyringen styrkes i en top-down styret rationalitet og kræfterne kan bruges på, at afklare væsentlige fysisk/rumlige spørgsmål, forud for en forestående kommuneplanrevision. Ved sidstnævnte tilgang, er der en mulighed for at tænke mere holistisk og tværsektorielt og opnå et bredere ejerskab, men det har desværre ofte vist sig at fortrænge planstrategiernes fysisk/rumlige dimension til fordel for sociale eller økonomiske dimensioner – hvilket ikke er meningen. Det er i lyset af disse udfordringer, at der i nærværende analyse er stillet spørgsmålstejn ved, om planstrategierne har gjort planlægningen mere politisk interessant, eller om de blot i sig selv har flyttet sig væk fra planlægningens kerneopgaver og 'ofret' den fysiske dimension for at ramme den politiske interesse og ejerskab? Har man overhovedet indfriet sit ønske om, at adressere problematikken med at planlægningen ofte, politisk, anses som et teknisk anliggende? Noget tyder på, at der i hvert fald stadigvæk kan være nogle udfordringer ved dette og at der savnes inspiration dertil - og det er netop i dét perspektiv, at der i det næste forsøges at trække noget læring og inspiration ud af den måde planstrategiprocessen er forløbet i Aalborg Kommune.

5. Casestudiet

I denne 2. del af projektet, vil vi som nævnt, se på hvordan den strategiske planlægning i Aalborg er forløbet, gennem en besvarelse af underspørgsmål 2, der lyder: *"Hvordan er planstrategierne i Aalborg forsøgt udviklet til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling og hvad har man i denne proces lært om hvordan den strategiske planlægning kan bidrage til at skabe konkret fysisk forandring?"*. Dette gøres ved et casestudie.

Som nævnt i indledningen, opstod der i forbindelse med den ustrukturerede screening, hvori projektet blev initieret, en undren over, at den fysiske eller rumlige dimension ofte var svær at få øje på. Havde den en tendens til, at blive fortrængt? Eller er det et udtryk for, at planstrategier er et værktøj, der rækker langt ud over den fysiske planlægning? I analysen i del 1 så vi, at begge forklaringsmodeller på sin vis er rigtige. Ofte, i især de planstrategier, der læner sig op ad den lærende strategiske planlægning, ses det, at den spatiale dimension fortrænges og til trods for, at det er baseret på en undersøgelse fra perioden 2006-2009, synes det, ud fra indtrykkene fra den indledende screening, stadigvæk at være et issue.

Af denne årsag er det, som ligeledes nævnt, valg at studere hvordan der i Aalborg Kommune er arbejdet med, at lade planstrategierne diktere den fysiske udvikling. Indlejret i dette spørgsmål ligger selvfølgelig en forventning om, at dette er gjort, idét studiets ellers ingen mening ville give. Med andre ord, er valget af denne case, til fordel for de mange andre, der blev screenet, foretaget på baggrund af nogle forventninger til dens informationsindhold. En forventning om- eller en fornemmelse af, at strategierne og de omkringliggende processer kunne tilbyde nogle interessante og værdifulde erfaringer idét de udefra set fremstod anderledes. Det fremstod som om, at "der var mere fysik i dem" og at der var blevet arbejdet med begrebet rumlige koncepter, som der redegøres for i kapitel 2. Som vi skal se, viste dette sig sidenhen at være rigtigt, men indgangsvinklen til denne formodning var planstrategierne, som de står sort på hvidt, da dette var det eneste tilgængelige vidensgrundlag. Hvordan strategierne i praksis blev anvendt og hvilke processer, der er foregået omkring dem, var der på det tidspunkt ingen viden om. Således var det altså selve strategierne og deres indhold – nærmere end deres stadigvæk ukendt formål og anvendelse – der formede forventninger til cases. Og derfor giver det mening først at se på dette, igennem en dokumentanalyse af de strategier, der blev fundet interessante, i form af Aalborg Kommunes planstrategier fra henholdsvis 2011 og 2016. Dette gøres i afsnit 5.1, inden indholdet fra de tre interviews i afsnit 5.2 til 5.5 anvendes til at dykke længere ned i planlægningsprocessen og analysere den effekt planstrategierne i Aalborg Kommune har haft for den fysiske planlægning. Slutteligt samles der i afsnit 5.6 op, med en samlet besvarelse på besvarelsen af underspørgsmål 1.

5.1. Dokumentanalyse af de to planstrategier

I dokumentanalysen beskrives hvad der kan læses ud af Aalborg Kommunes planstrategier og deres indhold. Hvordan berører strategierne kommunens fysiske udvikling og hvordan synes styringsdimensionen at skinne igennem? Således kan dokumentanalysen i det følgende siges at være en redegørelse for de forventninger, der på baggrund af screeningen, var til casen og dens informationsindhold. Dette præsenteres særskilt for de to planstrategier.

Planstrategi 2011

Planstrategien fra 2011 har titlen Norddanmarks Vækstdynamo, som synes at være en meget sigende titel, af flere årsager. For det første, fordi der med titlen refereres til selve Aalborg by, der optager det meste af planens fokus. Mindre fokus og spalteplasser er givet til oplandsbyerne. Byen omtales også mange steder som ikke bare kommunens men hele Norddanmarks hovedstad og der italesættes et væsentligt skifte i byens rolle og identitet, idét *"Aalborg har levet af at være en industriby og skal nu også leve af at være en videnby"* (Aalborg Kommune, 2011, s. 10) og fremstår som et forsøg på at profilere denne som en *"global og udviklingsorienteret storby"* (Aalborg Kommune, 2011, s. 2). Den anden årsag til, at titlen synes sigende er, at der igennem planen er meget fokus på en vækstdiskurs. Dette kommer særligt til udtryk i det, der fremstår som planens primære virkemiddel – nemlig vækstaksen som ses afbildet på figur 4.

Denne beskrives som et geografisk bånd, hvor inden for mange projekter allerede er realiseret og hvor man vil fastholde momentum, ved at gøre den til fremtidens primære byudviklingsakse, hvor inden for der skal byfortættes og gives plads til erhvervsliv, uddannelsesinstitutioner, kulturliv mv. ved blandt andet at tilskynde til private såvel som offentlige investeringer i byudvikling, kulturinstitutioner og infrastruktur. Ved at koncentrere væksten og udviklingen inden for dette bånd formuleres ønsket om at skabe en kritisk masse, der muliggør en letbane (sidenhen erstattet af et BRT-system i form af +Bussen). Omstillingen i mod et vidensamfund koncentrerer således primært i vækstaksen. Derved



Figur 4: Vækstaksen fremstår som den bærende vision i Aalborg Kommunes planstrategi fra 2011 (Aalborg Kommune, 2011, s. 8)

fremstår den som et redskab til at oversætte en vækstdiskurs og en bredere vision om byens transformation fra industri- til videnby til et fysisk planlægningsprincip, idét akse bliver et billede på denne udvikling. På dette punkt, kan strategien jf. besvarelsen af det første underspørgsmål udefraset sammenlignes med planstrategierne baseret på den horisontale styringsdimension, idét bredere visioner oversættes til planlæggersprog, men samtidig også med elementer fra det lærende paradigme, som det vil fremgå.

Derudover beskriver strategien også en lang række principper for fremtidens byudvikling, som i den indledende screening fangede opmærksomheden og gav et indtryk af, at der til forskel fra mange andre

planstrategier er noget 'fysik' i den, herunder byfortætning, integration af det grønne i byen, bæredygtige byomdannelser, levende bymiljøer, kulturliv, udbygning af detailhandel mv. Da mange af disse principper, investeringer og potentielle byudviklingsområder, kigger langt ude i fremtiden, beskrives det i øvrigt som en langsigtet strategi. (Aalborg Kommune, 2011).

Vækstaksen er en af hovedårsagerne til, at det i indeværende projekt blev valgt at arbejde med Aalborg Kommune som case. Udefra set fremstår den som et eksempel på arbejdet med et rumligt koncept, idét vækstaksen er en symbolsk rumlig repræsentation af et afgrænset område og ikke bare gengiver hvordan området ser ud, men synes at reducere en kompleksitet og socialt konstruere en ønsket rumlig udvikling (van Duinen, 2013) (Olesen, 2017). Dette underbygges ved navngivningen (vækstakse og Norddanmarks Vækstdynamo), således det fremstår som om der både er arbejdet med *namning*, *framing* og *claiming*.

Således var det på baggrund af en formodning - eller som Flyvbjerg beskriver det: forventninger til casens informationsindhold (Flyvbjerg, 2010) – om, at kunne finde nogle erfaringer med, hvordan rumlige koncepter i planstrategier kan anvendes til at styrke kommuneplanlægningen og skabe nogle af de effekter, der som beskrevet i bevarelsen af projektets første underspørgsmål, var tænkt med indførslen af planstrategierne i den danske planlægning.

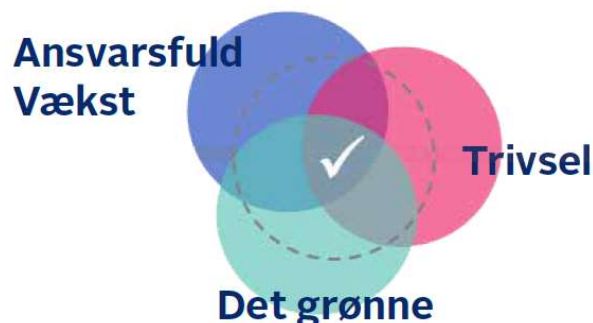
Interessant er det i øvrigt, at man i strategien rækker ud efter omverden ved under overskriften 'Hele Kommunens Strategi' at beskrive: "*Det er et klart mål, at planstrategien ikke kun bliver byrådets, men hele kommunens. Målet er, at virksomheder, bygherrer, entreprenører, planlæggere og ikke mindst borgere får medejerskab til strategien, så alle ved, hvad de har at regne med i årene, der kommer.*" (Aalborg Kommune, 2011, s. 7). Noget som blot skriver sig ind i de overfor beskrevne forventninger til casens informationsindhold, idét rumlige koncepter jf. kapitel 2 har en evne til at mobilisere opmærksomhed og skabe strategibærere, der kan tage en strategi til sig. Noget som senere hen viste sig rigtigt og som vi vil komme tilbage til.

Planstrategi 2016

Den sidste strategi, vi skal se på er planstrategien fra 2016. I tråd med måden hvorpå de den forudgående planstrategi er præsenteret, gengives kun hovedindholdet, og her er to virkemidler fundet nævneværdige.

Det ene virkemiddel er også titlen på planstrategien – nemlig 'Integrerede løsninger – for Vækst, Trivsel og Det grønne'. Dette afbildes ved illustrationen på figur 5, der også er at finde på planstrategiens forside. Kort fortalt, er det en figur, der viser, at der i fremtidens fysiske planlægning må arbejdes på en tilstedeværelse af tre dimensioner, henholdsvis trivsel, det grønne og en ansvarsfuld vækst:

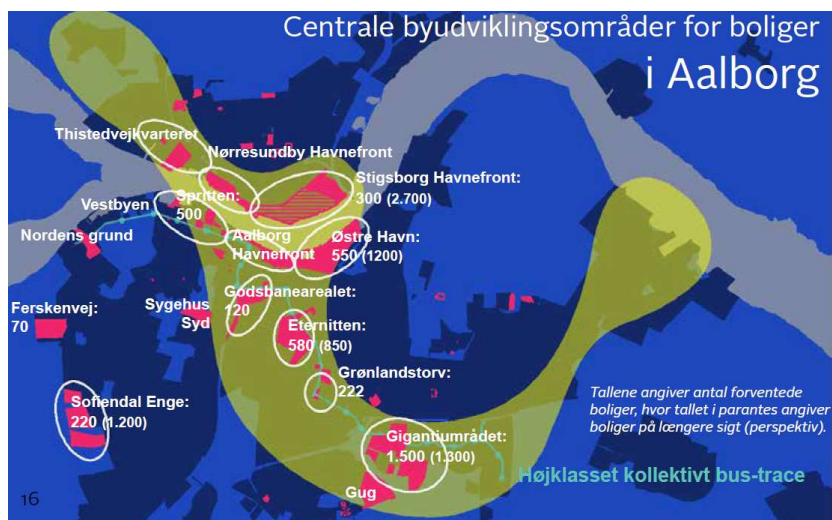
"En anden og helt central ny dimension er, Aalborg Kommune griber 'Guldet' med nye integrerede løsninger, hvor der ikke kun er fokus på vækst men også på mennesker og det grønne. Aalborg Kommune går 'fra mere til bedre'. Det er ikke længere nok at have fokus på vækst. Vi skal have fokus på, at væksten skal føre til værdiskabelse for mennesker og det grønne." (Aalborg Kommune, 2016)



Figur 5: Integrerede løsninger. Et nyt princip i Aalborg Kommunes planstrategi fra 2016 (Aalborg Kommune, 2016, s. 3)

Kort fortalt viser det lille flueben i figuren i billedsprog, at den rigtige måde at foretage byudvikling på, er ved at balancere de tre dimensioner. Selvom konceptet ikke på samme måde som vækstaksen er rumligt, idét det ikke kan puttes på et kort, er der stadigvæk nogle paralleller at drage til det teoretiske begreb rumlige koncepter, som også har været blandt årsagerne til valget af Aalborg Kommunes planstrategier som projektets case. Der synes at være noget *namning* (integrerede løsninger) samt *framing* og *claiming* idét konceptet bliver et slags kompleksitetsreducerende banner, der visualiserer en storyline om, at vækstdiskursen fra Planstrategi 2011 skal modereres en smule

En anden interessant dimension, som også synes at illustrere en fysisk tilgang til dét at udarbejde planstrategier, er videreførelsen af vækstaksen fra 2011. Således bygger strategien videre på planlægningen fra den forudgående byrådsperiode. Den anvendes igennem strategien til forskellige rumlige præsentationer af visionerne for byudviklingen. For eksempel ved at vise hvordan erhvervsområderne ønskes udviklet omkring vækstaksen, eller som vist på figur 6, hvordan der i fremtidens planlægges for byudvikling inden for aksens. Af figuren fremgår for hvert byudviklingsområde, nogle tal, der viser hvor mange boliger, der i fremtiden forventes opført. Noget der, som vi skal se i analysen, blev anvendt aktivt i den fysiske planlægning.



Figur 6: Vækstaksen går igen i planstrategien fra 2016. Her visualiseres det, hvor mange boliger der forventes opført i Aalborg. Tallene angiver forventede antal boliger, mens tallene i parentes angiver boliger på længere sigt (perspektiv). (Aalborg Kommune, 2016, s. 16)

5.2. Interviews

Den forudgående gengivelse af de tre planstrategiers primære indhold, har som nævnt, formet den forventning til casen, der ved den indledende screening opstod af planerne. Men som nævnt i kapitel 3 er svagheden ved en sådan dokumentanalyse, at den ikke giver mulighed for at stille uddybende spørgsmål. Den har selvsagt ikke megen værdi i sig selv. Derfor er der som nævnt foretaget tre interviews, som i det følgende analyseres, med udgangspunkt i den præsenterede analyseramme og derved også teori. Teoriens rolle har, som det ofte forholder sig i casestudier (Raiman, 2007), som bekendt været baseret på en teoretisk generalisering, hvorfor teorien har været med til at forme interviewspørgsmålene og derved vil kunne genfindes i det følgende.

Om end indholdet fra de tre interviews godt kunne være skrevet sammen, er det valgt at præsentere indholdet fra interviewene i tre separate afsnit, idét der til trods for overlappende emner er forskel på de dialoger, der blev taget og det derfor er vurderet at skabe den bedste læsbarhed.

