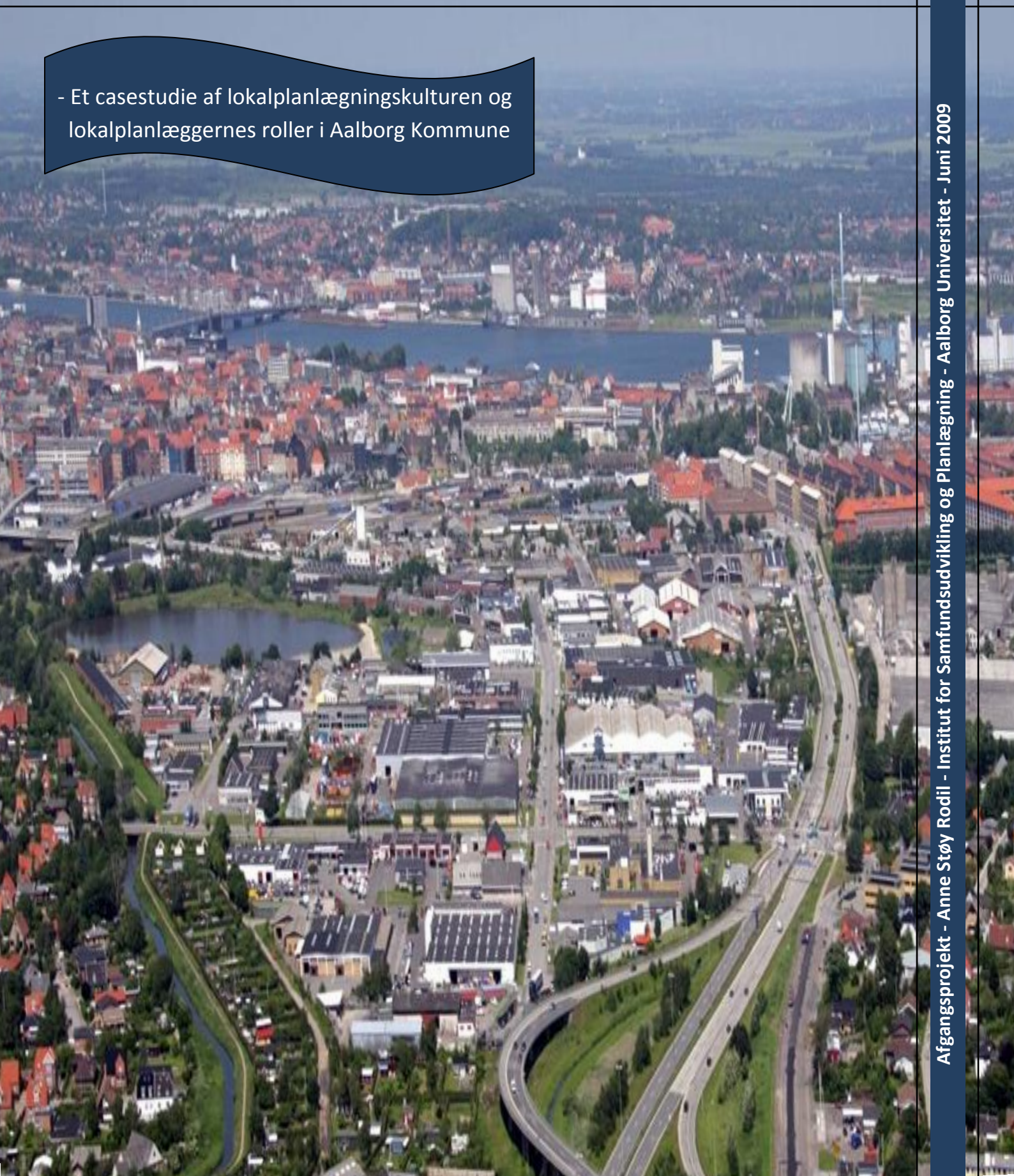


# Grænser for netværksplanlægning...?



- Et casestudie af lokalplanlægningskulturen og lokalplanlæggernes roller i Aalborg Kommune



**Aalborg Universitet**

**Institut for Samfundsudvikling og Planlægning**

**L-studienævnet, Fibigerstræde 11-13, 9220 Aalborg Ø, Danmark**

**Titel:** Grænser for netværksplanlægning...?

*- Et casestudie af lokalplanlægningskulturen og lokalplanlæggernes roller i Aalborg Kommune*

**Projektperiode:** 1. februar 2009 – 11. juni 2009

**Studerende:** Anne Støy Rodil

---

**Vejledere:** Carsten Jahn Hansen, AAU  
Torben Kjeldgaard, Aalborg Kommune

**Censor:** Kell Agerbo

**Oplagstal:** 4

**Antal sider:** 107

**Bilag:** 3 (side 91 – 107)

**Appendiks:** 11 (vedlagt på cd bagerst i rapporten)

**Synopsis:**

Netværksplanlægning er blevet udbredt i planlægning og andre fagområder, men er der grænser for det ift. lokalplanlægning? Specialet har taget udgangspunkt i spørgsmålet: *I hvilke sammenhænge kan netværksplanlægning, eller delaspæker heraf, identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?*

Der er gennemført et casestudie, som har vist, at netværksplanlægning kan verificeres i flere sammenhænge i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Der findes netværksplanlægning, når der laves byomdannelseprojekter ex havnefronten i Aalborg.

Tre lokalplanlæggere fra Aalborg Kommune er blevet interviewet, og en analyse af deres tilgang til lokalplanlægning har vist, at en af disse planlæggeres tilgang er yderst netværksorienteret.

Det er blevet konkluderet, at netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune bl.a. afhænger af projektypen, planlæggernes roller, samfundets konjunkturer og politikernes bestemmelser i lokalplanprojekterne.

*Forsideillustration: Aalborg set fra luften (Aalborg Kommune 2009a)*





# Forord

Denne rapport er udarbejdet som speciale på 10. semester af masteruddannelsen i Urban Planning and Management på Aalborg Universitet. Specialet er blevet realiseret ved hjælp af en række mennesker, og i den forbindelse vil jeg gerne takke: De tre lokalplanlæggere fra Aalborg Kommune samt Karina Sehested og Michael Tophøj som jeg alle har interviewet. Derudover har jeg lavet en undersøgelse af alle landets kommuner, hvor jeg gerne vil takke de 70 personer, som har taget sig tid til at besvare spørgeskemaet. Desuden har Carsten Jahn Hansen og Torben Kjeldgaard ydet hjælp og vejledning igennem hele projektudarbejdelsesperioden, hvilket jeg gerne vil takke for.

Rapporten består af 3 bilag, som kan ses fra side 91 til side 107, og 11 appendikser, som er gemt på en cd-rom og vedlagt bagerst i rapporten. Projektets analyser er i høj grad baseret på personlige interviews, og disse påstande og argumenter er dokumenteret i appendikserne. Her findes også interviewguiden til interviewene med de tre lokalplanlæggere fra Aalborg Kommune (Appendiks 1) og interviewene, som er transskriberet fuldt ud (Appendiks 2-4). Desuden findes referater af interviewene med Michael Tophøj (Appendiks 5) og Karina Sehested (Appendiks 6) samt spørgeskemaet, som er sendt ud til alle kommuner (Appendiks 7) også på cd-rommen. Derudover er lydfilerne fra de tre interviews med lokalplanlæggerne fra Aalborg Kommune vedlagt på cd-rommen (Appendiks 8-10) samt en pdf-udgave af det samlede speciale (Appendiks 11).

Undervejs i teksten er kildehenvisninger lavet efter Harvard-metoden, hvor forfatterens efternavn er angivet, efterfulgt af publikationens udgivelsesår. I referencelisten findes de fulde data for referencerne.

Rapporten indeholder 14 figurer, 8 tabeller og 6 billeder. Nummereringen af rapportens figurer, tabeller og billeder sker fortløbende i hele rapporten.

Anne Støy Rodil, Juni 2009



# English Summary

## Limitations for Network Planning...?

- *A Case Study of the Local Planning Culture and the Planners Role in the Municipality of Aalborg*

An experience in my trainee period brought the inspiration to this thesis. I experienced that the municipality did not always have a well local plan process when they were working together with consultants. Therefore I decided to investigate all municipalities in Denmark, to get the knowledge on how municipalities in general do work out their local plans. I found out that most often municipalities do it themselves but some acquire the help of consultants on a regular basis. The municipalities that often use consultant do not find the local plan process ideal but problematic. While municipalities that prepare the local plans themselves do not find the local plan process equally problematic, some even find it to be the ideal process.

In planning in general, the type of planning called network planning is seen more often. In this type of planning every relevant actor in the society should be involved in the planning process from the beginning to the end. The advantages of this planning type should be e.g. better understanding for the decision making and a more efficient process. It should be the actor with the best knowledge about the project who should work out the plan. When consultants work out the local plans it could be a sign of network planning in local planning. When problems arise in the local plan process, when municipalities cooperate with consultants, it could be a sign of problems with network planning in local planning. That is why this thesis focuses on network planning in local planning to find out if there are borders for it and to find out if network planning is also to be found in local planning. Thus this thesis consists of a case study where the municipality of Aalborg is chosen. An analysis is carried out to establish whether network planning or parts of it is to be identified in local planning within this case study.