Startende med interviewet med byplanlægger ved Aalborg Kommune, Mette Kristoffersen, præsenteret i afsnit 5.3, udgør det analysens længste afsnit, da det for det første var det længste interview og for det andet gengiver hele 'historien' omkring kommunens planstrategier siden den første, af de planstrategier, der er fundet interessant at beskæftige sig med – nemlig planstrategien fra 2011. Under interviewet blev planprocessen fra start til slut talt igennem og det indeholder således også mange beskrivende elementer.

Indhold fra det næste interview, med stadsarkitekt Peder Baltzer Nielsen præsenteres i afsnit 5.4. Dette blev foretaget senere end interviewet med Mette Kristoffersen og blev på den måde mere fragmenteret, idét der ikke længere var samme behov for at høre om hele planprocessen. Da Peder Baltzer Nielsen og Mette Kristoffersen har været involveret i mange af de samme processer, gav det samtidig anledning til at stille en række opfølgende spørgsmål, der meldte sig i den efterfølgende refleksion over det første interview.

Indhold fra det tredje interview, med udviklingschef fra Himmerland Boligforening Sven Buch, præsenteres i afsnit 5.5. Dette varierer en del, fra de to forudgående, idét det er et forsøg på, at se planlægningsprocessen fra den anden side af bordet og forstå hvordan nogle af de mekanismer, der relaterer sig til den strategiske planlægning, får indflydelse på konkrete handlinger og byggeri uden for den kommunale organisation. Flere betragtninger om hvorfor det blev fundet interessant at foretage et interview med en repræsentant fra Himmerland Boligforening, præsenteres i forbindelse med analysen deraf.

Slutteligt samles der op på indholdet fra de tre interviews i en samlet besvarelse af underspørgsmål 2. Dette forefindes i afsnit 5.6.

5.3. Interview med planlægger, Mette Kristoffersen

Planstrategi 2011

Indledningsvist skal det siges, at det klare indtryk, på baggrund af de afholdte interviews, er, at der i Aalborg Kommune er et stort fokus på, at planstrategierne, som det også hedder sig i planloven, er kommunalbestyrelsens og ikke forvaltningens eller planafdelingens strategi for kommuneplanlægningen. Derfor foregår planudarbejdelsen med stor opmærksomhed rettet imod, hvad der sker på den politiske scene og dette beskrives som en årsag til, at *"den første byrådsperiode handlede om at please udkanten"* (Kristoffersen, 2017. 7:10). Efter kommunesammenlægningen i år 2007, hvor Aalborg Kommune blev sammenlagt med henholdsvis Hals-, Nibe- og Sejlfjord Kommune havde man nu et byråd, hvor 17 ud af de 31 byrådsmedlemmer kom fra de sidstnævnte 'småkommuner' og *"der var Aalborg lidt et fy-ord"* (Kristoffersen, 2017. 7:23).

Mette Kristoffersen beskriver, at det at der i den næste byrådsperiode var færre medlemmer fra de tre forhenværende kommuner og at *"dem der blev valgt ind fra yderområderne begyndte også at se på andet, end lige nøjagtigt deres egen lille andedam"* (Kristoffersen, 2017. 7:43), gjorde, at man nu fik mulighed for at fremhæve Aalborg særskilt, igennem en italesættelse af en vækstdiskurs. *"Det var også der, man virkelig begyndte at se effekten af urbaniseringsbølgen, der også rammer Aalborg. Og hvis man vil drive max på det, så er man simpelthen nødt til at fortælle historien om at Aalborg er vækstdynamo i ikke bare Aalborg, men i hele Norddanmark."* (Kristoffersen, 2017. 8:00). Der gives udtryk for, at det var i denne periode, med et nyt byråd og med ansættelsen af en ny stadsarkitekt i øvrigt – Peder Baltzer, som ligeledes er interviewet i forbindelse med indeværende projekt – at der opstod en fælles erkendelse af, at hvis Aalborg skulle hoppe med på vognen og tage kampen op, med de andre større danske byer *"så skete det ikke af sig selv. Så skulle man gå målrettet efter det"* (Kristoffersen, 2017. 12:40). På mange måder, kan man sige, at de i Aalborg Kommune ramte et 'policy window' eller et 'window of opportunity', der som nævnt i kapitel 2 kan være afgørende for, at man når i mål med sin strategiske planlægning. Mette forklarer, at der førhen ikke var tradition for, at det samlede byråd interesserede sig for planlægning, som var noget teknisk noget, der foregik i det, der dengang hed Teknik og Miljø, men at det blev indsat at *"vi stod i en situation, hvor det pludseligt var muligt at få nogle brede diskussioner i byrådet om lige nøjagtigt sådan nogle betragtninger. Vi er simpelthen nødt til at få en diskussion politisk"* (Kristoffersen, 2017. 11:38). Altså en erkendelse af vigtigheden af den politiske samtale omkring byudviklingen, som Niels Østergård også efterspørger. Det handlede om at få vendt det billede af (kommune-)planlægningen som et teknisk anliggende, der, som beskrevet, har været en udfordring gennem mange år og som man med indførslen af planstrategierne netop forsøgte at adressere, om end det ofte har vist sig udfordrende. Og det lykkedes man, i Mettes overbevisning, godt med, idét man i den målrettede indsats for at ride med på urbaniseringsbølgen *"fik nogle fælles billeder på politikernes nethinde dengang, som egentlig sagde okay, de kunne godt se, at det var vigtigt at man greb den bold, og gik ind i den der konkurrence"* (Kristoffersen, 2017. 12:50).

Det interessante ved det forudgående er, at det var i denne proces at planstrategien fra 2011 blev født, idét den blev anvendt til at gå ind i den førnævnte urbaniserings konkurrence og den fik en stor rolle for skabelsen af de fælles billeder, som Mette referer til. Ikke mindst i kraft af vækstaksen, der som strategiens hovedgreb fremstår som et stærkt eksempel på anvendelse af rumlige koncepter og som i virkeligheden fik større indflydelse end planen i sig selv:

"Altså hvis man satte sig ned og læste denne her (planstrategien fra 2011), så tror jeg sådan set ikke, at det var så saliggørende. Det var mere processen omkring den. Dels at man fik sagt det der med, at vi er klar på, at Aalborg har det her fokus, og vi skal sige højt, at vi går målrettet efter det" (Kristoffersen, 2017. 13:10)

Som et led i det her, begyndte planlæggerne at anlægge et mere analytisk perspektiv på Aalborgs fysiske strukturer, med henblik på at afsøge og *"forstå mekanismerne i, hvad er det Aalborg kan og hvor er det vi kan fokusere? Hvad er det vi kan definere som særligt i Aalborg, hvis vi skal kunne konkurrere med Aarhus og Odense og København"* (Kristoffersen, 2017. 13:38). Mette beskriver, hvordan de lagde en masse gislag sammen og *"uanset om vi så på koncentrationen af arbejdspladser, bosætning, uddannelsesinstitutioner eller kulturinstitutioner – praktisk talt uanset hvilken vinkel vi betragtede det med – så kom der et eller anden særligt højtryk inden for denne her lille amøbe."* (Kristoffersen, 2017. 13:57). Det var her ud fra man erkendte, at der er et område *"hvor man har en særlig historie"* (Kristoffersen, 2017. 14:30) og fik det italesat som en vækstakse, som blev planstrategiens omdrejningspunkt, hvorfor det kan siges, at den blev opdaget snarere end opfundet. Her er en parallel at drage til det lærende strategiske forståelsesparadigme og Mintzbergs forståelse af strategier som et produkt af en adfærdskonsistens, der synliggøres som en strategi, og derigennem forstærkes - og det var netop, hvad der i Aalborg skete. Den uopdagede men på sin vis allerede eksisterende strategi blev synliggjort, ved at give den et navn (*naming*) og en form (*framing*) og blev, som Healey fremhæver som helt centralt, i en social læringsproces talt ind det epistemologiske planlægningsfællesskab, som et begreb for de mangeartede relationer og debatter, der flourer mellem planlægningens mange aktører (Healey, 2007). Med andre ord, blev det en fælles referenceramme hvoromkring det brede governance-landskab kunne mødes:

"Inden denne her røg i trykken, så var det billede på nethinden af politikerne. Og udviklere og developere havde faktisk det samme. Det var ikke fordi vi begyndte at gå i takt, men det var næsten ligeved. Vi fik en rød tråd. Det blev et utroligt stærkt brand. Det var det samlede byråd der sad og var nysgerrige efter at diskutere. Det er strategisk, fysisk planlægning i højpotens" (Kristoffersen, 2017. 15:27).

Der er flere interessante perspektiver i ovenstående citat. Til dels det med, at der blev skabt et stærkt brand, som i høj grad er noget, der kan tillægges vækstaksens evne til at forsimple og kommunikere en vision, hvorfor der er mange paralleller at drage til anvendelse af rumlige koncepter. Man fik mobiliseret politisk opmærksomhed til planlægningen og fik udnyttet den mobiliserende kapacitet, der som nævnt i kapitel 2 kan ligge i de rumlige koncepter. Med vækstaksen som et rumligt koncept, har man både formået at *name*, *frame* og *claime*. Planstrategiens navn Norddanmarks Vækstdynamo blev et diskursivt virkemiddel til at fremhæve Aalborg særskilt (*naming*) imens vækstaksen blev et *sense-making device*, der understøtter navngivningens verbale budskab (*framing*). Dette ikke bare ved neutralt at berette om aksens og dens stedlige kvaliteter, men også ved igennem en storytelling at berette om dens potentialer, som det for eksempel også blev set med LOOP City, og kan tænkes også at have spillet en rolle i forhold til at retfærdiggøre jagten på materielle interesser, i form af letbanen eller +Bussen, som det senere hen er blevet til (*claiming*).

Et andet interessant perspektiv ved citatet fra før er, at man – selvfølgelig også på grund af vækstaksens brandværdi – ifølge eget udsagn, fik nogle billeder på både politikernes og aktørers fra det private markedes nethinder. Vækstaksen blev, som rumlige koncepter ifølge van Duinen udmærker sig ved, et kompleksitetsreducerende instrument eller et forsimplet entrypoint til en kompleks virkelighed (van Duinen,

2013). "Og det er ikke for at fornærme politikerne - men der er faktisk arbejdet bevidst med de der simple illustrationer. Som bliver lidt brand-agtige og som er one-linere." (Kristoffersen, 2017. 48.18)

Startende med de private aktører, fik man dem til at købe ind på strategien og et budskab om, at "hvis vi går målrettet efter at sige, at vi vil fortsætte med at skabe synergier i den her vækstakse. Hvis vi går målrettet efter at kommunale investeringer vil ske her og, så meget det nu kan lade sig gøre, få kommunale og private investeringer til at spille sammen og få 2 og 2 til at give meget mere end 4." (Kristoffersen, 2017. 14:55). Og det var i denne proces Mette Kristoffersen gav udtryk for, at man begyndte at klappe i takt. Men det handler også lige så meget om den politiske interesse for og engagement i planlægningen, som igennem historien har vist sig udfordrende og at skabe den 'samtale' som Niels Østergård understreger som værende vigtig. Den havde man på sin vis skabt og spørgsmålet var nu, hvordan man så kommer videre fra den overordnede strategi og holder det politiske engagement ved lige – der som nævnt i analysen i del 1 ofte kan forsvinde, i bevægelsen fra visionsproces til at skabe konkret udvikling.

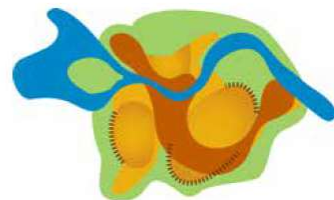
Fysisk vision 2025

Svaret på dette blev den efterfølgende kommuneplans hovedstruktur, der lidt alternativt blev publiceret selvstændigt som 'Fysisk Vision 2025 – Hovedstruktur 2013'. I denne var to hovedgreb, der herunder forklares ganske kort, idét de er vigtige for den videre forståelse.

1: Vignetter: Det første hovedgreb var nogle vignetter, der kan ses som en oversættelse af vækstaksen til en række delstrukturer. I Fysisk Vision 2025 vises en lang række lignende vignetter, der alle mere eller mindre er bygget omkring vækstaksen som skabelon. På figur 7 illustreret ved vignetten 'den bebyggede by', hvori byudviklingen for eksempel beskrives ift. bakkemiljøer og lavbundsarealer. Andre af disse delstrukturer er for eksempel mobilitet, uddannelsesinstitutioner, klimaændringer, erhvervsby og henholdsvis den blå og grønne by.

Den bebyggede by

- Aalborg skal fortættes med udgangspunkt i Vækstaksen for at sikre sammenhæng og synergi i investeringerne i byen.
- Bakkeranden (vist med skravering) skal være bebyggelsens kant mod lavbundsarealerne rundt om Aalborg.
- Omfang og tempo på omdannelsesprojekter skal afstemmes med behovet for byudvikling.
- Aalborg kan kun udvikles på lavbundsarealer; hvis det er af væsentlig betydning for byens funktionalitet. Det gælder Lufthavn, Østhavnen og motorvejsnære erhvervsarealer.



Figur 7: Et eksempel på de vignetter, der anvendes i Fysisk Vision 2025. Her med delstrukturen 'Den bebyggede by'. Vækstaksen ses som et tilbagevendende tema (Aalborg Kommune, 2013, s. 16)

2: Fremtidsbilleder: Det andet hovedgreb var en række *fremtidsbilleder*, der på mere arkitektonisk manér, giver nogle billeder af hvordan fremtidens bygninger og byrum kunne komme til at se ud. Disse er ligeledes relateret til vækstaksen, men mere lokalt, idét de viser hvordan den vækst, der i de kommende år, ville kunne komme til at give sig til udtryk i konkrete bygninger og byrum inden for aksen. Eksemplet på figur 8 er fra en parkbro ved universitetsboulevarden i Aalborg Øst.

Det interessante ved præsentationen af de her greb er, at de blev en måde at bygge videre på den politiske opmærksomhed og opbakning, der var kommet til vækstaksen og trække den over i kommuneplanen. Den udvikling, som vækstaksen som princip lægger op til, blev konkretiseret og man formåede, ifølge Mette,

at skabe politisk debat om og opbakning til konkrete projekter på en mindre skala end vækstaksen; Dels giver hun udtryk for at vignetterne, ligesom vækstaksen, var simple principper som folk kunne huske i hovedet, men også fremtidsbillederne havde stor effekt. For eksempel nævnes hvordan en vision om at binde Aalborg Øst og universitetsområdet tættere sammen og få noget af Aalborg Universitet ud i Aalborg Øst, i Vision 2025 blev konkretiseret ved en parkbro, som der efterfølgende opstod politisk opbakning til.

Disse fremtidsbilleder viser som nævnt hvordan fremtidens byudvikling inden for vækstaksens geografi, kunne komme til udtryk ved konkrete bygninger, byrum eller lignende. Zoomer man her helt ud, kan man sige, at man med vækstaksen fik åbnet en politisk interesse for at diskutere planlægning, som gjorde, at man senere hen fik dem til at diskutere og bakke om lokale projekter, med vækstaksen som en overordnet referenceramme. Som nævnt i kapitel 2 må strategiske planer måles på deres transformationspotentialer - deres evne til at forme efterfølgende handlinger og beslutningstagen (Healey, 2007) (Albrechts & Lievois, 2004) – og baseret på, hvad Mette Kristoffersen fortæller, har vækstaksens og Aalborg strategiske planlægnings transformationspotentialer været stærkt.

"lige pludselig så man mulighederne i hvor stærkt et værktøj den overordnede strategiske planlægning er (...) Det med, at man politisk kan styre og dirigere en hel masse og lægge nogle overordnede linjer og give nogle fælles billeder: vise den røde vej" (Kristoffersen, 2017. 17:42).

En interessant pointe er, at man fik brugt disse nye fælles referencerammer, som vækstaksen og den deraf afledte Fysisk Vision 2025 kan siges at være, til også at tale den fysiske planlægning ind i andre forvaltninger og politiske udvalgs arbejde. Som beskrevet i teorien har den stærke strategi en kapacitet til at 'rejse' på tværs af governance-landskabet og blive oversat ind i forskellige institutionelle arenaer, uden at miste dens primære budskab (Healey, 2007), men kan også tilrettelægges i forhold til specifikke brugere og deres forståelsesrammer (Albrechts & Lievois, 2004) og udbredes fordi bestemte aktører advokerer for dem (van Duinen, 2013). Dette synes også at have været tilfældet i Aalborg, idét Mette fortæller hvordan hun og Peder



Figur 8: Eksempel på et fremtidsbillede fra Fysisk Vision 2025. Billedet forestiller en parkbro mellem Universitetsboulevarden og Bundgårdsparken (Aalborg Kommune, 2013, s. 9)

Baltzer (stadsarkitekten) fik taletid på møder i de forskellige udvalg og ledelsesgrupper og i byrådet og at det gjorde en stor forskel, idét man fik mulighed for at sætte strategien og visionerne i relation til deres dagsordenere:

"Det berør faktisk på en eller anden måde også de bløde forvaltninger. Det var i den her øvelse (fra Planstrategi 2011 til Fysisk Vision 2025) at man begyndte at fortælle en ældre- og handicapforvaltning, og en familie- og beskæftigelse og en skoleforvaltning, at I har faktisk også part i at skabe den gode by. Den vinkel var der ikke før." (Kristoffersen, 2017. 18.25)

Det efterlader selvfølgelig et spørgsmål om, hvorvidt det var den stærke og 'oversættelige' strategi eller det faktum, at man fik taletid på de politiske udvalgsmøder, der gjorde, at strategien vandt indpas forskellige steder i den kommunale organisation. Et spørgsmål der også blev stillet til stadsarkitekt Peder Baltzer Nielsen, som det skal ses i afsnit 5.4. Men uagtet betydningen af hver af de to dimensioner, kan det konstateres at man, igen sat ind i en teoretisk kontekst, internt i kommunen fik skabt nogle aktørkoalitioner – nogle strategibærere, der rækker ud over den over planafdelingen, der som vi så i besvarelsen af projektets første problemstilling, ofte er de eneste der formår at udvikle ejerskab til en fysisk orienteret planstrategi. Man opnåede med andre ord en bedrift, som ofte viser sig at være en udfordring: at flytte den strategiske tænkning over i det lærende paradigme og skabe en fælles referenceramme, som den brede organisation udvikler ejerskab til UDEN at fortrænge den fysiske dimension. Et eksempel på hvordan dette genererer et transformationspotentiale er omkring stedet Tornhøj i Aalborg Øst, hvor man hos planafdelingen (By- og Landskabsforvaltningen) havde visioner om et nyt bydelscenter.

"Hvis vi i Tornhøj vil skabe et aktivt bydelscenter, med byliv og byfunktioner, som kan gøre at hele Aalborg Øst får et løft og et sted og mødes og byliv osv., så er det lige så vigtigt, at vi arbejder målrettet med at placere butikker, fordi det er dem, der skaber kundestrømmene, men også børnehaven og plejecentret og demenscentret. Og det er kommet! Man fik skabt det fælles billede af, hvad er det vi går målrettet efter? Og vi har alle sammen part i det." (Kristoffersen, 2017. 22:20)

Det nævnes også hvordan institutioner førhen som oftest blev placeret, hvor der var et ledigt offentligt areal for at gøre det billigst muligt, men at man nu havde fået ændret mentaliteten, så de andre forvaltninger også begyndt at tænke i åbne institutioner som strategiske brikker til at skabe byliv og synergier og mødesteder osv. Og at det i denne proces var Fysisk Vision 2025, der gav denne fælles forankring.

Inddragelse og politisk proces

En anden interessante pointe fra planlægningsprocessen i Aalborg Kommune er den måde hvorpå borgerinddragelsen i forbindelse med kommuneplanlægningen er kørt – eller måske rettere ikke er kørt. I analysen af det arbejde Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægning gjorde, så vi, at det var noget man med planstrategierne ønskede at forbedre. Af interviewet med Niels Østergård derimod, så vi, at det ofte har vist sig svært – og at planstrategierne nok aldrig helt her bibragt den dimension. Det er heller ikke tilfældet i Aalborg, hvor det bevidst er fravalgt.

I forbindelse med interviewet blev den illustration, der fremgår af figur 9 anvendt, idét den illustrerer måden hvorpå processen er kørt. Mette Kristoffersen forklarer, at der bevidst blev kørt to separate processer, hvori den overordnede strategiske fysiske planlægning primært var politisk, imens den mere lokale og projektnære skete med større offentlig inddragelse. Den politiske proces foregik som førnævnt ved, at man ved at man fra planafdelingens side talte strategierne ind i de politiske udvalgs dagsordener og at den offentlige inddragelse blev gemt til efterfølgende, hvor politikerne havde fået udviklet ejerskab dertil og fået mulighed for, at gå ud at fortælle omverden om strategien og dens visioner.

"når man laver totalrevisionen af hele planværktøjet, hvor man vil have max borgerengagement og max politisk fingeraftryk og engagement - så er det på grænsen til en umulig opgave. Aalborg Kommune har så målrettet valgt at gøre det på anden måde. Vi får lidt tæsk for det, fordi det faktisk ikke er efter bøgerne og Erhvervsstyrelsen synes at vi gør tingene forkert. Men vi får altså bonus for det, fordi når vi er på det her niveau (planstrategien og hovedstrukturen), så handler det om at få politikerne involveret. Der går vi ikke så målrettet efter at få Hr. og Fru Jensen med. Det her er værktøjer hvor politikerne sætter deres fingeraftryk. Så handler det om bagefter, at få fortalt omverden hvor politikerne har sat fingeraftrykket, hvorfor de har sat fingeraftrykket på den måde og at politikerne så er villige til at tage dialogen med borgerne om, hvorfor de har gjort det." (Kristoffersen, 2017. 24:25)

Som det lidt længere citat viser, kan det siges at have været en proces, hvori arbejdet hos planafdelingen er lagt i at få politikerne engageret i den overordnede strategiske planlægning og derved gøre dem til strategibærere og få dem til at tage dialogen med omverden efterfølgende. Basis blev lagt ved, at vækstaksen mobiliserede en politisk opmærksomhed imod planlægningen, som gjorde, at de engagerede sig i udarbejdelsen



Figur 9: Dette powerpoint-slide viser, hvordan det overordnede planlægning, særligt arbejdet med planstrategierne og hovedstrukturen, er kørt meget politisk, hvorimod de mere projekt- og realiseringsnære processer er kørt med større inddragelse. Retningslinjerne ligger et sted midt i mellem. Powerpoint-slidet er udleveret af Mette Kristoffersen, imens de røde kasser, pile og den dertilhørende tekst efterfølgende er blevet lagt ovenpå.

af Fysisk Vision 2025 og udviklede ejerskab til denne. Og at man fik en proces, hvor politikerne tog den efterfølgende dialog med omverdenen omkring realiseringen.

"Dialogen kommer når de (politikerne) skal sælge den (Fysisk Vision 2025). Vi har i forbindelse med det her også haft nogle offentlighedsfaser. Der har politikerne så været ude at lave temamøder og talt med erhvervslivet om deres fingeraftryk. Så de vil selvfølgelig godt lytte på om politikerne har gjort det rigtigt. Men det er politikerne, som er klædt på, til at tage den diskussion. (...) Man har haft en plan. Man har haft et forslag og man er så gået ud og har taget dialogen med interessegrupper og lavet temadrøftelser osv. Men stort fokus på politisk engagement. Ikke så meget fokus på borgerne her." (Kristoffersen, 2017. 25:42).

De temadrøftelser, der her refereres til, omhandler, at politikerne helt konkret tog Fysisk Vision 2025 med sig i tasken og anvendte den, når de tog dialogen med forskellige interessegrupper, hvor *"man for eksempel diskuterede åbent land, detailhandel, erhverv eller letbanen, som blev født her"* (Kristoffersen, 2017. 29:45). Det tankesæt om, at strategien kan oversættes ind i nye arenaer stoppede altså ikke ved de forskellige politiske arenaer, men man oplevede at politikerne – som strategibærere – tog dem med videre ud og på den måde, formåede strategien at florere uden for kommunale organisation. Dette er selvfølgelig baseret på hvad Mette Kristoffersen og senere hen også hvad stadsarkitekt Peder Baltzer Nielsen beretter om, og noget vi igen skal se på i afsnit 5.5, hvor strategiernes virke vil betragtes fra 'den anden side af bordet' i interviewet med Sven Buch fra Himmerland Boligforening.

For at vende tilbage til borgerinddragelsen, skal det retfærdigvis siges, at der i Aalborg Kommune er blevet arbejdet med den, men at det var et bevidst valg at gemme denne til planlægningen på et mere lokalt niveau. Som eksempel nævner Mette Kristoffersen hvordan de i Fysisk Vision 2025 i forlængelse af den vækstdiskurs, der ved Planstrategi 2011 opbygget, udpegede 11 oplandsbyer med særlige vækstpotentialer, hvor for der skulle planlægges efter andre principper end i de øvrige oplandsbyer. Efterfølgende udarbejdede man her for særlige byudviklingsplaner og fik stor inddragelse *"så kan du jo for eksempel 420 borgere med til et borgermøde i Vestbjerg, fordi det er vedkommende og så giver det mening. Men i selve strategifasen er det vigtigere at komme tættere på politikerne"* (Kristoffersen, 2017. 27:08). Her blev strategierne, særligt i form af Fysisk Vision 2025, bindeleddet som politikerne tog med i hånden og fremlagde for borgerne i den lokale inddragelse, hvor den overordnede strategiske planlægning skulle oversættes til konkret lokal udvikling. For eksempel fastlagde man med Vision 2025, at der i de 11 oplandsbyer skulle snakkes fortætning, modsat den spredning, der ofte ses i oplandsbyer, hvor ledige arealer ikke i samme grad er en mangelvare. Derved kan man altså se en proces hvor den overordnede strategiske planlægning satte sit fodafttryk på lokale konkrete projekter, idét den blev en referenceramme, der formede efterfølgende handlinger og gik ind og *"destabiliserer eksisterende rutiner, praksisser eller diskurser og erstatter dem med nye"*, som Healey som nævnt i kapitel 2 italesætter som centralt for den strategiske planlægning. Derudover vil der ikke elaboreres så meget videre over den lokale inddragelse, idét den ligger lidt ude over projektets undersøgelsesfelt. Men pointen i forhold til dét er, at man i Aalborg bevidst valgte at gå uden om den store offentlige inddragelse i forbindelse med kommuneplanlægningen, hvorfor casen ikke kan tilbyde nogle gode erfaringer med, som tænkt ved indførslen af planstrategierne, at gøre kommuneplanlægningen mere vedkommende for borgerne – med mindre inspirationskilden skal være, at lade helt være og gemme den til det lokale niveau.

Planstrategi 2016

Det næste skridt blev så Planstrategi 2016 og også herfor kan en forståelse for den historie, der gik forud være givende. Denne forhistorie er en af hovedårsagerne til, at man som beskrevet i afsnit 5.1 valgte 'de integrerede løsninger' som det primære virkemiddel:

"Med afsæt i historien var der et vældigt behov for at fremhæve Aalborg og dets vækstpotentiale. Men måske var det behov så stort, at det på en eller anden måde blev unuanceret. Man fik den der holdning om, at alt vækst var fantastisk og vækst for vækstens skyld. Og den her (Planstrategi 2016) fortæller så det ekstra lag med, at vækst skal skabe kvalitet. Vækst er ikke et mål i sig selv. Man kan også tillade sig at sige nej til vækst. Vækst skal bidrage med noget kvalitet. Ellers kan vi ikke bruge det til noget" (Kristoffersen, 2017. 35:32).

Således bliver figuren for de integrerede løsninger en måde at afbilde, at man stadigvæk vil skabe vækst, men at det altså er 'ansvarlig vækst', som en figures tre cirkler illustrerer. Mette Kristoffersen beskriver, hvordan man fik bygget videre på og forstærket det fundament, der med vækstaksen og den forudgående planstrategi, blev lagt for, at den fysiske planlægning blev et interessepunkt for hele den kommunale organisation, inklusiv det samlede byråd.

"Man fik både snakket på tværs i kommunen, men ikke kun det. Det var også integrerede løsninger mellem offentlige og private samarbejder. Så det blev 'cluet' (sporet). Nu er det det, de også går og siger i de andre forvaltninger og det politikerne snakker om. At når vi for eksempel står her og skal have etableret en ny børnehave, så skal vi have meget mere ud af det. Så skal man i dialog med alle mulige: er der fx en boligforening, der vil flytte derop. Alle er meget opmærksomme på, at uanset hvad man agerer på i hvad for nogle hjørner af den kommunale forvaltning, så skal vi tænke integrerede løsninger (...). Vi ruller fuldstændigt videre på bølgen (fra planstrategi 2011)" (Kristoffersen, 2017. 37:05)

Som det relativt lange citat viser, fik man altså igen kommunikeret den fysiske planlægning ud til de andre forvaltninger og fik skabt strategibærere eller aktørkoalitioner internt i kommunen på tværs af administrative forvaltningsskel og politiske niveauer. Idét det nu er det, de går og siger i de andre forvaltninger, har man opnået det, der i kapitel 2 peges på at strategier i en lærende strategiforståelse må henvendes imod: referencerammerne i det epistemologiske fællesskab imellem planlægningens mange aktører – man har skabt en strategi, der bor i dialogen.

Et andet centralt element fra planstrategien fra 2016 er som bekendt det kort, hvorpå der vises tal for hvor mange boliger, der i fremtiden vil være behov for i de forskellige byudviklingsområder. Mette Kristoffersen forklarer, at disse ligeledes blev anvendt i den interne kommunikation, til at skabe en fælles referenceramme hvoromkring hele kommunen tog del i at skabe den gode by. For eksempel nævnes, hvordan dette blev anvendt som en del af en historiefortælling, til at fortælle en Skoleforvaltning eller en Familie- og Beskæftigelsesforvaltning, at der i fremtiden opstod nærmest helt nye byer, og der derfor var behov for skoler og børnehaver: *"Der fik man de der 'okaaaay-oplevelser'. Så nu er der en ny skole på budgettet herude. Det havde man aldrig fået, hvis ikke de var begyndt at få de her fælles billeder."* (Kristoffersen, 2017. 31:16) På det opfølgende spørgsmål om hvorvidt det kan ses på et eksempel på, at planstrategien satte et fysisk aftryk og bidrog til at skabe konkret fysisk forandring, svares:

"Nemlig. Og det er vildt vigtigt at få de her fælles billeder og denne her fælles erkendelse. Det har jo fungeret sådan, at de bløde forvaltninger først blevet opmærksomme på et pres på børnehavområdet,

når der begynder at være ventelister - og så er man jo altid på hælene. Her får man en chance for at være på forkant og igen få arbejdet strategisk med, at placeringen af de her nye institutioner skal spille max sammen med, hvad det er for en bydel, man vil skabe. Hvor er det man vil skabe byliv, hvor er det man vil skabe mødesteder og samlingssteder?" (Kristoffersen, 2017. 39:45)

Rigtigt meget af den (om ikke andet så i hvert fald påståede) succes, kan altså tilskrives denne her fælles erkendelse og konsensuskabelse, som blandet andet Mintzberg og Healey fremhæver som det helt centrale i en 'moderne' strategiforståelse. Strategien fik beskrevet hvordan vi kan undgå fremtidens udfordringer og indfri dens potentialer og har påvirket beslutningstagen ved at være overbevisende og derved destabilisere rutiner og praksisser og erstatte dem med nye (Healey, 2007).