The analysis shows that network planning is to be found in local planning in the Municipality of Aalborg but not in the cooperation between the municipality and consultants. Consultants are used to get a faster local plan process. Consultants are not used because of their special knowledge and cooperation does not take place while they work out the plans which are needed if it should represent network planning. An analysis of the local planning culture and the role of the planners show that other parts in local planning already consist of network planning. It depends on the project type, the planners approach to local planning and the politicians deciding in the plan.

After the analysis it is discussed what barriers and potentials network planning has in local planning. One barrier is the approach of the planners to local planning where two planners often do not involve others in planning in new living areas. In the thesis I recommend with take-off in literature according theories and people I have interviewed, that there is a potential for a better local planning process if planners e.g. involve future residents in planning of new areas of the future city.

# Indholdsfortegnelse

|          |                                                                                                |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>PROBLEMER I SAMARBEJDET OMKRING LOKALPLANER</b>                                             | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>KOMMUNERNES SAMARBEJDE MED RÅDGIVERE</b>                                                    | <b>2</b>  |
| 2.1      | KOMMUNERNE LAGER OFTEST SELV LOKALPLANER                                                       | 2         |
| 2.2      | SAMARBEJDE GØR LOKALPLANPROCESSEN PROBLEMFYLDT                                                 | 3         |
| 2.3      | SAMARBEJDET MED RÅDGIVERE - ET TEGN PÅ NETVÆRKSPLANLÆGNING?                                    | 7         |
| 2.4      | PROBLEMER MED SAMARBEJDET – ET TEGN PÅ PROBLEMER MED NETVÆRKSPLANLÆGNING I LOKALPLANLÆGNINGEN? | 9         |
| <b>3</b> | <b>PROBLEMFORMULERING</b>                                                                      | <b>10</b> |
| 3.1      | GRAFISK OVERSIGT OVER INDHOLD SAMT KAPITELBESKRIVELSE                                          | 13        |
| <b>4</b> | <b>METODOLOGI</b>                                                                              | <b>14</b> |
| 4.1      | FOKUSAFGRÆNSNING OG VIDENSPRODUKTIONENS FORLØB                                                 | 14        |
| 4.2      | CASE-STUDIE                                                                                    | 16        |
| 4.3      | REFLEKSION OVER TILGANG, METODE OG GENERALISERBARHED                                           | 19        |
| <b>5</b> | <b>TEORI OM LOKALPLANER OG PLANLÆGNINGSFORMER</b>                                              | <b>22</b> |
| 5.1      | HVAD ER EN LOKALPLAN?                                                                          | 22        |
| 5.2      | PLANLÆGNINGSFORMER                                                                             | 24        |
| <b>6</b> | <b>PLANLÆGNINGENS SKIFT TIL NETVÆRKSPLANLÆGNING</b>                                            | <b>28</b> |
| 6.1      | PROBLEMER MED NETVÆRKSPLANLÆGNING                                                              | 29        |
| 6.2      | SKIFT I PLANLÆGGERNES ROLLER                                                                   | 31        |
| 6.3      | NY VIDENSKABSTEORETISK TILGANG I PLANLÆGNING                                                   | 33        |
| <b>7</b> | <b>ANALYTISK TILGANG</b>                                                                       | <b>35</b> |

|           |                                                                |           |
|-----------|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>8</b>  | <b>ANALYSE AF LOKALPLANLÆGningen I AALBORG KOMMUNE</b>         | <b>38</b> |
| 8.1       | LOKALPLANLÆGningenS RAMMEVILKÅR                                | 38        |
| 8.2       | LOKALPLANPROCESSEN                                             | 42        |
| 8.3       | NETVÆRKSPLANLÆGNING I LOKALPLANLÆGningen                       | 51        |
| <b>9</b>  | <b>ANALYSE AF LOKALPLANLÆGGERNES ROLLER</b>                    | <b>53</b> |
| 9.1       | LOKALPLANLÆGGER A - FAGLIG UDVIKLINGSKONSULENT                 | 53        |
| 9.2       | LOKALPLANLÆGGER B - MANAGER                                    | 55        |
| 9.3       | LOKALPLANLÆGGER C - PROCESPLANLÆGGER                           | 57        |
| 9.4       | OPSUMMERING AF LOKALPLANLÆGGERNES ROLLER                       | 59        |
| 9.5       | DELKONKLUSION - NETVÆRKSPLANLÆGNING FOREKOMMER                 | 61        |
| 9.6       | KONKRETISERING AF DISKUSSIONSINDHOLD                           | 64        |
| <b>10</b> | <b>POTENTIALER OG BARRIERER FOR NETVÆRKSPLANLÆGNING</b>        | <b>66</b> |
| 10.1      | SAMMENHÆNGE HVOR NETVÆRKSPLANLÆGNING IKKE HAR RELEVANS         | 66        |
| 10.2      | SAMMENHÆNGE HVOR NETVÆRKSPLANLÆGNING HAR RELEVANS              | 68        |
| <b>11</b> | <b>KONKLUSION</b>                                              | <b>75</b> |
| <b>12</b> | <b>PERSPEKTIVERING</b>                                         | <b>78</b> |
| 12.1      | NETVÆRKSPLANLÆGNING OG GOD PLANLÆGNING                         | 78        |
| 12.2      | NETVÆRKSPLANLÆGNING, MAGT OG DEMOKRATI                         | 79        |
| 12.3      | FLERE RELEVANTE ANALYSER OG DISKUSSIONER IFT. SPECIALETS FOKUS | 83        |
| <b>13</b> | <b>REFERENCELISTE</b>                                          | <b>86</b> |
| <b>14</b> | <b>BILAGSOVERSIGT</b>                                          | <b>91</b> |





# 1 Problemer i samarbejdet omkring lokalplaner

I min praktik ved Aalborg Kommune i efteråret 2008 opstod flere situationer, hvor lokalplanlæggerne i kommunen gav udtryk for utilfredshed over samarbejdet med rådgivere, når de lavede lokalplaner for kommunen. En planlægger udtrykte utilfredshed over, at hun var nødt til at sende lokalplanen tilbage til rådgiverne 3 gange, før den var tilfredsstillende. En anden lokalplanlægger beklagede sig over, at der havde været fejl i en lokalplan, som lokalplanlæggeren allerede tidligere havde haft opdaget og peget på, men som rådgiveren alligevel ikke havde fået rettet til. Desuden hørte jeg om en episode, hvor rådgiverne havde indrammet et forkert område på en lokalplantegning, som skulle illustrere det område, som planen var gældende for. Det blev først opdaget af den kommunale lokalplanlægger i sidste øjeblik, inden lokalplanen skulle have været sendt videre til politisk godkendelse. Sådanne episoder giver anledning til frustration blandt de kommunale lokalplanlæggere, som i sidste ende har ansvaret for at lokalplanerne er lovlige og i orden, når de bliver sendt videre til høring og politisk godkendelse. Lokalplanprocesserne synes således ikke at være særlig effektive, når kommunen samarbejder med rådgivere, og observationerne i praktikperioden har givet mig inspiration til at undersøge dette yderligere i et specialestudie.

Specialet starter op med at sammenligne Aalborg Kommunes samarbejde med rådgivere med landets øvrige kommuner for at undersøge, om lignende samarbejder også foregår der. Det gøres ved at undersøge om kommunerne sædvanligvis samarbejder med rådgivere, eller oftest selv laver lokalplanerne. Specialet starter således med en initierende undersøgelse, der skal give svar på følgende spørgsmål:

- *I hvilket omfang samarbejder kommuner med rådgivere, når de laver lokalplaner?*

Ved at undersøge dette kan det slås fast, om samarbejdet med rådgivere foregår generelt i landets kommuner, eller om det er noget specielt, der foregår udelukkende i Aalborg Kommune. Alt efter hvad kortlægningen kommer til at vise, vil afgrænsningen og fokuseringen af undersøgelsen blive præciseret nærmere herefter, således vil det være empirien, som leder frem til, hvad dette speciale kommer til at handle om.

## 2 Kommunernes samarbejde med rådgivere

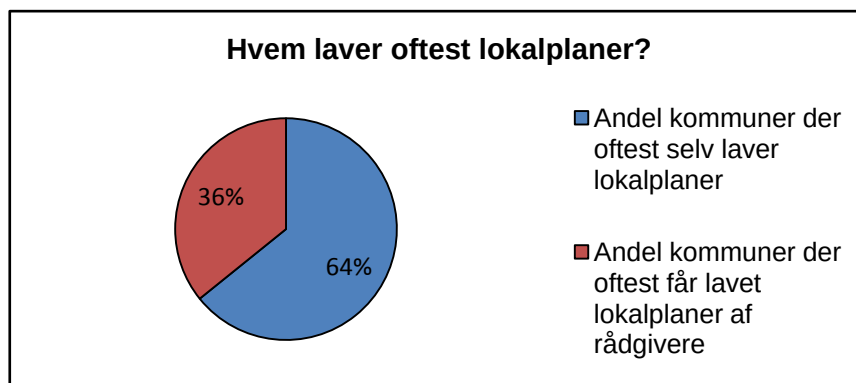
*Dette initierende kapitel vil besvare det initierede spørgsmål: "I hvilket omfang samarbejder kommuner med rådgivere, når de laver lokalplaner?", og være med til at problematisere og afgrænse fokus for problemformuleringen. Yderligere forklaring af rapportens øvrige opbygning ses i Figur 4, som kommer efter problemformuleringen.*

### 2.1 Kommunerne laver oftest selv lokalplaner

For at få indsigt og viden om kommunernes samarbejde med rådgivere har jeg lavet en undersøgelse af lokalplanprocesserne i alle landets 98 kommuner. Metoden, der ligger til grund for undersøgelsen, ses i Bilag 1. Da undersøgelsen er lavet før specialets fokus er blevet fundet, er der i undersøgelsen spurgt bredt ind til samarbejdet mellem kommuner og rådgivere. Således er det først efterfølgende blevet klart hvilke dele af undersøgelsen, som har været relevante at tage med i dette speciale. Svarprocenten er 71,4 %, hvilket svarer til at 70 kommuner har svaret tilbage, og kortlægningerne i de følgende afsnit er baseret på disse 70 besvarelser. Yderligere beskrivelse af undersøgelsens resultater kan ses i Bilag 2.