Anvendelsen af planstrategier

I gennem det forudgående indhold fra interviewet, er der blevet sat nogle ord på hvilken plankultur, man med planstrategierne har fået skabt. Et par sidste pointer derom fremgår af det følgende.

Ved at anvende planstrategierne og herunder de rumlige koncepter, har man ikke bare udviklet den politiske interesse for- og ejerskab til den fysiske planlægning. Mette Kristoffersen fortæller også, at man har fået udviklet en velkendt strategisk platform, idét man bevidst har kørt det øverste strategiske niveau (planstrategier og kommuneplanens hovedstruktur) meget politisk og haft mindre politisk involvering og mere borgerinvolvering på det lokale niveau. *"Politikerne engagerer sig i det her arbejde (planstrategier og hovedstruktur)" (49:58).* Men når snakken falder på det lokale niveau som for eksempel udvikling af de beskrevne byudviklingsplaner, beskrives det, at 'resten ruller' og at det primært er nogle få lokalpolitikere der engagerer sig og at det derved ikke er en opgave for det samlede byråd, der omvendt er trygge ved at have banen kridtet op og lade den lokale udvikling ske inden for disse fastsatte rammer.

"Noget af succesen og at vi har kunnet få det politiske engagement i de her planer, det er at vi har kunnet koncentrere det om, at det kun er det de skal diskutere. De kommer ikke til at falde i med, at det er nemmere at diskutere et hul i vejen. Det kræver noget, at hive politikerne op og sige: nu diskuterer vi det større lag. Og dét at vi har haft chance for at holde dem der. Jeg tror i virkeligheden, at det er det, der har gjort, at vi kunne det. (Kristoffersen, 2017. 57:15)

Dette er blevet en velkendt strategisk platform idét politikerne ved, at man har fået skabt en kultur, hvor politikerne i en 4-årig cyklus engagerer sig i at få lagt de overordnede linjer og ikke nødvendigvis behøver at engagere sig så meget i den meget projektnære realisering. Det sker ved, at politikerne ligger nogle klare politiske prioriteringer i planstrategien, som den samlede kommune skal arbejde efter:

"Nu var det også andet end festtaler, det her (Planstrategierne og Fysisk Vision 2025). Det var nogle politiske prioriteringer, der ligger i det. Og så bliver man mere forpligtet. Hvis det er festtaler, så kan du næsten proppe alt der ind i. Der er nogle vigtige signaler i det her, som man er nødt til at få med. Den snakker fortætning frem for nyudlæg. Så uanset hvor man arbejder med planlægning henne, er det den øvelse man skal ud at gøre inden. Er der fx nogle erhvervsområder, der kan omdannes? (...) der refererer man altid tilbage til de intentioner, der er her" (Kristoffersen, 2017. 43:58).

Således kommer de til at styre den efterfølgende planlægning og bliver også forpligtende over for planlæggerne, der får udstukket nogle politiske retningslinjer at arbejde efter.

5.4. Interview med stadsarkitekt, Peder Baltzer Nielsen

Som nævnt i indledningen til dette afsnit blev interviewet med Peder Baltzer Nielsen anvendt til at reflektere over nogle af pointerne fra det forudgående interview med Mette Kristoffersen. Derfor blev interviewet og derved også den nedenstående analyse, til sammenligning med det første interview, mindre kronologisk og mere fragmenteret i det, der springes rundt mellem forskellige emner, der har været behov for at snakke videre om.

Målgruppe

I interviewet med Mette Kristoffersen så vi, at planstrategierne og især de rumlige koncepter og de diskursive virkemidler, fik en effekt både indadtil i organisationen, hvor politikerne og de bløde forvaltninger, tog planlægningen til sig og udadtil hvor private aktører blev interesseret i synergier mellem private og offentlige investeringer og man 'næsten begyndte at klappe i takt'. Derfor var et af de emner, der blev fundet interessant at diskutere, hvem planstrategierne og deres virkemidler var henvendt imod. Peder Baltzer Nielsen gav udtryk for, at: *"Jeg havde mest øje for byrådet. Og det tror jeg også at andre havde. Det at politisere planlægningen. Som jeg altid har ment, så er den meget politisk"* (Nielsen, 2017. 23:23). Peder Baltzer Nielsen gav udtryk for, at han blev ansat som stadsarkitekt på et tidspunkt, hvor der i kommunen var et politisk klima, hvori der var mulighed for at politisere planlægningen.

"Der var en stemning for, at hvis vi skal noget med det her planlægning, så lad os prøve at gøre et eller andet, der i hvert fald gjorde, at den der planstrategi (fra 2011), den gjorde vi til et politisk dokument, men fortalt med nogle simple tilgange, på en eller anden måde. Og det gjorde, at politikerne bredt i byrådet sagde: nu er vi med ombord på planlægningen igen" (Nielsen, 2017. 5:12).

Som citatet viser, blev der altså bevidst arbejdet med den simple historiefortælling, som et middel til at gøre planlægningen politisk interessant. Dette betyder dog ikke, at der ikke var øje for de private interesser og samfundet som helhed. På spørgsmålet om, hvorvidt der blev arbejdet for at skabe strategibærere, der også tager strategien og dens indhold til sig, blev der givet udtryk for at:

"Et af de fornemmeste formål ved planstrategien, det er, at det ikke kun er os i administrationen og byrådet, der kender den og synes den er god og det er os der arbejder efter den. Nej det skulle gerne være hele samfundet. Og det må vi næsten sige er lykket i Aalborg. Der er meget stor opmærksomhed på det" (Nielsen, 2017. 20:50) og fortsætter senere hen med: *"Det er noget af det, jeg synes er meningen med planlægningen og planloven i en moderne tænkning. Det er, at vi har et fælles billede af, hvor vi vil hen."* (Nielsen, 2017. 21:38)

Som det fremgår af det sidste citat, gives der udtryk for en strategiforståelse med paralleller at drage til det lærende strategiske paradigme og idéen om, at alle de aktører, der tager del i udviklingen af byen opnår konsensus om en fælles referenceramme. Endvidere gives der udtryk for, at man ikke bare har arbejdet efter de principper der kendetegner dette strategiparadigme, men at man også er nået i mål med det, i det man har udnyttet den forandringsmagt, der ligger i den overbevisende strategis evne til at akkumulere magt og derigennem påvirke ressourcestrømmene og inspirere til konkrete projekter (Healey, 2007):

"Inden tæppet blev trukket væk under letbanen af finansminister Claus Hjort (Frederiksen), var det via fortællingen om vækstaksen lykket at fortælle, at vi gerne vil bygge tæt langs med den. Have en form for

stationsnærhedsprincip rundt omkring de 23 stationer. Der var det lykkedes at få investorer til at interessere sig. Så vi havde enormt mange projekter i pipeline.” (Nielsen, 2017. 14:54)

Det skal for god ordens skyld nævnes, at man formåede at holde fast i disse projekter, ved at fastholde den samme historie, blot senere hen bygget op omkring en +Bus (BRT-system) i stedet for letbanen.

Strategiforståelse og anvendelsen af rumlige koncepter

Som vi har set at aktører som Throgmorton og Sandercock pege på, har historiefortællingen også været vigtig for strategien kunne udbredes og gøres til en fælles referenceramme for mange aktører. Og i denne historie har, som vi allerede har set – og som Sandercock ligeledes peger på – kort, modeller og lignende spillet en stor rolle, idet de er selektivt udvalgt og fortæller historier i sig selv (Sandercock & Attili, 2010). Noget som vi skal se på, i den følgende diskussion om de rumlige koncepters betydning for opnåelsen af de ovenfor beskrevne resultater. Om end, der i Aalborg ikke er blevet gjort brug af dette teoretiske begreb, synes det efterhånden synligt, at man i Aalborg Kommune har arbejdet med rumlige koncepter, som en del af deres strategiske planlægning: *”Vækstaksen og de forsimplede symboler og den dermed nemme illustration og fortælling af, hvad det er vi vil, den har betydet enormt meget”* (Nielsen, 2017. 17:35). Peder Baltzer Nielsen giver udtryk for, at det blandt andet har bidraget til at opnå en genkendelighedsværdi: *”Jeg kan jo stå og gøre denne her bevægelse (og tegner vækstaksen i luften med hånden). Jeg kan jo stå og holde foredrag i byen. Og så er folk faktisk klar over, hvad jeg mener, næsten uden at jeg siger noget.”* (Nielsen, 2017. 9:30)

Det at strategien kan tegnes, synes også at skinne igennem i den måde hvorpå Peder ser på strategisk planlægning i al almindelighed. Den handler om at være visionær og sætte ord på, hvilken by der ønskes skabt – men at man ikke bør fortrænge den fysiske dimension, som det ofte har vist sig tilfældet.

”Jeg tror, at det der var vores held, og det var også bevidst, i hvert fald fra min side, det var at vi ikke kun i den ene ende af skalaen skriver, at vi vil være en god by og at det skal være dejligt og at vi skal have tilstrækkeligt med velfærd og i den anden ende af skalaen ikke nævner noget om det, og siger ’kommuneplanen skal bla. Bla. Bla.’. Så bliver det meget teknisk. Men siger, vi har en vision – og vi kan tegne den. Nemlig i form af vækstaksen. Det er gåen hen og blevet lige så nemt et symbol som fingerplanen i København, uden sammenligning i øvrigt” (Nielsen, 2017. 5:55)

Foruden igen at underbygge genkendelighedsværdien, fremgår af citatet et strategisyn, der på mange måder minder om den strategiske planlægning som Niels Østergård efterspørger – som noget der kan tegnes på et kort. I en generel refleksion over den undren, der præsenteres i projektets indledning, at planstrategierne ofte bliver et plan, der beskæftiger sig med alt muligt andet end den fysiske planlægning og ofte de lidt blødere værdier, gives også udtryk for, at de i Aalborg bevidst har forsøgt at arbejde i en anden retning:

”Nej, det skal hæftes op på noget fysisk. Og det er jo fair nok. Det (at undlade den fysiske dimension) må man jo gerne jf. planloven og bare lave en planstrategi, der er udformet på den måde. Skrabet på den måde. Det var ikke meningen med planloven. Det er noget fysisk, kombineret med det andet, så man får den der helhed” (Nielsen, 2017. 8:11).

Derved lader det til, at man har arbejdet med – og til dels lykkedes med – at adressere den problemstilling, der viste sig igennem besvarelsen af projektets første problemstilling. Nemlig at det ofte har været en udfordring

at finde balancen mellem en strategisk helhedsorienteret planlægning med et bredt ejerskab og en fysisk orienteret planlægning, idét fokus på den ene dimension ofte har fortrængt den anden.

Strategiens realisering

Et andet interessant perspektiv der fremhæves igennem interviewet, udspringer af ovenstående betragtninger som fysiske strategier som noget imellem det visionære og helhedsorienterede og det konkrete og fysiske. Nemlig at vækstaksens grænser ikke skal opfattes som fuldstændige: ’

”Lad nu være med at opfatte den fuldstændig konkret. Det er en amøbe som er lagt ind over Aalborg kortet” (Nielsen, 2017. 13:26). ”Vi arbejder på den måde, at vi lægger denne her vækstakse og så tager vi det hen ad vejen, som en slags dynamisk planlægning. Vi kunne også have gået den anden vej og låst aksens i en kommuneplan. Og der står en bebyggelsesprocent og den kan ikke overskrides. Vi tager den i konteksten hen ad vejen. Inden for dette her område, sådan cirka” (Nielsen, 2017. 19:10)

I dette citat ligger en betragtning om, at det har været vigtigt at kunne fortælle hvad man ville med byens fysiske udvikling, for også bedre at kunne oversætte det til en kommuneplan, men at man, som det advokeres for i det lærende paradigme, ikke tror på idéen om en fuldstændig rationel fremskrivning og konformitet mellem plan og virkelighed (Albrechts & Lievois, 2004). I øvrigt fortæller Peder Baltzer Nielsen, at dét at aksens grænser ikke er 100 % definerede har ført til, at mange private investorer forsøger at fortolke og gradbøje aksens, ved at prøve grænserne af for hvor der skal bygges tæt.

Historiefortællingen var vigtig

En anden refleksion, der opstod på baggrund af det første interview, var, i hvor høj grad succes med, at kunne tale ind i de andre forvaltnings dagsorden kunne tilskydes den ’gode’ strategi kontra dét, at man fik taletid på de forskellige udvalgs møder.

”Det er en kombination. Hvis vi ikke havde forenklet budskabet, så er det også svært at skabe sig en ordentlig taletid. Så bliver den alt for lang og alt for akademisk. Det her, det var og er, et enkelt budskab og derved er det nemt at forklare” (Nielsen, 2017. 32:48)

Som det ses, gives der udtryk for, at det er en kombination. Dét at man havde vækstaksen som en overbevisende strategi og historiefortælling, blev et redskab, man kunne støtte sig op ad, men samtidig synes van Duinens tese om, at strategier ikke alene udbredes fordi de er gode, men også fordi at bestemte aktører advokerer for dem, bekræftet (van Duinen, 2013). Derudover har det også haft indflydelse, at man igennem tilrettelæggelsen af historiefortællingen til de forskellige udvalgs fagfelter, har formået at gøre det som Throgmorton fremhæver som centralt for planlægningens historiefortælling: at tage højde for det for sit publikum og hvordan historien konstruerer mening for lige netop dem (Throgmorton, 1992) (Throgmorton, 1993):

”frem for, at du sidder i et byråd med 31 mennesker og kigger op på nogle powerpoints, eller gør et eller andet eller ikke lige siger noget, fordi der sidder nogle andre. Så bliver det et mindre forum og vi kan prøve at adressere det specifikke udvalgs emneområde. Skolen for eksempel og tale ind i deres dagsorden. Det betød enormt meget. Så samtidig med, at det var et forholdsvis enkelt budskab at fortælle, så gav det

altså en mulighed for en storytelling, der var relevant og nærværende. Og så siger man ligesom. Det hænger sammen det her. Det kan vi forstå” (Nielsen, 2017. 31.56)

Naming

I kapitel 2 så vi, hvordan navngivningen af et rumligt koncept kan styrke guide og strukturere tanker og derved skabe en mobiliserende og appellerende effekt, ved at ’ramme den rigtige akkord i første forsøg’ (van Duinen, 2013). Derfor blev det i interviewet også forsøgt, at dykke ned i navngivningen: hvorfor blev det for eksempel kaldt en vækstakse? Peder Baltzer Nielsen gav udtryk for, at der selvfølgelig lå nogle overvejelser bag. Selvom der blev stillet spørgsmålstegn ved hvorvidt vækst var godt i sig selv og ’hvorfor altid vækst?’, så var det til sammenligning med for eksempel en udviklingskorridor det bedste kompromis mellem noget mundret og noget der indkapslede hvad det reelt var. *”Og det var det, der klingede mest af noget vision. Her foregår et eller andet. Så det var meget bevidst.”* (Nielsen, 2017. 10:18). Deraf står det klart, at der også er blevet arbejdet på det diskursive niveau, om end der dog blev givet udtryk for, at navnet ikke var henvendt imod en specifik modtager:

”Man kunne tro at det var en bevidst handling i forhold til, at vi vidste, at for eksempel politikerne i byrådet ville elske, at det hed en vækstakse. Fordi det illustrerer dynamik osv. Det var det ikke.” (11:08) og fortsætter: *”det var heller ikke valgt bevidst for, at nogle investorer skal sige ’hold da op’. Men det kan da godt være, at det virker sådan på dem. Det skal jeg ikke kunne sige (...) så det var faktisk meget bare, at kalde det, hvad det var”* (Nielsen, 2017. 12.02)

Strategiopdagelse og kontinuitet

En anden ting, der er ret interessant, er den måde hvorpå vækstaksen blev ’opfundet’ eller rettere opdaget. Jf. de synspunkter der præsenteres i kapitel 2, beror det analytiske strategiske paradigme på en idé om, at vi identificerer hvor vi vil hen og herefter, rationelt sammensætter en strategi og nogle dertilhørende handlinger, der på bedst mulig vis, bevæger os i den retning. Inden for det lærende paradigme, argumenterer Mintzberg for, at strategien også kan opstå ud af en adfærds konsistens over tid og blive en tydeliggørelse af allerede eksisterende praksisser – og som vi så i analysen af interviewet med Mette Kristoffersen, synes særligt sidstnævnte tankesæt at indkapsle den strategitænkning Peder Baltzer Nielsen har forsøgt indført i Aalborg Kommune. I redegørelsen for, hvad der i Aalborg er gjort, trækkes tråde tilbage til hans tidligere job i Miljøministeriet, hvor man i forbindelse med udarbejdelsen af Landsplanredegørelse 2006 ligeledes sad og legede med nogle data og opdagede, at der boede en million mennesker i Østjylland – og lige pludselig fik man italesat den østjyske millionby.

”Det er det der med, at når man sidder og arbejder med det, så lige pludselig se det og tør forlade analysen og sige nu forsimples vi det. Og det var det samme, der skete med vækstaksen. Nogle af tingene vi snakker om, de ville nok ske under alle omstændigheder, men mere ubevidst og lukket. Men så kan man sige, at det er vores forbande pligt som planlæggere at lige pludselig se den der og sige: hov, der er den. Altså formidlingen og kommunikationen af det vi sidder og arbejder med er jo sindssygt vigtigt” (Nielsen, 2017. 35:30). Og efter en lille sidehistorie fortsættes det: *”Det der med at kunne sige; der er millionbyen, der er det østjyske bybånd. Og der er vækstaksen. Så se noget eksisterende og så gøre det. Og derved får det jo et eget enti. Derved booster det sig selv”* (Nielsen, 2017. 36.54)

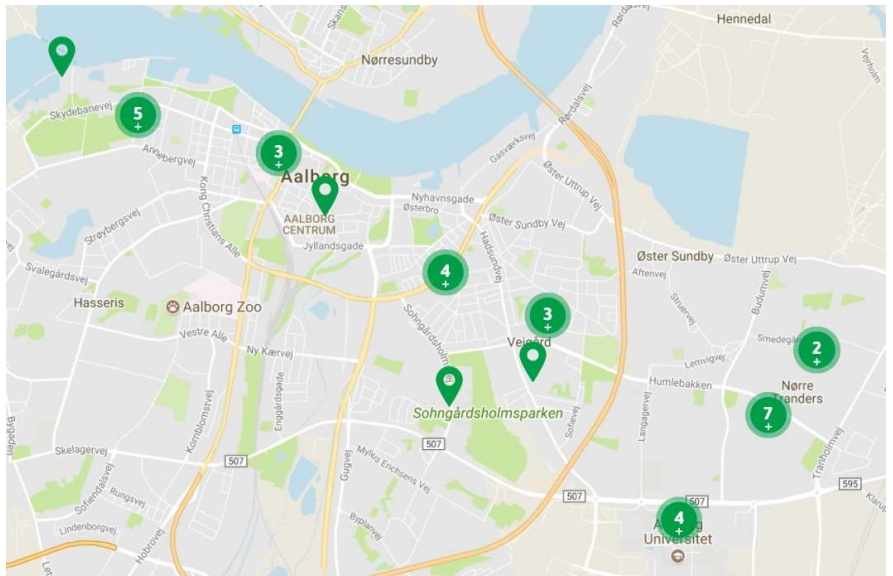
Interessant ved det ovenstående er, at denne idé om at italesættelse og derved strategigøre allerede eksisterende praksisser ikke er en enlig svale, men noget der er forsøgt gjort til en del af plankulturen i kommunen. Peder Baltzer Nielsen beskriver at 'samskabelse er et begreb, der for tiden høres meget blandt kommunens chefniveauer og at "samskabelse er jo integrerede løsninger" (Nielsen, 2017. 25:40), hvorfor den strategigørelse af et eksisterende fokus, syntes at have fortsat. Og på samme måde beskrives det, at man efter nogle år med rigtigt meget fokus på vækst er begyndt at arbejde mere med kvalitet og at det kunne blive det, der italesættes i en ny planstrategi. Foruden at dette illustrerer planstrategiformuleringen som en øvelse i at opdage og italesætte eksisterende diskurser, illustrerer det også, at man har fået skabt den førnævnte velkendte strategiske platform, hvor det nye byråd hvert 4. år kan sætte deres fingerpræg på planlægning – men hvor vækstaksen bliver et gennemgående tema, der skaber en storytelling og simplificering af planlægningen, der gør at fremtidige byråd også vil købe ind på den:

"Det værste der kunne ske i det nye byråd, det er at de siger 'glem den der vækstakse'. (...). Det er jo den risiko, der ligger i det plansystem, vi har. Det har man jo lov til som byråd. Verden er heldigvis anderledes. Virkelighedens verden er, at man ofte forstår denne her kontinuitet og bygger videre på den. Og jeg tror, at vi igennem arbejdet med formuleringen af planstrategien og det igen at gøre det rimelig tilgængeligt og enkelt. Enkle mål og politiske mål, som er forståelige, i stedet for at pakke det alt for voldsomt ind i alle mulige paragraffer. Så formår vi at holde fast i et fælles billede, som man godt kan se fornuften i at bygge videre på og give sit eget præg." (Nielsen, 2017. 28:33)

5.5. Interview med Sven Buch, Himmerland Boligforening

Som den sidste del af analysen, præsenteres pointer fra interviewet med udviklingschef i Himmerland Boligforening, Sven Buch. Til forskel fra indholdet af de to forudgående interviews, relaterer indholdet sig selv sagt mindre til overvejelserne bag de planstrategier Aalborg Kommune har arbejdet med, men er et forsøg på at anskue den strategiske planlægning fra den andet side af bordet. Særligt den pointe, som Mette Kristoffersen nævner, om, at det var lige før de offentlige og private aktører var begyndt at klappe i takt, har været interessant at betragte fra det modsatte perspektiv. Til at sætte nogle perspektiver på dette, kunne der selvfølgelig have været udvalgt mange forskellige private aktører og perspektiverne og erfaringerne ville formentligt blive forskellige, afhængigt af hvem der blev inddraget. Derfor skal det ikke tolkes som et forsøg på at gøre Sven Buch og Himmerland boligforening til talsmand for alle private aktører, men snarere at eksemplificere hvordan kommunens strategiske planlægning kan sætte sit fodafttryk uden for den kommunale organisation. Derudover ligger der også en forskel i, at Himmerland Boligforening som en almennyttig boligforening er offentligt støttet og kravene til samarbejdet med kommunen, derfor kan tænkes at være større.

Den korte forklaring på, at det blev fundet interessant at interviewe en repræsentant fra Himmerland Boligforening, frem for andre aktører på det private marked er, at det er Aalborgs største boligforening og at der derfor til sammenligning med et interview med en repræsentant fra en mindre privat aktør, er grundlag for flere interessante diskussioner. Desuden er det, som figur 10 også viser, bemærkelsesværdigt, at hvis man betragter et kort over boligforeningens afdelinger i Aalborg, ligger de i et mønster, der nogenlunde ligner vækstaksens forløb. Da mange af disse er bygget før 'opdagelsen' af vækstaksen, er det selvfølgelig også et udslag af nogle tilfældigheder, men har også givet anledning til at tro, at man i netop Himmerland Boligforening har måtte forholde sig til denne, for kommunen, overordnede strategi.



Figur 10: Kort over Himmerland Boligforenings afdelinger i Aalborg. Tallene indikerer antallet af boligforeninger inden for et mindre geografisk område (Himmerland Boligforening, set 2018)

I den følgende analyse er det foruden indholdet fra interviewet, som nævnt i kapitel 3, valgt at inddrage et par betragtninger fra teksten 'Bæredygtighed og Smarte Løsninger i Aalborg Øst', ligeledes udarbejdet af Sven Buch i samarbejde med Lars A. Engberg fra Statens Byggeforskningsinstitut. Pointer fra denne tekst, har også været med til at forme de spørgsmål, der i interviewet blev stillet.

En indledningsvis betragtning, der også er stærkt bidragende til, at Himmerland Boligforening er fundet relevant at inddrage i nærværende studie, er, at de i flere henseender giver udtryk for, at de ikke kun

betragter sig selv som boligudviklere men også byudviklere. De peger på den governance-struktur, der også præsenteres i kapitel 2 og er bevidste om de private aktørers rolle i den.

"I en moderne bypolitisk styringskontekst er roller og grænser mellem offentlige og ikke-offentlige aktører diffuse. Den klassiske kommunale byplanlægger er i dag både myndighedsperson, historiefortæller og proces-konsulent, og de bypolitiske processer skabes i et komplekst offentligt-privat samspil (Sehested, 2003). Eksemplet Himmerland i Aalborg Øst viser, hvordan boligorganisationen påtager sig rollen som byudvikler, og sammen med politikere, embedsmænd, fonde, rådgivere og forskere skaber visionen om at Aalborg Øst udvikler sig fra udsat forstad til bæredygtig vidensby og grøn vækstdriver i Nordjylland." (Engberg & Buch, 2016, s. 43)

Således anerkendes flere af de betragtninger, der præsenteres i kapitel 2, herunder blandt andet betragtningen om at nutidens byudvikling og beslutningstagen er blevet fragmenteret, aktør-multipelt, komplekst og governancepræget (Albrechts & Balducci, 2013) og derfor foregår i et fællesskab af planlæggere, der også ofte betragter sig selv dersom (Healey, 2007) I interviewet beskriver Sven Buch at: *"Vi har nærmest sådan en rolle, der minder om en forvaltning. (...) Det gør jo også, at vi bliver inviteret med, hver gang der er et eller andet i Aalborg Øst og sidder med i forskellige foraer"* (Buch, 2017. 16:05). I Samtidig beretter citatet om, at dette har ændret den kommunale byplanlæggers rolle, således at han/hun nu ikke 'blot' er myndighedsperson, men også for det første, som blandet andet Throgmorton og Sandercock advokerer for, historiefortæller og for det andet proceskonsulent, som skriver sig ind i bevægelsen af planlæggerens rolle fra strategimager til strategifinder (Sehested, 2009).

Sven Buch redegør for, at det primært er i Aalborg Øst, at Himmerland Boligforening, i kraft af deres store tilstedeværelse, påtager sig byudviklerrollen; *"Vi plejer at sige, at vi har skæbnefællesskab med Aalborg Øst"* (Buch, 2017. 5:22). Som det forrige citat viser, er det derfor i denne del af byen, at boligforeningen særligt tager del i et governance-præget samarbejde om at skabe visioner for bydelen. Visioner, der som citatet ligeledes viser, skriver Aalborg Øst ind i den førromtalte historiefortælling om Aalborg, ved at italesætte vækstdiskursen og Aalborg Øst som vidensby. Interessant er det, at der gives udtryk for at:

"Himmerland arbejder aktivt på det diskursive niveau ved at bidrage til og påvirke (positive) dagsordener og historier om området. Himmerland taler aktivt Aalborg Øst som område "op", og abonnerer på samme vækst-diskurs som Aalborg Kommune forfølger i forhold til Aalborg generelt og Aalborg Øst specifikt ("fra boligområde til bydel", "vækstakse", "smart city", "smart grid", "bæredygtig by", "grøn vækstdriver" osv.)" (Engberg & Buch, 2016, s. 44)

Det er selvfølgelig klart, at Himmerland Boligforening jf. det førnævnte skæbnefællesskab også har egeninteresser i at tale Aalborg Øst op, men interessant er det, at den overordnede planlægnings vækstdiskurs er blevet en historie og en fælles referenceramme, som der abonneres på uden for kommunen. Ligeledes forholder det sig med visionen om udvikling imod en videns og universitetsby; *"Ja, det handler om, at vi begyndte at se os selv ind i Aalborg som en uddannelsesby eller en væsentlig universitetsby"* (Buch, 2017. 9:58). Som en sidehistorie beskriver Sven Buch i øvrigt, at dette allerede fandt sted før vækstaksen bliver formuleret, hvilket blot understreger den tidligere nævnte pointe om, at vækstdiskursen opstod før Planstrategien fra 2011 og at denne dermed er at betragte som en strategigørelse af noget allerede eksisterende.

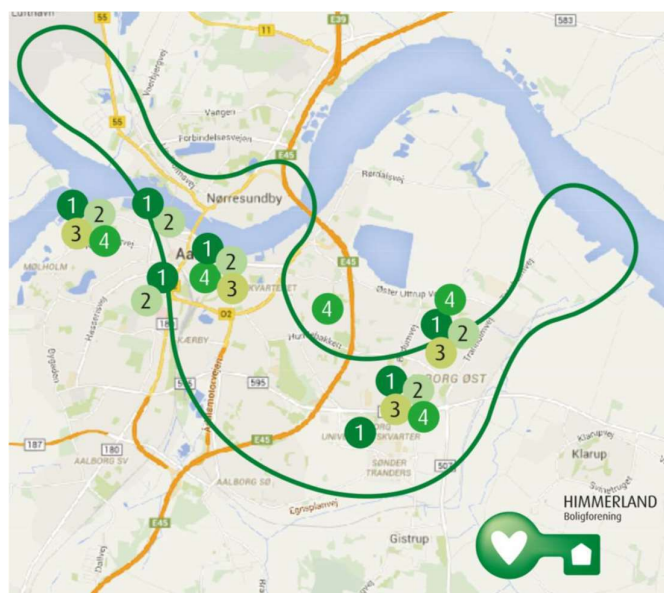
Det synes altså rimelig klart, at Himmerland Boligforening vælger at købe ind på Aalborg Kommunes historiefortælling og strategier. Det interessante spørgsmål, der melder sig, er så, hvordan dette i sidste ende er med til at forme konkret handling og udvikling. Altså, har Aalborg Kommune med deres planstrategier og strategiske planlægning opnået det transformationspotentiale, som strategiers succes skal måles på? (Albrechts & Lievois, 2004) (Healey, 2007) Noget tyder på at bekræfte både Mette Kristoffersen og Peder Baltzer Nielsen i, at svaret er ja – men at det selvfølgelig ikke er ensbetydende med, at alle private aktører bare retter fuldstændigt ind og efterlever samme strategier og visioner som kommunen; *”Altså vi oversætter dem (kommunens strategier) ikke bare blindt. Vi forsøger at tale det ind i vores eget”* (Buch, 2017. 33:53) Dette kan være interessant at se gennem to eksempler på, hvordan kommunens visionen om en vækstakse, har været med til at forme efterfølgende handlinger hos Himmerland Boligforening og derved, som Healey advokerer for, bliver et organiserende princip, der skaber sammenhænge og er retningsgivende for efterfølgende handlinger (Healey, 2007).

Det første eksempel er ét Sven Buch selv fremhæver i forbindelse med interviewet. Her har Himmerland Boligforening, som det ses af figur 11, valgt at anvende vækstaksen som et udgangspunkt for deres bud på et boligprogram. For nuværende er det ikke så interessant at dykke længere ned i boligprogrammets indhold, men blot konstatere, at kommunen har formået at skabe en rumlig strategi, hvor inden for private aktører forsøger at skabe byudvikling.

”Der lavede vi så vores eget bud på et boligprogram, med forskellige projekter for netop at tale os ind i (vækstaksen). (...) Alle de her dots er vores projektforslag. Og markeret med sådan nogle cirkler her og talt ind i forhold til vækstaksen” (Buch, 2017. 26:55).