I undersøgelsen af alle landets kommuner, har resultaterne vist, at de fleste kommuner oftest selv laver lokalplaner. "Oftest" defineres i denne undersøgelse som hver anden gang eller mere end hver anden gang. Det er kun godt en tredjedel af kommunerne, hvor det oftest er rådgivere, der udarbejder lokalplaner, se ill. Figur 1. Rådgivere kan enten lave lokalplaner, når bygherrer er rekvirenter, ex hvis bygherrerne gerne vil have lavet en plan hurtigt, eller når kommunen selv er rekvirent, ex hvis kommunens lokalplanlæggere skal aflastes for en arbejdsmængde. Følgende samarbejde som er illustreret i Figur 1 er både baseret på, når kommunen er rekvirenter, og når det er ex bygherrer, der er rekvirenter. Uanset hvilket type samarbejde det er, er det altid kommunen, der som myndighed, har ansvaret for, at lokalplanerne er lovlige.

*Figur 1: andelen af kommuner der oftest selv contra oftest får rådgivere til at lave lokalplaner.*

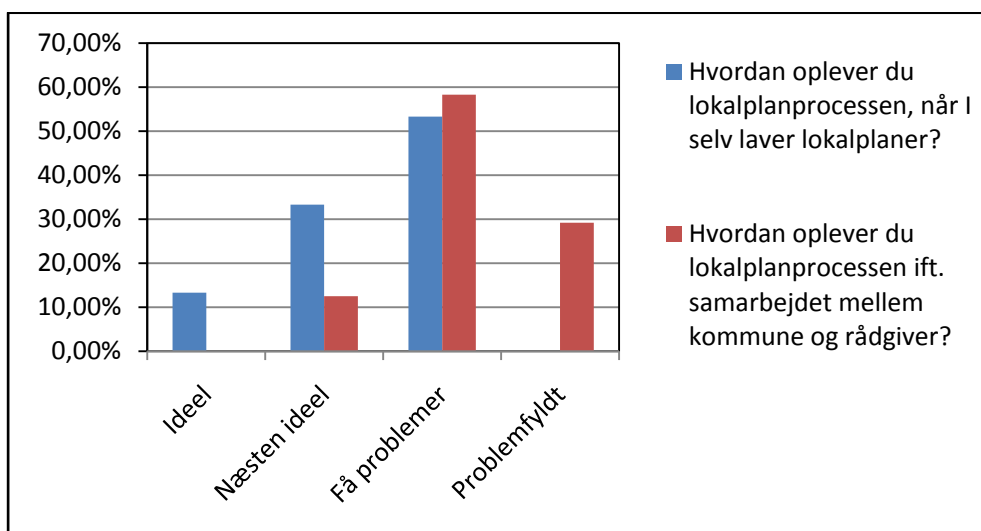


Resultaterne i Figur 1 giver anledning til at spørge: hvordan kan det være, at der er flest kommuner, som oftest selv laver lokalplaner? Måske kan det skyldes, at kommunerne synes, at lokalplanprocessen er problematisk, når de samarbejder med rådgiver sammenlignet med, når de selv laver lokalplaner. Den næste undersøgelse skal derfor afsløre, om andre kommuner også har problemer med at samarbejde med rådgivere, og om mine observationer i Aalborg Kommune derved er gældende i bredere sammenhænge.

## 2.2 Samarbejde gør lokalplanprocessen problemfyldt

Undersøgelsen af lokalplanprocessen i landets kommuner viser, at 30 % af de kommuner, der oftest samarbejder med rådgivere omkring lokalplaner, finder lokalplanprocessen problemfyldt, hvorimod ingen af de kommuner, der oftest selv laver lokalplaner, finder lokalplanprocessen problemfyldt.

Ingen af de kommuner, der oftest samarbejder med rådgivere omkring lokalplaner, finder lokalplanprocessen ideel. Derimod finder over 10 % af de kommuner, som oftest selv laver lokalplaner, lokalplanprocessen ideel. Der er således en klar forskel på de kommuner, der oftest selv laver lokalplaner, og de kommuner der oftest samarbejder med rådgivere omkring lokalplaner, når de udtrykker, hvor problemfyldt de finder lokalplanprocessen, hvilket er illustreret i Figur 2. Undersøgelsen bygger på kommunernes opfattelser af samarbejdet, hvilket uddybes i Bilag 2, og resultatet viser derfor udelukkende, hvordan kommunerne selv opfatter lokalplanprocessen.



Figur 2: oplevelse af lokalplanprocessen i kommuner, der oftest selv laver lokalplaner, og i kommuner, der oftest samarbejder med rådgivere.

I praktikperioden i Aalborg Kommune observerede jeg, at lokalplanprocessen kan være problematisk, når kommunen samarbejder med rådgivere omkring lokalplaner. Ud fra de generelle undersøgelsesresultater kan det nu bekræftes, at blandt de af landets øvrige kommuner, som oftest samarbejder med rådgivere, finder mange af disse også lokalplanprocessen problematisk. Hvis samarbejdet, ikke bare i Aalborg Kommune men også i bredere sammenhænge, ses som problematisk, hvorfor vælger nogle kommuner så alligevel at anvende rådgivere, og hvilke konkrete problemer er det, at kommunerne ser ved samarbejdet? Spørgsmålene undersøges nærmere og besvares i næste afsnit.

### **2.2.1 Konkretisering af problemer ved samarbejdet**

Undersøgelsen af samarbejdet mellem kommuner og rådgivere omkring lokalplaner giver viden om, hvilke begrundelser kommunerne har for at anvende rådgivere, samt hvilke fordele og ulemper de ser ved at anvende rådgivere. Kommuner, der ikke anvender rådgivere, kortlægges også iht. begrundelser, fordele og ulemper, når de selv laver lokalplaner, da det kan give relevante informationer om, hvorfor de selv laver planerne frem for at samarbejde med rådgivere. Undersøgelsen giver således klarhed om, hvorfor nogle kommuner anvender rådgivere, og andre kommuner selv laver lokalplaner, og hvilke fordele og ulemper de ser ved de to forskellige måder at lave lokalplaner på.

Svarene er baseret på, hvordan kommunerne ser virkeligheden (yderligere forklaring af dette kan ses i Kapitel 4). Tabel 1 er et oprids af resultaterne fra en mere omfattende kortlægning, som ses i Bilag 2.

|                     | Kommunen som oftest <u>selv</u> laver lokalplaner                                                                                                                                                                                                                                                                       | Kommuner som oftest <u>anvender rådgivere</u> til at lave lokalplaner                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Begrundelser</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det giver bedre planer</li> <li>• Kommunen har selv bedre viden om lokalplanlægning</li> <li>• Tidsspild med rådgivere</li> </ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personaleressourcemangel</li> <li>• Hurtigere planer</li> <li>• Bygherrerne betaler</li> <li>• Rådgiverne har specialviden</li> </ul>                                                                                                                                 |
| <b>Fordele</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre lokalkendskab</li> <li>• Beholder det spændende arbejde</li> <li>• Har ikke tidsspild</li> <li>• Kompetencen beholdes i kommunen</li> <li>• Planerne kan opbygges ens hver gang</li> <li>• Planernes kvalitet højnes</li> <li>• Planlæggerne har samme roller</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Letter arbejdet for kommunens planlæggere</li> <li>• Rådgivernes specialviden</li> <li>• Besparelse af tid</li> <li>• Anden rolle til kommunens planlæggere</li> <li>• Personaleressourcebesparelse</li> </ul>                                                        |
| <b>Ulemper</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen ulemper (har nogle kommuner svaret)</li> <li>• Manglende specialviden</li> <li>• Uens arbejdsmængde i løbet af året</li> <li>• Kommunens planlæggere har samme roller</li> </ul>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidsspild</li> <li>• Manglende lokalkendskab</li> <li>• Kommunens planlæggere får en anden rolle</li> <li>• Rådgiverne tager spændende arbejde fra kommunens planlæggere</li> <li>• Videnstab i kommunen</li> <li>• Kontakten mellem kommuner og rådgivere</li> </ul> |

Tabel 1: Kortlægning af begrundelser, fordele og ulemper når kommuner selv laver lokalplaner, og når kommuner samarbejder med rådgivere omkring lokalplanlægning.

Kortlægningen af begrundelser, fordele og ulemper, som ses i Tabel 1, viser mange problemstillinger, som kommunerne ser ved lokalplanprocessen, når de samarbejder med rådgivere. Det ses ex, at kommuner begrunder, at de selv oftest laver lokalplaner ud fra, at det er tidsspild at anvende rådgivere, og at kommuner, der oftest anvender rådgivere også synes, at tidsspildet er en af ulemperne ved samarbejdet med rådgivere. Kommunerne, der oftest samarbejder med rådgivere, ser det som en ulempe, at det spændende arbejde forsvinder fra kommunerne, hvorimod kommuner, der oftest selv laver lokalplaner, ser det som en fordel at de kan beholde det spændende arbejde selv, jf. Tabel 1. Problemerne med lokalplanprocessen, når kommuner samarbejder med rådgivere er yderligere opsamlet og udfoldet i collagen i Figur 3, hvor citater med kommunernes egne kommentarer til nogle af problemerne ved samarbejdet opridses.



Figur 3: Collage over kommentarer fra kommunerne til de problemer, de ser ved samarbejdet med rådgivere. Problemerne er skrevet med fed skrift, mens kommentarerne fra kommunerne ses i kommentarboksene. Problemerne hænger ikke sammen, men er udvalgt på baggrund af kortlægningen fra Tabel 1.



Den initierende undersøgelse har vist, at observationerne fra min praktik i Aalborg Kommune, omkring at kommunen samarbejder med rådgivere, ikke er et enkeltstående tilfælde, da godt en tredjedel af kommunerne oftest samarbejder med rådgivere omkring lokalplaner. Desuden har den initierende undersøgelse vist, at det ikke kun er i Aalborg Kommune, at planlæggerne finder det problematisk at samarbejde med rådgivere, da en tredjedel af de kommuner, der oftest samarbejder med rådgivere, også finder det problematisk. Således er mine observationer af samarbejdet med rådgivere i Aalborg Kommune ikke alene gældende for Aalborg Kommune, men kan ses som et konkret eksempel på, hvordan lokalplanlægningen foregår i mange andre af landets kommuner. Den initierende undersøgelses resultater udfoldes yderligere i næste afsnit, hvor specialets fokus afgrænses på baggrund af et afsæt i resultaterne fra undersøgelsen.

### **2.3 Samarbejdet med rådgivere - et tegn på netværksplanlægning?**

Kommunernes samarbejde med rådgivere omkring lokalplaner kan ses som en del af en generel udvikling, som er sket i den øvrige planlægning de seneste år. Dansk planlægning har tidligere været præget af et traditionelt hierarkisk plansystem, hvor kommunens planlæggere lavede rationalistisk planlægning ud fra deres faglige viden. Udviklingen er de seneste 10 til 15 år gået mod en mere dialog- og netværksorienteret planlægning. I netværksplanlægning realiseres projekter ved, at planlæggerne arbejder tæt sammen med byens aktører bl.a. borgere, interessenter og bygherrer. Involveringen sker ikke blot ved traditionelle borgermøder og høringer, men igennem hele planprocessen. Mange af kommunens planopgaver bliver udliciteret (Sehested 2005), og denne tendens kan således også genkendes i lokalplanlægningen, når rådgivere laver lokalplaner.

Resultaterne fra den initierende undersøgelse tyder på, at samarbejdet med rådgivere kan være tegn på netværksplanlægning, fordi en af begrundelserne for at anvende rådgivere er, at rådgiverne har specialviden jf. Tabel 1. Netop denne begrundelse tyder på, at der foregår elementer af netværksplanlægning i samarbejdet, da det i netværksplanlægning er dem med den bedste viden, som skal lave planerne - ligegyldig om det er offentlig eller private aktører (Sehested 2009 – Appendiks 6) Samarbejdet med rådgivere omkring lokalplaner kan også ifølge Sehested (2009) ses som et tegn på, at der er en begyndende tendens til netværksplanlægning i lokalplanlægningen, men det kommer dog an på, hvilken form for samarbejde der er, hvilket forklares herefter. I den initierende undersøgelse nævner kommunerne, at de synes, samarbejdet med rådgivere er problematisk, fordi kontakten mellem

kommunen og rådgiverne er dårlig jf. Tabel 1. Dette er et tegn på, at der ikke er netværksplanlægning i samarbejdet, da der løbende gennem hele processen skal være god kontakt mellem de involverede aktører i netværksplanlægning (Sehested 2009 – Appendiks 6). Den initierende undersøgelses resultater har dermed både peget på, at samarbejdet med rådgivere kan ses som et tegn på netværksplanlægning, hvis de anvendes, fordi de har den bedste viden til at lave lokalplaner, men også at det ikke nødvendigvis er netværksplanlægningen, fordi kontakten mellem kommunen og rådgiverne ikke er god. Da netværksplanlægning implementeres og ses givtig i mange andre sammenhænge - både inden for planlægning og andre fagområder (uddybes i Kapitel 6), kan det være interessant at tage disse observationer fra den initierende undersøgelse med videre og undersøge grænserne for netværksplanlægning ift. lokalplanniveauet. Den initierende undersøgelse peger på, at netværksplanlægning både er der i en sammenhæng, men ikke er der i en anden sammenhæng i samarbejdet med rådgivere. Hvad med alle de andre dele i lokalplanlægningen, er der netværksplanlægning der? Det vil således være fokus for specialet, og dermed er fokus valgt ud fra en nysgerrighed, som den initierende undersøgelse har vakt, fordi resultaterne både peger på, at der findes, og ikke findes, netværksplanlægning, når kommunerne samarbejder med rådgivere. For at give lidt mere forståelse af denne planlægningsform, som ses givtig i mange andre sammenhænge, og som vil blive omdrejningspunktet for dette speciale, vil netværksplanlægning kort blive introduceret i næste Afsnit 2.3.1 for at give viden om, hvad det går ud på. Netværksplanlægning vil desuden blive uddybet senere i rapporten i Afsnit 5.2.2.

### **2.3.1 Netværksplanlægning ses gavnlig i andre sammenhænge**

Netværksplanlægning hænger sammen med styringsformen, der er kaldt netværksstyring eller governancestyling. I denne styreform nyder man godt af civilsamfundets mange ressourcer ved at inddrage alle de aktører, der er relevante. Baggrunden, for at styringsformen og planlægningsformen er blevet så udbredt, er de gevinster, det siges at føre med sig. Når der inddrages forskellige aktører, kan de mange opgaver, som den offentlige sektor står overfor, løses bedre. Den samlede mængde ressourcer øges ved at inddrage flere, og det skal dermed give muligheder for at løse opgaver bedre, fordi vidensgrundlaget er bedre for de beslutninger, der skal træffes. Desuden siges netværksplanlægning at være bedre til at tilpasse og finde fleksible løsninger til de specifikke forhold, der er et givet sted i en given situation. (Jæger, Sørensen 2003) Netværksplanlægning siges også at øge ansvarligheden ved de involverede parter og øge legitimiteten omkring beslutningerne, som træffes. Desuden kan netværksplanlægning: *"give borgere, foreninger og virksomheder nogle erfaringer med politisk*

*deltagelse, der øger deres politiske selvtillid, deres tillid til systemet og deres evne til at sætte sig igennem og opnå indflydelse på de forhold, der har betydning for det lokale hverdagsliv".*

(Sørensen, Torfing 2006)

Netværksplanlægning bygger således på ideen om, at ingen har fuld indsigt til at kunne planlægge alene, og derfor åbnes der op til nye arenaer, hvor andre aktører end kommunens planlæggere kan være med. (Agger, Hoffmann 2008) I bund og grund handler netværksplanlægning således om involvering af andre parter end kommunens planlæggere, således at planlægningen udføres i fællesskab mellem forskellige aktører, hvilket Billede 1 skal illustrere.



Billede 1: I netværksplanlægning skal planlægningen udføres i fællesskab mellem aktørerne (inspiration fra Brandt 2008)

Derved får kommunens planlæggere nye

roller, hvor de skal være projektledere og sørge for at få de relevante aktører i spil ved at skabe samarbejde og dialog med aktørerne. Det betyder, at det ikke kun er planlæggerens egne faglige viden, der er relevant i netværksplanlægning, men planlæggeren skal i stedet formidle mellem parterne. (Sehested 2005) Yderligere forklaring af netværksplanlægning forekommer senere i specialet i Afsnit 5.2.2.

## 2.4 Problemer med samarbejdet – et tegn på problemer med netværksplanlægning i lokalplanlægningen?

Den initierende undersøgelse har vist, at en tredjedel af de kommuner, som oftest anvender rådgivere til at lave lokalplaner, ser lokalplanprocessen problematisk. Hvis samarbejdet med rådgivere er et tegn på netværksplanlægning, og når der er problemer med samarbejdet med rådgivere, kan det så være, at det betyder, at der er problemer med netværksplanlægning ift. lokalplanlægning? Flere af de øvrige planlægningsområder skifter fra en traditionel rationalistisk planlægning til en mere netværksorienteret planlægning, men er det skifte også sket i lokalplanlægningen? Det er relevant at finde ud af, om netværksplanlægning også foregår i lokalplanlægningen, eller om det ikke kan fungere pga. problemer, som det kan tyde på ud fra den initierende undersøgelse. Derfor vil det være omdrejningsfeltet efterfølgende i dette speciale, og problemfeltet kan således nu konkretiseres og beskrives yderligere, hvilket ses herefter i Kapitel 3.