Foruden at forklare hvad figuren viser, står det med citatet klart, at vækstaksen kommer til at strukturere handlinger og bliver et *sense-making device*, hvis prioriteringer guider aktører og omfortolker problemstillinger i perspektiv af denne fornuft (sense) (Healey, 2007). Dette betyder dog ikke en helt rationel fremskrivning fra plan til konkrete handlinger. Som det kan ses af figur 11, har Himmerland Boligforening mod Øst tegnet vækstaksen bredere, for også i højere grad at koble sig selv på historien, da mange af deres boliger ligger i Aalborg Øst nord for vækstaksen.

I interviewet med Niels Østergård så vi, at det var vigtigt at man i en planstrategi tør melde ud, hvor man eksempelvis vil prioritere udviklingen og hvor man ikke vil, og det synes med vækstaksen at være tilfældet i Aalborg Kommune. Dette kan der være mange gode argumenter for, men en udfordring der jf. ovennævnte eksempel med boligprogrammet synes at opstå er, at det bliver et spørgsmål om at være inden i eller uden for varmen. I interviewet med Peder Baltzer Nielsen sås den samme problematik, idet forskellige private aktører forsøgte at gradbøje aksens, således at de eller deres ejendomme faldt inden for. Det samme tema



Figur 11: Et screenshot fra forsiden Boligprogram 2015-2016, udarbejdet af Himmerland Boligforening (Himmerland Boligforening, 2015)

går igen i det andet eksempel på, hvordan vækstaksen som et overordnet princip, bliver retningsgivende for efterfølgende handlinger. Sven Buch fortæller at:

"Det startede jo egentlig nok med, at da vi ser vækstaksen, der har vi en lille smule svært ved at se os selv (fordi mange af deres boliger ligger lige nord for). Vækstaksen så vi i starten, som en fortsættelse af den udvikling der har været i Aalborg Øst, gennem mange år, hvor der har været to forskellige historier. Der har været det der skete syd for Universitetsboulevarden (inden for vækstaksen) og så alt det der lå nord for (uden for vækstaksen). Og vi tænkte, hvad gør vi i den kontekst? Hvordan får vi os koblet på? Og det er der Astrupstiforbindelsen opstår" (Buch, 2017. 19:08)

Som det lidt lange citat viser, så stod man med en oplevelse af, at man måtte ind i varmen og derfor *"så begynder vi at italesætte en lokal vækstakse"* (20:20), i form af den ovenfor nævnte Astrupstiforbindelse, der går igennem Aalborg Øst og via ny stibelægning, forbedrede byrum og muligvis i fremtiden en førerløs bus, kobler bydelen på Universitetsområdet og vækstaksen. Interessant er det, at det var et udspil der kom fra Himmerland Boligforening, som et forsøg på at koble sig på fortællingen og at kommunen nu har engageret sig i dette projekt: *"Det er jo den helt store vision nu i Aalborg Øst. Det er jo fantastisk at det er lykket."* (Buch, 2017. 43:55). Så selvom store dele af Himmerland Boligforenings investeringsprojekter falder uden for vækstaksen, gives der udtryk for at vækstaksen i sidste ende har været god for dem, idét Sven Buch fortæller at denne sti aldrig var blevet til noget uden vækstaksen. For en afsluttende kommentar synes det at være et eksempel på Albrechts & Lieovis' betragtning om, at det i et lærende strategisk paradigme ikke nødvendigvis skal anses som en fiasko, hvis den reelle udvikling afviger fra planen, idét der ikke arbejdes med konformitet i mellem handlinger og plan. Det handler lige så meget om den strategiske plans evne til at igangsætte en udvikling. (Albrechts & Lievois, 2004). Derfor fortæller Sven Buch også, på trods af, det der lå en udfordring i at tale sig ind i den, at: *"vækstaksen har været rigtig nyttig for vores dagsorden. Altså fordi, den er så let. Det er en let tilgængelig historie om fysisk planlægning"* (Buch, 2017. 18:45), der har skabt base for mange efterfølgende projekter. For eksempel nævnes det såkaldte Kickstart Tornhøj-projekt (som også blev nævnt i forbindelse med interviewet med Mette Kristoffersen), der, som et område og byrum på Astrupstien er opstået på baggrund af Vækstaksen og hvor man, som Mette Kristoffersen ligeledes peger på, er lykkedes med at skabe et succesfuldt samarbejde på tværs af både forvaltningsmæssige og offentlige/private skel:

"Det er lykket at få mange forvaltninger med og det har demonstreret hvad man egentligt kan som kommune, hvis man bruger boligselskaberne mere som en partner i stedet for bare at styre dem og mere ligeværdigt arbejder sammen. Jeg tror det vil danne skole og jeg håber da på, at det er noget, der kan fortsætte" (Buch, 2017. 41:07)

5.6. Opsummering: besvarelse af underspørgsmål 2

Efter nu at have været igennem alle tre interviews, samles der op på dem, i denne samlede besvarelse af projektets underspørgsmål 2, der som bekendt lyder: *”Hvordan er planstrategierne i Aalborg forsøgt udviklet til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling og hvad har man i denne proces lært om, hvordan den strategiske planlægning kan bidrage til at skabe konkret fysisk forandring?”*

Som Sehested påpeger som ofte værende tilfældet, kan det i forhold til spørgsmålet om styringsdimensionen, ikke siges at Aalborg Kommunes planstrategier og strategiske planlægning entydigt placerer sig inden for det eller andet strategiske forståelsesparadigme. Således er der flere paralleller at drage til det analytiske paradigme og særligt dét, som i Plan09-projektet blev beskrevet som den horisontale styringsmodel, hvor planstrategiprocessen anvendes som en anledning til at oversætte eksisterende visioner til planlæggeresprog – lidt ligesom vækstaksen på sin vis kan anskues som. Det analytiske forståelsesparadigme advokerer også for en topdown styret tilgang, hvor politikere udformer visioner og planlæggere dernæst, i en rationel deduktiv logik, bliver strategimagere der arbejder for at indfri dem. Dette har også til dels har været tilfældet i Aalborg, hvor politikerne involveres i visionsdannelses og mindre i realiseringen af konkrete projekter, som overlades til de planlæggere, der sidder med de enkelte projekter. Omvendt har planlæggerne, særligt Mette Kristoffersen og Peder Baltzer Nielsen, der som stadsarkitekt agerer en form for mellemlid mellem planlæggere og politikere, også ageret strategifindere eller proceskonsulenter. Noget som i højere grad er kendetegnende for det lærende strategiske paradigme (Sehested, 2003) (Sehested, 2009), hvor inden for Aalborgs arbejde med planstrategier, som vi skal se i det følgende, primært må siges at falde.

Igennem analysen så vi, at Aalborg Kommunes planstrategi fra 2011 formulerede nye visioner om at hoppe med på urbaniseringsbølgen og finde sin plads i den konkurrencesituation, som har ført til en genopblomstring af den strategiske planlægning (Albrechts & Balducci, 2013). Med både eksterne faktorer som urbanisering og udviklingen af vidensamfundet og interne faktorer som det ’rette’ politiske klima og ansættelsen af en ny stadsarkitekt, sås dét, som jf. kapitel 2 kan være forudsætningen for at lykkes med anvendelsen af et rumligt koncept – nemlig åbningen af et *policy window* eller *window of opportunity* (Olesen, 2017) (Kingdon, 2011). Som vi har set i det forudgående, blev dette anvendt som en anledning til, at prøve at bruge planstrategiprocesserne på en for kommunen ny måde, med det helt centrale formål at få politikerne til at engagere sig i planlægningen og udvikle større ejerskab til den, end de havde førhen. Noget som de ifølge egne udsagn, og som meget også peger på, synes at være lykket relativt godt med.

I det forudgående har vi set, at dette ikke er tilfældigt, men er et resultat af en række indsatser der er gjort, for at udvikle planstrategierne til et styringsdokument. Noget som i det følgende er forsøgt kogt ind til seks indsatser for, hvordan man i Aalborg Kommune har forsøgt at udvikle planstrategierne til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling.

1) Arbejdet med historiefortælling: Det står relativt klart, at man i Aalborg Kommune har skrevet sig ind i den retoriske drejning af planlægningsfaget (Throgmorton, 1992) (Throgmorton, 1993), ved at bygge planlægningen og særligt planstrategiprocessen op omkring en historiefortælling. Dette har været, og er til dels stadigvæk, historien om en vækstdiskurs, hvor kommunens hovedby Aalborg italesættes som hele regionens vækstdynamo i omstillingen fra et industri- til vidensamfund. En historiefortælling der er blevet forsøgt omdannet til et fysisk planlægningsprincip, ved på sin vis at sætte lighedstegn imellem vækstdiskursen og at koncentrere udviklingen og omstillingen inden for vækstaksens korridor. Vi har set hvordan historiefortællingen, fra Peder Baltzer Nielsens og Mette Kristoffersens side primært har haft

byrådet for øje, men at den også er forsøgt gjort til hele byens og samfundets strategi og historie. Således kan tilgangen sammenlignes med det lærende strategiske paradigmes bestræbelser på, at rette strategierne imod planlægningsfællesskabets mange aktører og beslutningstagere (Healey, 2007) og få dem til at købe ind på historierne, således der kan udvikles fælles konsensus og meningsdannelse om en vej at gå (Mintzberg, 1994). Her har man også arbejdet bevidst med at give kommunens strategier som vækstaksen og de integrerede løsninger navne eller one-linere, idet *naming*, som et diskursivt virkemiddel, kan få strategier til at blive båret gennem artikulering (Olesen, 2017), om end der gives udtryk for, at brugen af ordet 'vækst' ikke var for fremprovokere specifikke forståelser. Det handlede om at finde velklingende og mundrette navne, som kunne styrke vækstaksen og de integrerede løsninger som 'brands'

2) Branding og rumlige koncepter: Om end dette teoretiske begreb ikke er blevet anvendt, synes det også klart, at der i Aalborg Kommune bevidst er arbejdet med rumlige koncepter. Vækstaksen er ét. De integrerede løsninger er et andet. Disse er blevet anvendt som et middel til at simplificere planlægningen og gøre den til at forstå – både ift. omverden og på tværs af kommunes politiske niveauer og forvaltningsmæssige skel. Disse er sociale konstruktioner af en ønsket rumlig udvikling og fortæller derfor historier i sig selv (Sandercock & Attili, 2010). Begge koncepter synes at have været baseret på en stærk *framing* og *claiming*, idét de har afbildet nogle verbale budskaber (vækst, integrerede løsninger/balanceret vækst) og er blevet pejlemærker hvorudfra forståelser og handlinger udspringer (Faludi, 1996). Særligt den *mobiliserende kapacitet*, som van Duinen tillægger det gode rumlige koncept (van Duinen, 2013), synes at have fungeret, idét især vækstaksen har mobiliseret politisk opmærksomhed imod den fysiske planlægning. Dette er i Aalborg Kommune foregået ud fra en forståelse af fysisk strategisk planlægning som værende mellem det fysiske og det helhedsorienterede. Som en balance mellem 'bløde værdier' og 'noget der kan tegnes'. Således har det været vigtigt, at man med vækstaksen har vist en retning, men samtidig ikke fastlåst alt i en kommuneplan og at man har formået at bygge en historie, der også kan tale sig ind i andre dagsordener og interesser end blot en traditionel planafdelings. En strategi, der som Healey påpeger som værende vigtigt, kunne oversættes ind i nye institutionelle arenaer, uden at miste dens primære budskab (Healey, 2007).

3) Taletid: Som vi har set, har strategien dog ikke kun fundet vej, fordi den var 'oversættelig' til nye arenaer. Den er også blevet udbredt fordi nogle aktører advokerer for den (van Duinen, 2013). Med andre ord, er en tredje indsats, der er gjort, for at skabe en politisk interesse for planlægningen, at forsøge at tale strategien ind i forskellige dagsordener. Således har man via taletid på møder i samtlige politisk udvalg, haft mulighed for at tale historien og den fysiske planlægnings relevans ind i de respektive udvalgs fag- og interesseområder, hvorfor det fremstår som om, at man har været opmærksom på vigtigheden af, at tage højde for hvordan historier og ytringer konstruerer mening for et forskelligartet publikum (Throgmorton, 1993). I øvrigt understreges Sandercocks pointe om, at planlæggeren, for at få indflydelse på politik og beslutningstagen, må lære at fortælle historier (Sandercock, 2004), idét Mette Kristoffersen tilægger meget af den påståede succes, at man har haft en stadsarkitekt, der "*har meget politisk tæft og taler med vægt*" (Kristoffersen, 2017. 10:30). Samtidig har man, bevidst eller ubevidst, formået at skabe et rumligt koncept, der også kan tilpasses til forskellige forståelses- og referencerammer (Albrechts & Lievois, 2004), idét særligt vækstaksen har fungeret som den nemme og interessemobiliserende historie, som har anskaffet taletiden. Den er med teoretiske begreber blevet en *sense-making device* (Faludi, 1996) og et *entrypoint* til en kompleks virkelighed (van Duinen, 2013), som historierne kunne fortælles ud fra. Ifølge Peder Baltzer Nielsen kan successen ikke alene

tilskrives den stærke strategi/fortælling eller taletiden der har muliggjort udbredelsen af fortællingen. Det har været en kombination (Nielsen, 2017).

4) Opdelt politisk og offentlig proces: Indsatsen med bevidst at opsplitte den politiske og borgerhenvendte proces, synes også at have bidraget til at skabe en politisk interesse for og dialog om fysiske planlægning. Ifølge Mette Kristoffersen, bidrog det til at skabe en øget politisk dialog om de overordnede linjer i planlægningen. Ved at fokusere kræfterne, har man holdt gryden i kog og undgået, at politikerne har forfaldet til, at diskutere parkeringspladser i midtbyen eller huller i vejen (Kristoffersen, 2017). Men man har også lært, at det har krævet en stor indsats at holde dem der, men at denne indsats har ført til udviklingen af en velkendt strategisk platform, hvor politikerne er blevet bevidste om deres rolle om, at diskutere de overordnede strategiske linjer og i mindre grad blande sig i realiseringen.

5) Strategigørelse frem for skabelse: En femte indsats, der er gjort, har været at fokusere på ikke bare at trække en strategi ind fra højre, men som Mintzberg advokerer for ved begrebet *strategisk tænkning*, også at rette opmærksomhed mod allerede eksisterende rutiner, værdier og praksisser og synliggøre disse som en strategi (Mintzberg, 1994). I Peder Baltzer Nielsens refleksioner over kommunens strategiske planer, blev vigtigheden af at kunne se og dernæst kommunikere og formidle eksisterende strategier understreget, og i arbejdet med planstrategierne har man erfaret og lært, at dette har en selvforstærkende effekt. For eksempel gav Sven Buch udtryk for, at der allerede inden 'opfindelsen' af vækstaksen, var stort fokus på vækst i byen, ligesom Mette Kristoffersen beskrev at vækstaksen var opstået ved, at lægge nogle gislag sammen med henblik på at afsøge hvad der gjorde Aalborg specielt. På samme måde blev der i interviewene givet udtryk for, at de integrerede løsninger udsprang af en stemning omkring at væksten skulle modificeres og et fokus på samskabelse og at temaet for næste planstrategi for eksempel kunne blive 'kvalitet', idét det er et ord og en værdi der begynder at komme fokus på.

6) Billeder og illustrationer. Et bindeled til det konkrete: En sidste indsats, der er valgt at fremhæve, er, at man i Aalborg Kommune – i hvert fald ifølge egne udsagn – havde stor succes med, at konkretisere visionerne ved det, de kalder fremtidsbilleder. Altså nogle mere konkrete billeder/illustrationer af, hvordan byudviklingen inden for vækstaksen kunne foregå; *"Hvor man tør vise en letbane på boulevarden. Altså, fordi det egentligt er de ord vi laver. At vi tør vise en fortætning på Grønlandstorvet, som et eksempel på hvordan man kan arbejde med fortætning. Det er sådan nogle fremtidsbilleder, der gør flosklerne en lille smule mere kontante og konkrete.* (Kristoffersen, 2017. 47:43). I den efterfølgende dialog med omverden, havde man stor succes med at enten planlæggerne eller politikerne kunne vise det. En erfaring eller læring fra kommunens planlægning er altså også, at det ikke nødvendigvis er nok, med en god historie eller et godt brand. De har haft rigtig gode erfaringer med, også at prøve at visualisere det ved konkrete billeder af byrum.

Efter nu at have set på, hvordan planstrategierne er forsøgt gjort til et centralt styringsværktøj, er det slutteligt interessant at kigge på, hvad man har lært om den strategiske planlægnings bidrag til at skabe konkrete fysiske forandringer. I kapitel 2 så vi, at strategier må måles på deres forandringsmagt, og at denne blandt andet kan komme til udtryk ved at strategien giver liv til politiske arenaer og derigennem påvirker ressourcestrømmene og ved at blive et organiserende princip, som er retningsgivende for efterfølgende handlinger (Healey, 2007). Begge elementer synes at have været tilstede her:

Alfa omega har man formået at give liv til de politiske arenaer. Både det samlede byråd er, som Peder Baltzer Nielsen beskriver det, med på planlægningen igen, og forvaltninger og politiske udvalg, der traditionelt set ikke interesserer sig for planlægning, er begyndt at se deres andel i at skabe den gode by. I sidste ende, har det

gjort, at der er foretaget mange investeringer i vækstaksen og dens projekter, som selvfølgelig fremstår som det helt åbenlyse resultat. En anden læring har været, at når man med Planstrategi 2011 og vækstaksen først havde 'prikket hul på bylden' og skabt en interessant historie, havde man et godt fundament at bygge videre på, som gjorde at Planstrategi 2016's budskab om integrerede løsninger fandt vej. Ved at skabe en grundhistorie at bygge videre på, har man skabt en kontinuitet, der ifølge Peder Baltzer Nielsen har givet et "*arbejdsgrundlag og en ro omkring, hvor vi går hen ad*" (Nielsen, 2017. 7:05)

Interessant er det også, at man i en vis grad synes at være nået i mål med at gøre det til hele samfundets strategi, og derved skabt *aktørkoalitioner* i form af *strategibærere* der arbejder for dens realisering. Vigtigst af alt, har man politisk formået at skabe opbakning til historien, men også andre forvaltninger og private aktører, har købt ind på den. I de andre forvaltninger, har man set hvordan historiefortællingen om vækst(aksen) og integrerede løsninger, har formet deres måde at se på byudviklingen og ikke mindst deres egen rolle deri. Et eksempel på, at diskurser kan konstituere magt og viden (Jørgensen & Phillips, 2010) (Brinkmann & Tanggaard, 2010) og at man i sidste kan opnå længerevarende effekter, hvis diskurserne institutionaliseres (Hajer, 1995), hvilket synes at være tilfældet med for eksempel de integrerede løsninger, som ifølge Mette Kristoffersen er blevet dét, de 'nu går og taler om' i de andre forvaltninger. Dette har, som vi har set eksempler på, blandt andet sat sit fysiske fodaftryk ved, at de blødere forvaltninger er blevet opmærksomme på, at der må bygges skoler i nye byudviklingsområder og at butikker eller institutioner som børnehaver og plejecentre kan placeres strategisk med henblik på at skabe mødesteder og byliv, i stedet for blot hvor det er mest økonomisk fordelagtigt. Man har som Healey beskriver som centralt for strategiens forandringsmagt, anvendt strategien til at destabilisere rutiner, praksisser og diskurser og erstattet dem med nye (Healey, 2007).

Sidst, men ikke mindst, har det også til dels vist sig, at strategierne har vundet indpas i den private sektor. I interviewet med Sven Buch så vi for eksempel at Himmerland Boligforening abonnerer på kommunens diskurser om for eksempel vækst og omstillingen til en viden- og universitetsby og kan anses som en form for strategibærer. For eksempel har vækstaksen været god for Himmerland Boligforenings dagsorden og er blevet anvendt som en referenceramme for egne projekter, hvorimod de integrerede løsninger ikke er noget de kender til eller har arbejdet med. Vi så ligeledes hvordan den overordnede fortælling har gjort, at det var lykket at få private investorer med på idéen om synergier imellem private og offentlige investeringer og derved har sat mange projekter i pipeline. Derudover så vi med Astrupstien som den 'lokale vækstakse' også eksempler på, at strategien ikke nødvendigvis kun kan afføde forudsete projekter, men også kan igangsætte handlinger og inspirere til andre projekter, der ligger uden for planens oprindelige tanker – men som i sidste ende er blevet noget både som man i både kommunen og Himmerland boligforening brænder for.

Endnu står nogle spørgsmål stadigvæk ubesvaret. Spørgsmål som man med rette godt kunne have adresseret i højere grad, end det i nærværende projekt er gjort. For eksempel kunne man for at opnå større viden om selve vækstaksens brand-værdis indflydelse gøre som Albrechts & Lievois gør i deres studie af det rumlige koncept 'the Flemish Diamond' og lave en diskursanalyse af, hvordan vækstaksen artikuleres og anvendes som referenceramme i lokale projekter. Noget som Peder Baltzer Nielsen også i interviewet peger på, at man kunne analysere, ved at 'gå ud i samfundet' og interviewe nogen om, hvad de ved om Aalborgs vækstakse (Nielsen, 2017). Et andet spørgsmål, som også står ubesvaret, er, hvad der kom først: vækstaksen eller letbanen (som nu er blevet til +Bussen)? Van Duinen peger på, at rumlige koncepter evne til at *claime* også kan anvendes som et apparat til at retfærdiggøre jagten på materielle interesser. I en sådan og mere kritisk optik, kan vækstaksen også anskues som et middel til at retfærdiggøre investeringen i en letbane, som i sig

selv ikke er økonomisk rentabel, da kommunen også selv har peget på, at der ikke er et passagergrundlag til den (Aalborg Kommune, 2011). Spørgsmålet om, hvad der kom først af letbanen eller vækstaksen, blev også stillet til Peder Baltzer Nielsen, men set i bagklogskabens lys, blev dette emne desværre ikke diskuteret i bund, og der er derfor ikke grundlag for at sige noget om dette spørgsmål. Et spørgsmål der kunne have givet casestudiet en mere kritisk vinkel, men som nok også kunne gå hen og blive et større studie i sig selv.

6. Konklusion

På baggrund af alt det forudgående, samles indholdet fra de to forudgående analyser nu op i denne samlede besvarelse af projekts problemformulering. Denne lyder som bekendt:

Hvordan har man i Aalborg Kommune forsøgt at udvikle planstrategierne til et centralt styringsværktøj for kommunens fysiske udvikling og hvordan kan den læring, der er gjort, bidrage til udviklingen af planstrategiredskabet og tjene som inspiration for andre kommuner, der ønsker at anvende strategiske planlægningsprocesser til at skabe konkret fysisk forandring?

Som vi også så i den samlede projektbeskrivelse og forskningsdesign, besvares underspørgsmål 1 og 2 med henblik på, at kunne besvare projekts samlede problemformulering. I indeværende konklusion, bindes der derved sløjfe på de to særskilte analyser, ved at beskrive hvordan de samlet set har bidraget til en besvarelse af projekts problemformulering.

I besvarelsen af projektets underspørgsmål 1 så vi, at kommuneplanredskabet er et værktøj, der igennem tiden har ændret sit virke, i takt med planlægningens rolle i samfundet. Omkring årtusindeskiftet sås der nogle udfordringer, ved den daværende kommuneplanlægning, der førte til beslutningen om at indføre planstrategierne i det danske plansystem. Dette blandt andet med henblik på, at gøre planlægningen mere fleksibel og ikke mindst politisk interessant.

Til trods for stor metodefrihed, så vi, at der i perioden omkring indførslen af planstrategierne blev lagt op til en strategitilgang, der på mange måder, er at sammenligne med det analytiske strategiske forståelsesparadigme. Planlægningen blev tænkt som relativt topdown-styret, rationel og baseret effektivitet i en logisk deduktiv beslutningstagningsproces. I den efterfølgende anvendelse af redskabet så vi, at denne analytiske strategitilgang også var at genfinde i praksis, men at der også havde udviklet sig en anden planstrategitilgang, baseret på en horisontal styringsmodel og flere paralleller at drage til det lærende forståelsesparadigme. De kommuner, der i deres planstrategier fokuserer på den fysiske/rumlige dimension, gør det ofte i kontekst af en analytisk strategiforståelse, og anvender processen til at oversætte overordnede visioner til 'planlæggersprog' med henblik på den forestående kommuneplanrevision. De kommuner, der derimod forsøger at arbejde i kontekst af en lærende strategiforståelse, opnår oftere et bredere tværsektorielt og politisk ejerskab til strategien, men dette til fordel for den fysisk/rumlige dimension, der har en tendens til at fortrænges. Derfor efterspørges der gode eksempler på planstrategier, der viser hvilke overordnede visioner den pågældende kommunalbestyrelse har for sin kommunes fysiske udvikling. Strategier som udspringer af en politisk samtale, som er retningsgivende og som kan tegnes, men som stadigvæk har opmærksomhed på ikke at kolonisere for langt ud i fremtiden og undgå funktionalistisk færdigtænkning for tidligt – Og det er netop i kontekst af disse problematikker og ønsker, at erfaringerne fra Aalborg Kommunes planlægning, kan tjene som inspiration for andre kommuner, der ønsker at have strategiske planlægningsprocesser til at skabe konkret fysisk forandring.

Den strategiske planlægning i Aalborg Kommune, fremstår som et godt og inspirerende eksempel på, hvordan der kan arbejdes planstrategier i en lærende strategiforståelse og udvikles ejerskab til strategien uden for en planafdeling, uden at fortrænge den fysiske dimension. I Aalborg Kommune, har man formået at skabe strategier, der, som det i mange kommuner har vist sig svært, har rettet en bred politisk opmærksomhed imod den fysiske planlægning og gjort den til et foretagende for det samlede og dets

politiske udvalg. Derudover har strategien også fået kommunens andre forvaltninger og i en vis grad private aktører til at arbejde for dens realisering. Strategierne og det brede ejerskab har på forskellig vis bidraget til at skabe konkret fysisk forandring. De er blevet overordnede referencerammer, som har formet efterfølgende handlinger og beslutningstagen. De har bidraget til at fortælle de blødere forvaltninger, at de også har anpart i byens fysiske udvikling. Og de har fået private aktører til, i hvert fald i en vis grad, at arbejde efter de samme visioner som kommunen. Sidstnævnte er blandt andet kommet til udtryk ved en investeringslyst blandt private aktører, ofte med henblik på at skabe synergier mellem private og offentlige investeringer.

Alt dette er dog som bekendt ikke sket af sig selv. Egentligt er der ikke noget i casen, der peger på, at man har skabt interessante planstrategier, hvis du ser på dokumenterne isoleret set. De har, som byplanlægger Mette Kristoffersen formulerer det, ikke været særligt saliggørende. Derfor kan casen ikke nødvendigvis tilbyde nogle gode erfaringer dermed. Men der er en interessant historiefortælling og erfaringer med at anvende nogle rumlige såvel som diskursive virkemidler, der kan inspirere planstrategiarbejdet i andre kommuner.

Noget af det, der i kommunen har bidraget til at skabe det brede ejerskab, er ganske enkelt at gøre det simpelt. Keep it simple, stupid. Det har været vigtigt ikke at komplicere planlægningen og pakke den ind i fagtermer og paragraffer. Til at gøre dette er flere virkemidler anvendt. Ét af disse er, at man har arbejdet for at skabe en overordnet fortælling om Aalborg, som en vækstdynamo i en transition fra en industriby til en videnby. Et andet virkemiddel er den rumlige dimension, idét denne overordnede fortælling er koblet på en fysisk vision for byen. Man har fået skabt nogle lighedstegn imellem fortællingen og visionen, som har bidraget til at gøre den fysiske vision relevant. Dette er kun blevet forstærket af, at der, om end der ikke er blevet anvendt denne teoretiske term, er blevet arbejdet med rumlige koncepter, der som en forsimpning af en fysisk vision, kan og har fungeret som et simpelt entrypoint til en kompleks virkelighed. Ved at navngive dem og indarbejde et simpelt og ikke mindst genkendeligt rumligt princip, kan der opnås en brandværdi, der bidrager til historiens udbredelse. Aalborgs vækstakse har som den overordnede fortælling, nok været det stærkeste koncept, men også de integrerede løsninger, som er anden og lidt mindre rumlig måde at arbejde med rumlige koncepter, idét den ikke er baseret på et kort, har haft indflydelse på handlinger og beslutningstagen bredt i kommunen.

En anden vigtig læring, som andre kommuner kan lade sig inspirere af, at denne fortælling ikke har fortalt sig selv. Et stort arbejde er lagt i at tale strategien ind i de andre forvaltninger og politiske udvalgs dagsordener og referencerammer, med henblik på at fortælle hvordan den er vedkommende for netop dem. Historiefortællingen har altså været vigtig, og de rumlige koncepter (vækstaksen og de integrerede løsninger) har fungeret som støttepæle at fortælle historierne ud fra. En anbefaling til andre kommuner, der ønsker at anlægge en lignende tilgang til planstrategiarbejdet, er derfor at fokusere kræfterne på både at skabe en god historie, men også få den fortalt. Andre gode erfaringer har været at undersøge de i kommunen allerede eksisterende værdier og principper og italesætte dem som egentlige strategier, da dette kan have en selvforstærkende effekt og at arbejde målrettet med at fastholde den politiske dialog omkring de overordnede strategiske linjer og ikke lade dem forfalde til at diskutere parkeringspladser eller huller i vejen, eksempelvis.

Et spørgsmål der står tilbage til diskussion er så: kan man nødvendigvis gøre dette i alle andre kommuner? Det umiddelbare svar ville være nej. I interviewet med Aalborg Kommunes stadsarkitekt Peder Baltzer

Nielsen, peger han også på, at det ikke nødvendigvis ville kunne lade sig gøre i en hvilken som helst dansk by eller kommune (Nielsen, 2017). For eksempel kan meget af den (i hvert fald påståede) succes tilskydes, at man havde et politisk klima - et *window of opportunity* – der gjorde, at det kunne lade sig gøre. I Aalborg har man også været begunstiget af, at man har haft en letbane (nu +Bus), der har styrket fortællingen, men vi så også, at visionen om de integrerede løsninger, som ikke er afhængig af et specifikt projekt, opnåede bred tilslutning. Derfor må det også være en anbefaling til andre kommuner, at finde deres måde at arbejde med de ovenfor beskrevne virkemidler.

Bibliografi

Abrechts, L., 2004. Strategic (spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Årgang 31, pp. 743-758.

Albrechts, L. & Balducci, A., 2013. Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP - The Planning Review*, 49(3), pp. 16-27.

Albrechts, L., Healey, P. & Kunzmann, K., 2003. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, Årgang 69, pp. 113-129.

Albrechts, L. & Lievois, G., 2004. The Flemish diamond: urban network in the making?. *European Planning Studies*, 12(3), pp. 351-370.

Andersen, H., 1994. *Videnskabsteori og metodelære. Bind 1: Introduktion*. 4. red. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Birkler, J., 2005. *Videnskabsteori*. 1. red. s.l.:Munksgaard.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L., 2010. *Kvalitative Metoder*. 1. red. s.l.:Roskilde Universitetsforlag.

Bryson, J. M., 1995. *Strategic planning for public and nonprofit organisations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievements*. 1 red. San Francisco: Jossey Bass.