### 3 Problemformulering

*Dette kapitel indeholder specialets problemformuleringsspørgsmål, som er styrende for resten af rapporten. Sidst i kapitlet findes en grafisk oversigt over, samt en beskrivelse af, rapportens indhold.*

Resultaterne i den initierende undersøgelse peger på, at der i samarbejdet med rådgivere både er tegn på, at der foregår netværksplanlægning, og at der ikke foregår netværksplanlægning. Den initierende undersøgelses resultater har således givet inspiration til at undersøge netværksplanlægning nærmere i forhold til lokalplanlægningen. Netværksplanlægning har indfundet sig på mange andre planlægningsniveauer, fordi det ses gavnlig for planlægningen, og det er derfor interessant at undersøge, hvor grænserne for netværksplanlægning går ift. lokalplanlægningen. Det er relevant at finde ud af, om grænserne for netværksplanlægning går uden om lokalplanniveauet, eller om netværksplanlægning også kan findes her.

For at finde ud af om der er grænser for netværksplanlægning, eller om det også findes på lokalplanniveauet, vil der i specialet blive arbejdet med en enkelt case-kommune. Aalborg Kommune er udvalgt til case-kommune, da de samarbejder med rådgivere, hvilket kan være et tegn på netværksplanlægning, men ikke nødvendigvis er det. Casestudiet anvendes til at finde ud af, om der findes netværksplanlægning, ikke bare i samarbejdet med rådgivere men generelt i lokalplanlægningen, i denne kommune. Følgende spørgsmål vil derfor blive undersøgt og besvaret i specialet:

- ***I hvilke sammenhænge kan netværksplanlægning, eller delasppekter heraf, identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?***

Da netværksplanlægning består af mange delasppekter, hvilket uddybes i Afsnit 5.2.2, er det ikke målet at finde ud af, om der er netværksplanlægning eller ikke netværksplanlægning i lokalplanlægningen. Den initierende del viste tegn på, at der både forekommer aspekter af netværksplanlægning, men også at der ikke forekommer netværksplanlægning, når kommuner samarbejder med rådgivere. Således er det formålet med specialet at finde ud af, hvor der kan identificeres aspekter af netværksplanlægning, og hvor netværksplanlægning ikke kan identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune.

I Afsnit 2.3.1 blev det beskrevet, at kommunens planlæggere får nye roller, når der foregår netværksplanlægning, og derfor vil lokalplanlæggernes roller i Aalborg Kommune blive analyseret, som en del af besvarelsen af problemspørgsmålet. De øvrige analyseområder, som

skal være med til at svare på problemspørgsmålet fremkommer først efter en yderligere introduktion af netværksplanlægning i Kapitel 5 og 6. Således opstilles en analytisk tilgang i Kapitel 7, som er baseret på den viden, der fremkommer i Kapitel 5 og 6.

I den korte introduktion til netværksplanlægning i Afsnit 2.3.1 blev det klart, at denne planlægningsform ikke bare går ud på at involvere rådgivere, men også andre aktører i planlægningen. Derfor bredes analyserne også yderligere ud til også at undersøge involvering af andre aktører såsom borgere og bygherrer samt andre aktører, hvis det viser sig, at kommunen samarbejder med andre.

I specialet er der valgt at se på lokalplanlægningen indefra og ud ift. Aalborg Kommune. Det betyder, at alt i specialet er afgrænset til at fokusere på kommunens eget syn og opfattelse af lokalplanlægning. Det betyder ex, at samarbejdet med andre aktører i lokalplanlægningen udelukkende analyseres ud fra kommunens syn på samarbejdet, og ikke ud fra hvordan borgere eller rådgivere ser på samarbejdet. Denne afgrænsning er valgt, da det i sidste ende er kommunen, der har ansvaret for lokalplanlægningen, uanset hvem der laver lokalplanerne, og uanset hvem der inddrages. Hvis der er problemer med lokalplanprocessen eller planen, er det således også i sidste ende kommunen, der står med problemet. Når det er kommunen, der har ansvaret for lokalplanlægningen, er det således centralt at fokusere på at belyse kommunens side af sagen. Afgrænsningen af undersøgelsen og metoderne bag udførelsen forklares også yderligere i specialets metodekapitel - Kapitel 4.

I indledningen blev det beskrevet, at jeg i praktikken observerede, at der var tegn på, at samarbejdet mellem kommune og rådgivere ikke fungerer i Aalborg Kommune. Når den generelle surveyundersøgelse også viste, at kommunerne generelt finder det mere problematisk at samarbejde med rådgivere, frem for selv at lave lokalplaner, kan det være relevant at undersøge, om problemerne skyldes, at netværksplanlægning ikke kan fungere på lokalplanniveauet. Det kan være netværksplanlægningen forhindres af nogle barrierer i lokalplanlægningen, hvilket derfor vil blive analyseret i dette speciale - ikke bare ift. samarbejdet mellem kommune og rådgivere, men også i andre sammenhænge i lokalplanlægningen. Når gevinsterne for netværksplanlægning siges at være, at det kan skabe en bedre planlægning, som det blev fremlagt i indledningen, kan det også være relevant at undersøge, om det også kan skabe en bedre planlægning på lokalplanniveauet. Derfor vil potentialerne for netværksplanlægning i lokalplanlægningen også blive analyseret i dette speciale. Således diskuteres svaret til følgende spørgsmål i specialet:

- **Hvilke barrierer og potentialer er der for netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?**

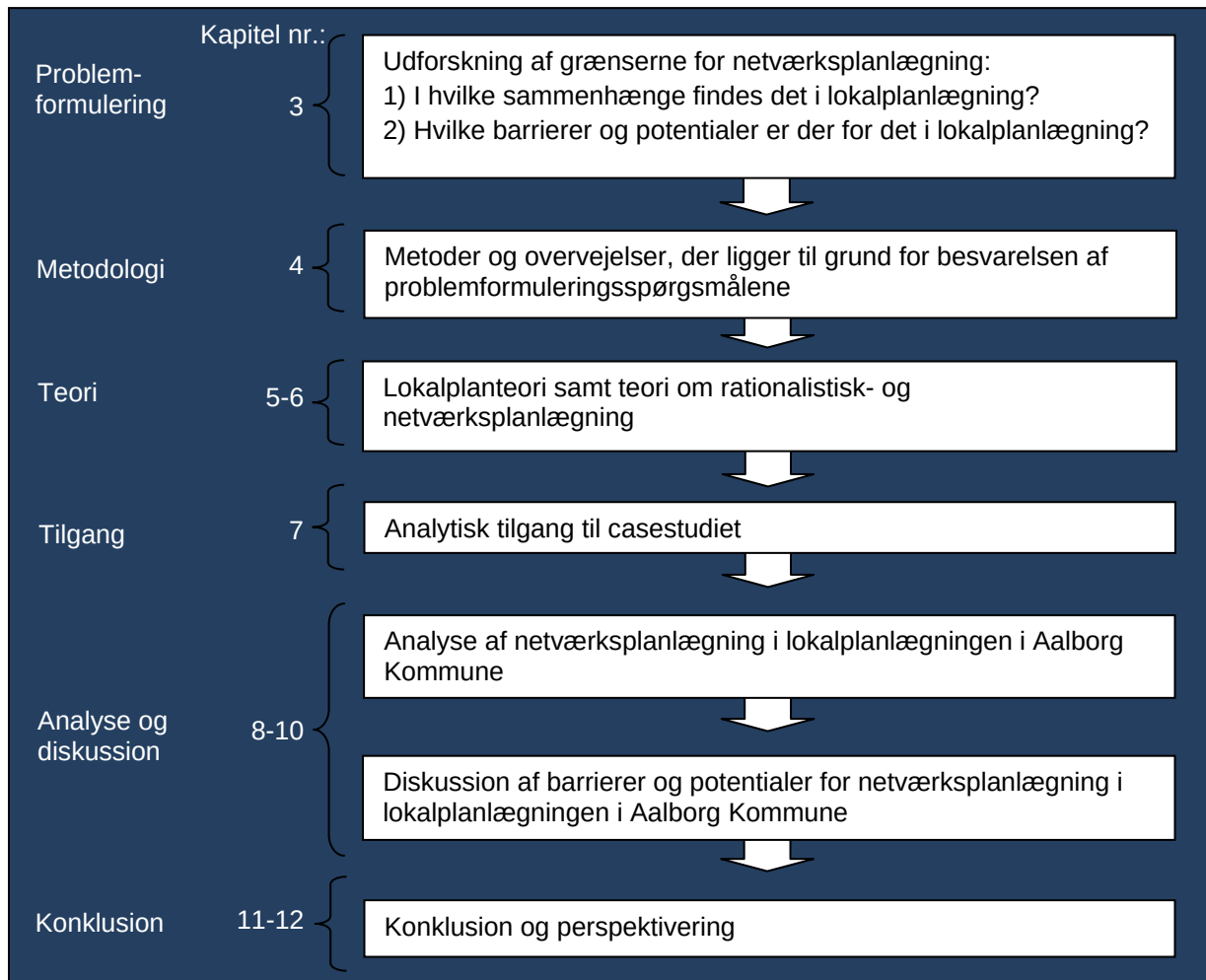
Svaret vil blive udfoldet via en diskussion af, hvor netværksplanlægning ses nyttig ift. lokalplanlægning, og hvor det ikke ses udbytterigt. Diskussionen baseres bl.a. på teorien i Kapitel 5 og 6, interviews med relevante aktører samt på svaret til det første problemspørgsmål. Indholdet i diskussionen vil derfor først blive konkretiseret yderligere i Afsnit 9.6 efter første problemspørgsmål er blevet besvaret via analysen i Kapitel 8 og 9.