Bryson, J. M., 2004. *Strategic Planing for Public and Nonprofit Organizations*. 3. red. Chifchester: Pfeiffer wiley.

Bryson, J. M., 2011. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 4 red. s.l.:John Wiley & Sons.

Bryson, J. M. & Roering, W. D., 1987. Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), pp. 9-22.

Caspersen, O. H., 2009. *Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 2: Screening af planstrategier. Arbejdsrapport Skov & Landskab. nr. 62*, Frederiksberg: Skov & Landskab, Københavns Universitet.

Engberg, L. A. & Buch, S., 2016. *Bæredygtighed og smarte løsninger i Aalborg Øst - Himmerland Boligforenings erfaringer med bæredygtighed i praksis*, København: Statens Byggeforskningsinstitut.

Faludi, A., 1996. Framing with images. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Årgang 23, pp. 93-108.

Flyvbjerg, B., 1991. *Rationalitet og magt. Bind 1: Det konkrete videnskab*. 1. red. København: Akademisk forlag.

Flyvbjerg, B., 2010. Fem misforståelser om casestudiet. I: *Kvalitative metoder*. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 463-487.

Hajer, M., 1995. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.

Harvey, D., 1996. *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.

Healey, P., 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Time*. London: Routledge.

Himmerland Boligforening, 2015. *Boligprogram 2015-2016*, Aalborg: Himmerland Boligforening.

Himmerland Boligforening, set 2018. Se *boliger*. [Online] Available at: <https://www.abhim.dk/Se-boliger?view=map> [Senest hentet eller vist den 8 januar 2018].

Haas, P. M., 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Årgang 46, pp. 1-35.

Jensen, O. B. & Richardson, T., 2003. Being on the map: The new iconographies of power over European space. *International Planning Studies*, 8(1), pp. 9-34.

Jørgensen, M. W. & Phillips, L., 2010. *Diskursanalyse som teori og metode*. 1. red. s.l.:Roskilde Universitetsforlag.

Kingdon, J. W., 2011. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. red. Boston: Longman.

Kristoffersen, M., 2017. [Interview] (15 november 2017).

Kunzmann, K. R., 1996. Euro-megalopolis or themepark Europe? Scenarios for European spatial development. *International Planning Studies*, 1(2), pp. 143-163.

Kvale, S., 1997. *InterView: en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. 1. red. København: Hans Reitzel.

Langergaard, L. L., Rasmussen, S. B. & Sørensen, A., 2011. *Viden, Videnskab og Virkelighed*. 1. red. s.l.:Forlaget Samfundslitteratur.

Lindblom, C. E., 1959. The Science of "Muddling Throug". *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.

Miljøministeriet, 2002. *Strategi og kommuneplanlægning - en vejledning*, København: Miljøministeriet.

Mintzberg, H., 1994. The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, January-February, pp. 107-114.

Nielsen, P. B., 2017. [Interview] (6 december 2017).

Olesen, K., 2017. Talt to the hand: strategic spatial planning as persuasive storytelling of the Loop City. *European Planning Studies*, 25(6), pp. 978-993.

Plan09, 2009 a. *Vision*. [Online] Available at: <http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Om+Plan09/Vision/index.html> [Senest hentet eller vist den 10. december 2017].

Plan09, 2009 b. *Kom godt i gang med planstrategiprocessen*. [Online] Available at: http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/drop_middelvej.htm [Senest hentet eller vist den 31 12 2017].

Plan09, 2009 c. *Fysisk planstrategi i tæt forbindelse med kommuneplanlægningen*. [Online] Available at: http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/fysisk_planstrategi.htm [Senest hentet eller vist den 31 12 2017].

Plan09, 2009 d. Tværfaglig planstrategi. [Online] Available at: http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/tvaerfaglig_planstrategi.htm#strategisk_tilgang [Senest hentet eller vist den 31 12 2017].

Prior, L., 2003. *Using Documents in Social Research*. 1. red. London: Sage Publications.

På Forkant, 2015. *Fokus i planlægningen i kommunerne udenfor de større byområder 2015. Analyse af planstrategier for de 25 kommuner i kampagnen På Forkant*, s.l.: Partnerskabet På Forkant, mellem Realdania, Kommunernes Landsforening og Erhvervsstyrelsen.

Raiman, K., 2007. *Casestudiet i praksis*. 1. red. Århus: Academica.

Sandercock, L., 2004. Out of the closet: the importance of stories and storytelling in planning practice. I: B. Stiftel & V. Watson, red. *Dialogues in Urban & Regional Planning*. London: Routledge, pp. 299-321.

Sandercock, L. & Attili, G., 2010. *Multimedia Explorations in Urban Policy and Planning: Beyond the Flatlands*. 7. red. s.l.:Springer.

Sartorio, F. S., 2005. Strategik Spatial Planning. *disP - The Planning Review*, 41(162), pp. 26-41.

Sehested, K., 2003. *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. København: Akademisk Forlag.

Sehested, K., 2009. *Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 1: Litteraturstudie om strategisk planlægning. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 61-2009*, Frederiksberg: Skov & Landskab, Københavns Universitet.

Sehested, K., Groth, N. B. & Caspersen, O. H., 2009. *Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 3: Case-beskrivelser - Tværgående analyse - Konklusion. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 63-2009*, Frederiksberg: Skov & Landskab, Københavns Universitet.

Throgmorton, J. A., 1992. Planning as persuasive storytelling about the future: negotiating and electric power rate settlements in Illinois. *Journal of Planning Education and Research*, Årgang 12, pp. 17-31.

Throgmorton, J. A., 1993. Planning as a rhetorical activity; survey research as a trop in arguments about electric power planning in Chicago. *Journal of the American Planning Association*, 59(3), pp. 334-346.

Throgmorton, J. A., 1996. *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction og Chicago's Electric Future*. Chicago: Chicago University Press.

Udvalget om Fornyelse i Kommuneplanlægningen, 1999. *Strategi og Kommuneplanlægning*, s.l.: Miljø- og Energiministeriet.

van Duinen, L., 2013. Mainport and corridor: exploring the mobilizing capacities of Dutch spatial concepts. *Planning Theory & Practice*, 14(2), pp. 211-232.

Østergård, N., 2017. [Interview] (3 november 2017).

Aalborg Kommune, 2007. *Planstrategi 2007*, Aalborg: Aalborg Kommune.

Aalborg Kommune, 2011. *Norddanmarks vækstdyamo - Planstrategi 2011*, Aalborg: Aalborg Kommune.

Aalborg Kommune, 2013. *Fysisk Vision 2025 - Hovedstruktur 2013*, Aalborg: Aalborg Kommune.

Aalborg Kommune, 2016. *Integrerede løsninger for Vækst, Trivsel og Det Grønne. Planstrategi 2016*, Aalborg: Aalborg Kommune.

Bilag 1: Interviewguide, Mette Kristoffersen

Et åbent spørgsmål. Hvad er "historien" om Aalborg Kommunes planstrategier?

- Hvorfor blev de udarbejdet som de gjorde?
- Hvordan var de tænkt anvendt som et styringsværktøj?
- Hvem den var henvendt mod? Internt i organisationen / eksternt til borgere, private investorer og virksomheder osv?.
- Har man arbejdet med offentlig inddragelse? hvorfor/hvorfor ikke? Og evt. hvordan?
- Organiseringen omkring udarbejdelsen: hvem har været med?
 - Hvilke forvaltninger? Hvilke politiske niveauer? Bredt ejerskab i forvaltningen? Primært planafdeling? Det politiske ejerskab/engagement i planudarbejdelsen?
- Vækstaksen: Hvad var "idéen" med den? Et 'brand'?
- Norddanmarks vækstdynamo: Hvad er det for en historie man prøver at fortælle?

Styringsværktøjet

- Generelt: hvordan var den tænkt som et styringsværktøj? Styring af hvad? For hvem?
- Den fysisk/rumlige dimension: Hvor meget har man tænkt over det her med, at vækstaksen lægger sig nært op ad kommuneplaner, retningslinjer og klassisk strukturplanlægning. At det er noget strategisk, men stadigvæk meget rummeligt/fysisk (til forskel fra meget strategiske planlægning). Og at det måske er "nemmere" at oversætte til en kommuneplan
- Hvordan er visionsdannelsen foregået? Altså hvoraf udspringer vækstaksen, Norddanmarks vækstdynamo og alle de ting, der beskrives i planstrategien?

Kommunikation og målgruppe

- Hvem er planen henvendt i mod?
 - Internt i organisationen?
 - Eksternt: borgere, investorer, virksomheder, bygherrer? Hvordan?
- Hvor meget handler det om at kommunikere sin udvikling ud?
- Er planstrategien primært et kommunikationsværktøj? Så kommunalbestyrelsen kan kommunikere til omverden, hvad de i planlægningen arbejder for?
- Handler det også om at legitimere/tydeliggøre hvorfor man gør, som man gør? Hvorfor man bygger en letbane/+Bus? Hvorfor man koncentrerer sin udvikling i nogle områder? Så man også kan give mening til lokale projekter - de bliver en del af en større historie

Storytelling

- Sker på mange måder: Vækstaksen, Fra industriby til vidensby, Vækstdynamo for hele Norddanmark mv. (hvordan) har man bevidst arbejdet med det element? At gøre den til en historie? Sådan lidt overbevisende? Og hvordan bruges det?
- Er det også blevet anvendt til at legitimere lokale projekter overfor omverden?

Den efterfølgende anvendelse af planstrategien.

- Hvordan omsættes det til noget fysisk?
- Hvilken værdi skaber planstrategien for den fysiske udvikling?
- Hvordan anvendes den i den daglige administration og sagsbehandling?
 - Et mentalt billede alle projekter skal ses i lyset af?
 - Former / giver mening til lokale projekter
- Hvordan anvendes strategien i dialogen med omverden?
 - Hvordan anvendes den over for investorer?
- Anvendes den som en forberedelse til kommuneplanen? Til at afklare spørgsmål inden?

Politisk ejerskab

- Har man skabt politisk ejerskab til planlægningen
- "kun" i visionsdannelsen? Eller igennem hele forløbet? Også efterfølgende?

Bilag 2: Interviewguide, Peder Baltzer Nielsen

(Plan)strategiers virke og brugen af koncepter/greb såsom vækstaksen, Norddanmarks vækstdynamo og de integrerede løsninger

- Hvor vigtig er selve planstrategierne kontra deres simple visuelle koncepter og navne/diskurser?
 - Hvor bevidst er det og hvorfor er det vigtigt, at de her koncepter er så 'let fordøjelige'?
- Selve navngivningen. Hvordan har man arbejdet med det, hvorfor er det vigtigt at give strategier et velklingende navn?
- Hvor bevidst er det, at lade så relativt simple principper blive så centrale omdrejningspunkter for planlægningen? Hvad giver det?
- (Hvordan) bliver strategierne nogle referencerammer eller "mentale billeder" som alt (by)udvikling kan ses i lyset af?

Kommunikation / dialog

- Hvordan har I forsøgt at italesætte de her diskurser? At brande Aalborg som en vækstdriver, italesætte vækstaksen osv.? Og hvorfor er det vigtigt at gøre?
 - Fx hvorfor havde man med Planstrategi 2011 et behov for at sige Aalborg og dens vækstpotentialer højt? Og hvad giver/gav det?
- Hvordan har man formået at gøre den fysiske planlægning i Aalborg Kommune til en interessant og relevant fortælling?
- Hvem er denne her kommunikation/historie henvendt imod?
 - Fx internt i By- og Landskabsforvaltningen, andre forvaltninger, politikere, borgere, eksternt til private aktører som investorer, boligselskaber o.l., resten af regionen, i et nationalt perspektiv osv.?
- Hvordan har man arbejdet med, at få de her aktører til at "købe ind" på strategien og tage den til sig?
- Hvordan anvendes strategierne i dialog/kommunikation/samarbejde med de enkelte aktører
 - Byråd og politiske udvalg: Hvordan var strategierne med til at underbygge historiefortællingen, simplificere/overskueliggøre byplanlægningens visioner og måske sænke tærsklen til at interessere sig for den fysiske udvikling?
 - Private investorer o.l.: hvordan arbejdede man med, at få dem til at tage strategierne til sig?

Opsummerende: generelt om strategisk planlægning i Aalborg

- Hvorfor er det vigtigt at tænke og agere strategisk? Hvorfor har det været vigtigt i Aalborg Kommune? Hvordan adskiller det sig fra en traditionel måde at tænke planlægning på? (arealregulering)
 - Kan det gøre planlægningen mere synlig og vedkommende for flere aktører? Hvordan?
 - Hvordan kan strategisk tænkning understøtte traditionel byplanlægning?
 - Hvad giver det planlægningen? Hvordan er det i sidste ende med til at skabe en bedre by?
- Hvordan spiller forskellige typer af planer/strategier forskellige roller?
 - Fx planstrategierne kontra fysisk Vision 2025
- Kan man snakke om, at man i Aalborg Kommune har tilpasset planstrategien, til at udvikle sin egen plankultur?
 - Hvorfor? Hvordan? Hvad har man lært?

Andre ting

- Letbane og vækstakse. Hvad fødte hvad? Eller giver det overhovedet mening at snakke om?
- Lokalpolitisk klima og traditioner: hvor definerende er det for mulighederne for, at kunne nå i mål med den strategiske planlægning?

Bilag 3: Interviewguide, Sven Buch

Introducerende: I beskriver den almene boligorganisations rolle som 'byudvikler'.

- Hvad menes derved? Hvordan? Hvorfor?

Arbejdet på det diskursive niveau

- I beskriver at i arbejder på "det diskursive niveau" og "taler bydelen op" (Aalborg Øst). Forsøger I at bidrage til at påvirke at skabe positive historier om området.
- Hvorfor? Hvordan? Hvad giver det?
- Hvorfor er det vigtigt at skabe historier om området?
- I skriver også, at I **abonnerer på Aalborgs vækstdiskurs**.
 - Hvordan tager i denne her vækstdiskurs til jer?
 - Hvad betyder det i praksis? Bruger i denne historie aktivt? I hvilke sammenhænge?
 - Er det sådan generelt, eller oversat til en Aalborg Øst kontekst?

Vækstaksen

- Kan man også kalde det en diskurs I forsøger at tage til jer? Har I anvendt den aktivt i jeres arbejde?
 - Hvordan? Til en "historiefortælling"?
 - Hvorfor?
- Hvor styrende føler I at vækstaksen har været for jeres arbejde?
 - Har det været noget alle jeres projekter skulle ses i lyset af? Føler I at kommunen har gjort det til en 'rettesnor' for den 'private sektor'? Som en dagsorden i bliver nødt til at tale ind i, for at få opbakning til projekter?
 - Er det en begrænsning? Kan vækstaksen begrænse jeres muligheder for at bygge andetsteds?
 - Eller noget positivt: som et klart signal om, hvad kommunen vil? Som kan styrke grundlaget for samarbejde?
- Mette Kristoffersen beskriver, hvordan det har skabt mulighed for offentlige/private investeringer. Oplevede I det på samme måde?
 - At vækstakse blev en "fælles fortælling", der fik investeringer til at give mening?
 - Hvad er det for nogle fælles investeringer, der er gjort?
 - Har det også øget jeres "investeringslyst", at man fra kommunens side arbejder for at koble Aalborg Øst på resten af byen igennem vækstaksen

Integrerede løsninger

- Er det også et planlægningsprincip I er stødt? Og evt. i hvilke sammenhænge?
- Føler I, at den har indflydelse på konkrete projekter? At de ses i lyset deraf?

Andre spørgsmål

- Jeg bed mærke I, at i anvendte City-in-Between konkurrencen til at sætte fokus på Astrupstien og forbindelsen på tværs af Uni boulevarden. Hvorfor og hvordan gjorde I det?