Resultaterne fra casen diskuteres og perspektiveres til sidst i specialet ud fra bl.a. en diskussion af, hvad god planlægning er samt en diskussion af demokrati og magt ift. netværksplanlægning, da det er diskussioner, som kan være relevante at arbejde videre med, hvis der laves yderligere forskning af dette speciales forskningsområde.

Specialet skal ende ud med at skabe en forståelse for og viden omkring, hvordan netværksplanlægning, som den øvrige planlægning og mange andre fagområder skifter over til, fungerer og passer overens med lokalplanlægning. Diskussionerne og konklusionerne i specialet skal således belyse en brik i dansk planlægning, som ifølge forskeren Karina Sehested (som er præsenteret yderligere i Appendiks 6) ikke har været belyst i den sammenhæng før. Karina Sehested har således udtalt følgende om dette speciales fokus: *"Det er et meget udækket felt. Det er meget vigtigt at få med for at få et samlet billede. Det er ikke noget, vi ved ret meget om. Det er da genialt."* (Sehested 2009 – Appendiks 6)

Specialet henvender sig i høj grad til fagfolk inden for planlægning. Især henvender det sig til folk, der arbejder med lokalplanlægning på abstrakt niveau, men også folk der arbejder med det i praksis. Specialet kan være en øjenåbner for, hvorvidt netværksplanlægning er, og kan være, integreret i lokalplanlægning generelt (generaliserbarheden diskuteres i Afsnit 4.3) og i Aalborg Kommune, hvilket kan være til gavn for landets lokalplanafdelinger og Aalborg Kommunes lokalplanlægningsafdeling (både ledere og medarbejdere). Specialet er også henvendt til folk, der interesserer sig for, hvilken udvikling der er inden for lokalplanlægning set i en dansk kontekst.

### 3.1 Grafisk oversigt over indhold samt kapitelbeskrivelse



Figur 4: Grafisk fremstilling af specialets indhold.

Figur 4 viser hvad rapporten indeholder, hvilket herefter uddybes yderligere. Kapitel 4 forklarer de metodologiske overvejelser, der ligger bag specialet. Kapitel 5 består af teori, som beskriver, hvad en lokalplan er, og hvad den kan. Desuden beskrives der i kapitlet, hvad der kendetegner de to forskellige planlægningsformer: rationalistisk planlægning og netværksplanlægning. Kapitel 6 forklarer skiftet og udviklingen i den øvrige planlægning fra rationalistisk planlægning til netværksplanlægning, og i kapitlet forklares, hvad skiftet har af konsekvenser for planlæggernes roller og kompetencer. Kapitel 7 indeholder en analytisk tilgang til, hvordan netværksplanlægning vil blive analyseret i casen. I Kapitel 8 og 9 analyseres lokalplankulturen og lokalplanlæggernes roller, for at finde ud af i hvilke sammenhænge netværksplanlægning eller aspekter heraf kan identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Kapitel 10 indeholder en diskussion af potentialer og barrierer for netværksplanlægning i lokalplanlægning. I Kapitel 11 præsenteres specialets konklusioner og disse udfoldes yderligere i en perspektivering i Kapitel 12.

## 4 Metodologi

*Dette kapitel forklarer, hvilke metoder og overvejelser, der ligger til grund for besvarelsen af problemformuleringsspørgsmålene. Der beskrives, hvordan spørgsmålene er opstået, og der reflekteres over de valgte empiriindsamlingsmetoder. Kapitlet slutter af med en diskussion af resultaternes generaliserbarhed.*

### 4.1 Fokusafrænsning og vidensproduktionens forløb

Specialet startede op som et induktivt studie, hvor jeg ville være helt åben over for, hvad surveystudiet ville bringe af viden. Jeg ville således gå på opdagelse i samarbejdet mellem kommuner og rådgivere. Derfor lavede jeg kun en overordnet afrænsning af, at surveystudiet skulle handle om samarbejdet mellem rådgivere og kommuner omkring lokalplaner, samt at det var lokalplanprocessen, jeg fokuserede på. Formålet med surveystudiet var således at generere viden omkring samarbejdet, og på baggrund af resultaterne, kunne jeg afgrænse fokus for specialet yderligere. Således åbnede jeg i denne undersøgelse op over for alle mulige sammenhænge ift. samarbejdet mellem kommune og rådgivere, for at være åben over for alle mulige fokus, der kunne være relevante at gå videre med. I undersøgelsen spurgte jeg derfor ind til mange forskellige emner jf. sørgeskemaet i Appendiks 7. Resultaterne af surveystudiet mandede ud i rigtig mange forskellige oplysninger om samarbejdet mellem rådgivere og kommuner omkring lokalplaner, hvilket i sig selv, ifølge Sehested (2009), kan anvendes til en artikel i fx Byplannyt, fordi denne viden er meget relevant og ikke set tidligere.

For at afgrænse fokus for specialet valgte jeg nogle af undersøgelsesresultaterne ud. Det gjorde jeg ved at lave forskellige udtræk fra undersøgelsen, og undersøge om der så ud til at være nogle interessante eller bemærkelsesværdige resultater. Bl.a. viste et af resultaterne, at kommunerne både ser positivt og negativt på lokalplanlæggernes nye roller, men at de også både ser positivt og negativt på lokalplanlæggernes gamle roller. Jeg fandt desuden frem til, at undersøgelsesresultaterne både udviste tegn på, at der er netværksplanlægning i samarbejdet mellem kommuner og rådgivere, og at der ikke er netværksplanlægning. Denne observation medførte, at det kunne være interessant at undersøge dette nærmere i et casestudie. Skiftet i planlæggernes roller, som surveyundersøgelsen også pegede på, var derved også relevant at undersøge nærmere, da lokalplanlæggernes roller har betydning for netværksplanlægning (Sehested 2009 – Appendiks 6).



I Aalborg Kommune samarbejder de med rådgivere (vidste jeg fra mit praktikophold) og derfor valgte jeg denne kommune som casekommune. Da forundersøgelsen af alle kommuner både viste, at samarbejdet kan være netværksplanlægning og ikke netværksplanlægning, blev jeg inspireret til at finde ud af om samarbejdet med rådgivere i Aalborg Kommune er netværksplanlægning. Desuden er jeg blevet inspireret til at undersøge lokalplanlægningens andre sammenhænge, ud over samarbejdet med rådgivere, for at finde ud af, om der er sammenhænge, hvor der er netværksplanlægning. Netværksplanlægning forekommer nemlig i mange andre sammenhænge i dag (beskrives i Kapitel 6), og derfor var surveystudiets resultater interessante, når de både pegede på, at der er og ikke er netværksplanlægning i lokalplanlægningen. Da resultaterne fra surveyundersøgelsen således inspirerede mig til at afprøve netværksplanlægningens grænser ift. lokalplanlægningen, gik studiet fra indledningsvist at være et rent induktivt til at blive et deduktivt studie, da netværksplanlægningsformen testes ift. lokalplanlægningen. Der tages således udgangspunkt i noget generelt (teorien om netværksplanlægning) og det undersøges, om det ses i det enkelte tilfælde (Aalborg Kommune), hvilket er kendetegnende for det deduktive studie. (Andersen 1999)

Da studiet er deduktivt og tager udgangspunkt i netværksplanlægning, ledes der ikke efter, hvilken planlægningsform der er, hvis det viser sig, at lokalplanlægningen i nogen sammenhænge ikke er netværksplanlægning. Formålet med specialet er nemlig at forske i grænserne for netværksplanlægning ift. lokalplanlægningen. I specialet er der dog også beskrevet og arbejdet med den rationalistiske planlægning, da det ofte har været den planlægningsform, som har præget planlægningen tidligere, uddybes i Kapitel 6. Således kan det være planlægningsformen som findes i analysen kan perspektiveres til denne, men kan den ikke det, vil der ikke blive gået videre med at undersøge, hvilken planlægningsform der ellers er. Hvis planlægningsformen ikke viser sig at være netværksplanlægning, skal det således ikke forstås, som om der automatisk er rationalistisk planlægning. Planlægningsformen kan bevæge sig i mange andre retninger, men grunden til at den rationalistiske planlægningsform er taget med i betragtning i specialet skyldes, at den kan hjælpe til at forstå, hvilken planlægningsform planlægningen generelt har været præget af.

#### **4.1.1 Cirkulær studieproces**

Studiet slutter ikke ved en afgørelse af, om der findes netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, som et deduktivt studie ellers kan. Diskussionen i Kapitel 10 er opbygget ved, at der er taget udgangspunkt i analysens resultater, som har ledt frem til et spørgsmål, der diskuteres og som leder frem til svar gennem argumentation, hvor der

trækkes på teori og empiri. Da svarene giver anledning til yderligere spørgsmål, der kan arbejdes videre med i efterfølgende forskning, kan det siges, at det er en cirkulær proces, hvilket også kendetegner den hermeneutiske tilgang til vidensproduktion, som uddybes i Afsnit 4.2.1. Desuden er der åbenhed overfor, at empirien kan give anledning til interessante spørgsmål, hvilket kan give anledning til kritik og revision af ex teorierne omkring rolletyper, hvilket der også lægges op til i den analytiske tilgang i Kapitel 7. Derved er der ikke en egentlig begyndelse og slutning i arbejdsprocessen, og det sidste ord er ikke sagt om netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, når der sættes punktum i dette speciale. Det er også typisk i casestudier, at processen foregår cirkulær. (Andersen 1999)

## 4.2 Case-studiet

For at forstå om der foregår netværksplanlægning eller delaspekter heraf i lokalplanlægningen, er der valgt et single-casestudie. I phronetisk forskning laves der typisk case-studier, for at forstå fænomenet der undersøges (Flyvbjerg 1991a) Et casestudie er karakteriseret ved at være en empirisk undersøgelse, som belyser et fænomen inden for det virkelige livs rammer, og hvor grænsen mellem fænomenet og den sammenhæng, hvori den indgår, ikke er klart indlysende. (Andersen 1999, Launsø, Rieper 2008) Det er ikke klart indlysende, om der foregår netværksplanlægning i lokalplanlægningen, og case-studiet skal derfor være med til at belyse det nærmere. Casestudiet er baseret på interviews med tre lokalplanlæggere fra Aalborg Kommune, hvilket uddybes herefter.

### 4.2.1 Kvalitative interview med 3 lokalplanlæggere

*"Hvis du gerne vil vide, hvordan folk forstår deres verden og deres liv, hvorfor så ikke tale med dem?"* (Kvale, Brinkmann 2009) Eftersom jeg er interesseret i at forstå, hvordan lokalplanlæggerne arbejder med lokalplaner, har jeg valgt at lave tre kvalitative interviews. Interviewene har været med til at give forståelse for de tre interviewedes arbejdsverden. Jeg har fået viden om deres arbejde og holdninger til lokalplanlægning. Viden forstås her som hverdagsviden, således ikke systematisk efterprøvet viden, men viden om interviewpersonernes synspunkter. (Kvale, Brinkmann 2009) Datagrundlaget er nede på individniveau, og derfor er det ikke antallet af respondenter, der afgør analysens validitet, men i stedet forståelsen af den viden, der skabes i samtalerne med de tre lokalplanlæggere. Gennem interviewene opnås tilstrækkelig empirisk viden til at kunne analysere lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, og derfor ses metoden relevant til at kunne svare på problemspørgsmålene. Interviewene er

optaget med fuld længde på digital lydoptagelse, og interviewtiden har alle været sat til en time. Alle interview er lavet af mig personligt. Se yderligere uddybning af metodologien for de tre kvalitative interviews i Bilag 1.

De tre lokalplanlæggere, som er udvalgt til interviewene, er valgt på baggrund af, at de er fra de tre forskellige teams, som laver lokalplaner i Aalborg Kommune, se yderligere forklaring i Afsnit 8.1.3. Således er der en person fra hvert af følgende teams: byomdannelse-, lokalplan- og erhvervsteamet. Ved at interviewe en fra hvert team, er det intentionen at indsamle viden om variationen af tilgangene til lokalplanlægning gennem de tre forskellige planlæggere. Derved kan det analyseres, om planlægningsformen på lokalplanlægningsniveauet afhænger af, hvilken person og team, der laver lokalplanerne. Da hver lokalplanlægger formodentlig har forskellige tilgange, kunne jeg også have valgt tre fra samme team, men ved at udvælge tre fra forskellige team, forsøges der at opfange den størst mulige variation i tilgangene og dermed sikre reliabiliteten.

*"Et interview er en samtale, der har en struktur og et formål"* (Kvale, Brinkmann 2009). Interviewet bruges som forskningsmetode, og dermed er det ikke en samtale mellem ligestillede parter. Det er mig som forsker, der strukturer og kontrollere situationen. Interviewene er lavet delvist struktureret, ud fra en række spørgsmål, som var nedskrevet på forhånd i en interviewguide, se den i Appendiks 1. Derved var jeg sikker på at få den viden, jeg søgte, men da jeg også gerne ville være åben over for nye områder, lod jeg de interviewede tale, som det faldt dem naturligt, og stillede først spørgsmål, når de ikke havde mere at sige, eller hvis de kom til at tale om noget helt andet end det, der var meningen for interviewet. Interviewene forgik derved som semi-strukturerede livsverdensinterviews. I sådan et interview er formålet at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden, for at kunne tolke på en række fænomener. I det semi-strukturerede livsverdensinterview er der åbenhed for at følge uventede samtaleemner, samt for at ændre rækkefølgen af spørgsmålene (Launsø, Rieper 2008, Kvale, Brinkmann 2009), hvilket også var tilfældet i alle tre interviews.

Ved at undersøge planlægningsformen via interviews med lokalplanlæggerne i kommunen, laves undersøgelsen indefra og ud. Derved baseres analysen på viden direkte fra de personer, der sidder og arbejder med lokalplaner til dagligt, hvilket betyder, at analysen af planlægningsformen baseres på førstehåndskilder. Planlægningsformen kan ikke analyseres udelukkende ud fra andenhåndskilder, da der ikke er skrevet nogen steder, hvordan planlæggerne arbejder med lokalplaner, og hvilke forskellige tilgange de har. Det kommer an på den enkelte planlægger, og derfor er der valgt dette kvalitative studie af tre forskellige lokalplanlæggere.

Det var vigtigt, at jeg overvejede min egen påvirkning af respondenterne, og da jeg gerne ville påvirke dem så lidt som muligt, forklarede jeg ikke, hvad mit speciale gik ud på inden interviewet. Havde jeg gjort det, kunne det have været med til at farve respondenternes svar, hvilket jeg gerne ville undgå.

Interviewene blev foretaget enkeltvis for ikke at skabe forvirring af ex andre respondenter. Derved var det muligt at fange forskellige tilgange til lokalplanlægning. Havde jeg lavet et fokusgruppe interview, kunne det også have været spændende, for så kunne respondenterne have diskuteret deres forskellige tilgange med hinanden, og så ville situationen måske ikke være så kunstig, som den automatisk er, når samtalen forgår mellem mig og dem. Situationen er kunstig, da interviewet kun er med til at forklarer lokalplanlæggernes arbejde. En anden metode kunne have været at følge lokalplanlæggerne i deres dagligdag, når de arbejder med lokalplaner, og dermed afdække deres arbejde. Det kræver dog en del flere ressourcer, og derfor valgte jeg interview som metode, hvor respondenterne i stedet forklarer deres hverdag for mig.

Som forsker har jeg valgt at forholde mig hermeneutisk til den viden, som fremkommer af interviewene. Det betyder at jeg fortolker meningerne. (Kvale, Brinkmann 2009) Valget af den hermeneutiske tilgang skyldes, at jeg vil fortolke, hvilken planlægningsform lokalplanlæggernes tilgange til lokalplanarbejdet vidner om, at der er i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. De tre forskellige tilgange perspektiveres til teori, hvilket uddybes i Kapitel 7. Det er ikke meningen, at fortolkningen af tilgangene skal forstås som om planlæggerne altid har denne ene rolle, hvad enten han/hun laver det ene eller andet projekt, eller ex når vedkommende er privat. Fortolkningen viser kun én rolle, selvom de enkelte planlæggere kan skifte roller (Sehested 2005). Fortolkningen er således ikke nødvendigvis fuld ud dækkende for alle de roller, planlæggerne har, men er et forsøg på at forklare og afdække tre rolletyper, som har vist sig igennem analysen af de tre lokalplanlæggere. Lokalplanlæggernes navne er lavet anonyme, da det ikke er en personkarakteristik eller selve planlæggernes identitet, der vil blive analyseret, identiteten er dog kendt af mig, og kan videregives, hvis der skal laves opfølgende forskning.

#### **4.2.2 Diskussion af analyseresultaterne - kvalitativt interview med Michael Tophøj**

For at indsamle konkrete synspunkter ift. mine analyseresultater, har jeg lavet et kvalitativt interview med Michael Tophøj, som kalder sig selv ekspert i lokalplanlægning. Interviewet var delvist struktureret, da jeg havde forberedt en række spørgsmål inden interviewet, men derudover talte vi om det, der faldt naturligt ind i samtalen ift. emnet. Spørgsmål og svar er

delvist udskrevet og ses i Appendiks 5. Interviewet er anvendt til at få et teoretisk perspektiv på diskussionen og analyseresultaterne, hvilket giver et godt input til diskussionen flere steder i rapporten.

### 4.3 Refleksion over tilgang, metode og generaliserbarhed

Det kvalitative casestudie af Aalborg Kommune tager udgangspunkt i empirien. Casestudiet kan medføre, at man bliver opmærksom på nogle forhold, som de studerende aktører ikke engang selv er opmærksomme på. (Flyvbjerg 1988) Det kan således være, at lokalplanlæggerne (samt ledelsen og politikerne) i Aalborg Kommune ikke er klar over, om der foregår netværksplanlægning i lokalplanlægningen, og derfor ikke er bevidste om det. Derfor spørges heller ikke direkte ind til netværksplanlægning i interviewene jf. Appendiks 1, men i stedet spørges ind til graden af involvering i lokalplanlægningen, da det kan hjælpe til at finde frem til planlægningsformen, og derved om der findes netværksplanlægning. I interviewet kom jeg muligvis ind på samtaleemner, de interviewede ikke selv havde overvejet, hvilket kan betyde, at interviewet kan have skabt opmærksomhed på noget i lokalplanlægningen, som respondenterne tidligere har taget for givet eller ikke været bevidst om. (Kvale, Brinkmann 2009) Det kan således ske at respondenterne efterfølgende bliver mere opmærksomme på deres egen rolle, lokalplanudarbejdelsen og rammevilkårene derfor, fordi jeg har spurgt ind til det.

Da jeg allerede kender til Aalborg Kommunes lokalplanlæggere gennem mit praktikforløb, har jeg været meget bevidst om, at min relation ikke skulle præge interviewresultaterne. Tværtimod tror jeg, at det har været en fordel, at jeg kender de interviewede, da de så hurtigt har kunnet føle sig trygge ved interviewet, og derved har de kunnet koncentrere sig fuldt ud om det, de ville sige. Jeg har været bevidst om at differentiere mig fra det, jeg studerede, selvom jeg har forhåndskendskab til det, således at jeg ikke ex har antaget ting på forhånd, før de interviewede har fortalt om det.

#### 4.3.1 Post positivistisk indgangsvinkel

Undersøgelsen af netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune kan ses som en del af en socialkonstruktivistisk indgangsvinkel, da der undersøges, hvordan den enkelte lokalplanlægger opfatter deres egen verden og arbejde, og denne opfattelse er således subjektiv. I den konstruktivistiske verdensopfattelse præges virkeligheden af vores forståelse og fortolkning af den. (Fuglsang, Bitsch Olsen 2004) Virkelighedsopfattelsen afhænger således af

de mennesker, der ser på den, og analysen i dette speciale tager udgangspunkt i denne virkelighedsopfattelse.

Den viden, der opnås gennem analysen, skal give en dybere forståelse for fænomenet frem for en viden, som kan generaliseres og måles. Specialet fokuserer således på det partikulære og kontekstafhængige. I naturvidenskab arbejdes derimod ofte ud fra det kontekstuaafhængige, med vægt på alt der kan måles og vejes, hvilket er en rationalistisk tilgangsvinkel. Når der i dette studie er fokus på det kontekstafhængige, skyldes det, at der er tale om et studie af mennesker i et samfund, som ikke er stillestående, men som forandrer sig hele tiden. Lokalplanlæggernes meninger ændres konstant. Lokalplanlægningen, og tilgangen til denne, ændres også konstant. Bent Flyvbjerg (1999) har arbejdet med dette område i sin bog "Rationalitet og Magt bind 1". Han har forsøgt at udvikle *det konkrete videnskab*, som han definerer som videnskaben for det partikulære, det kontekstafhængige og narrative.

I specialet søges der ikke efter én bestemt virkelighed omkring netværksplanlægning. Der er åbenhed over for, hvad empirien viser af forskelligheder. Således skal interviewene med de tre lokalplanlæggere vise forskellige tilgange og måder, hvorpå der laves lokalplaner i Aalborg Kommune. Derved er der taget stilling til fra starten af, at der ikke findes én bestemt virkelighed omkring lokalplanlæggernes tilgange til lokalplanlægning. Virkeligheden afhænger derimod af, hvem der ser det, og der findes derfor ikke kun en tilgang til lokalplanlægning. Når der ikke søges efter en bestemt virkelighed omkring lokalplanlægningen, kan det ses som en post-positivistisk tilgang. I den post-positivistiske tilgang er det udelukkende den empiriske erfaring, som er virkeligheden. Denne måde at anskue verden på er meget forskellig fra den realistiske måde at tilse verden på. Hvis der var valgt denne tilgang at se verden på i dette studie, ville specialet udelukkende have handlet om, hvad der kunne måles og vejes, da der i denne tilgang kun ville have været accepteret, at der findes én bestemt virkelighed omkring planlægningsformen. (Simonsen, Hansen 2004) Således var det ikke relevant at undersøge planlæggernes forskellige tilgange til lokalplanlægning, hvis specialet havde den rationalistiske indgangsvinkel.

#### 4.3.2 Generaliserbarhed

Resultaterne fra specialet er baseret på et enkelt casestudie, men hvor generaliserbar er resultaterne? Det vil blive diskuteret i dette afsnit.

*"Casestudy. The detailed examination of a single example of class of phenomena, a casestudy cannot provide reliable information about the broader class, but it may be useful in the*

*preliminary stages of an investigation since it provides hypotheses which may be tested systematically with a larger number of cases"* (Abercrombie, Hill & Turner 2006)

Den viden, som fremkommer via specialet, er kontekstafhængig, og siger således udelukkende noget om planlægningsformen på lokalplanniveauet i Aalborg Kommune. De fleste kommuner arbejder formodentlig ud fra samme betingelser, hvorfor undersøgelsesresultaterne i en vis grad kan repræsentere flere kommuner. I hvert fald kan dette speciales resultater anvendes, som der står i citatet ovenfor, til at lave en hypotese, som så kan efterprøves i et større antal cases.

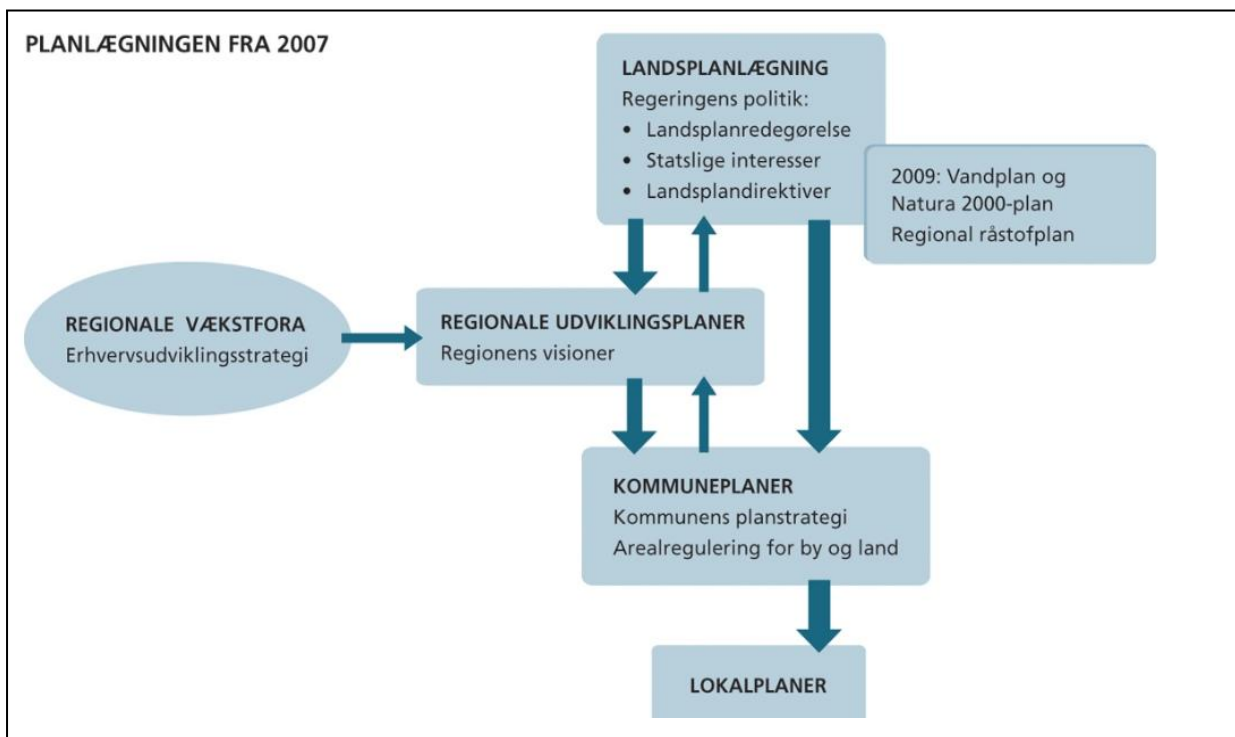
Ifølge Flyvbjerg (1991) behøver man ikke kun at anvende et casestudie til at lave hypoteser ud fra. Han mener godt, man kan bruge et enkelt casestudie til at generalisere ud fra. Han mener, at det kommer an på casen, og hvordan den er valgt. Han mener, man skal vælge "kritiske cases", da det kan give viden om grundlæggende mekanismer, der frembringer et givent problem. Der er forskellige former for kritiske cases, som man kan vælge ud alt efter, hvilket formål man har for studiet. Ex kan man vælge en "ekstrem afvigende case", som kan give oplysninger om en case, der ex er særlig problemfyldt. (Flyvbjerg 1991a) Da der allerede i praktikperioden viste sig at være problemer i lokalplanlægningen, når der samarbejdes med rådgivere i Aalborg Kommune, kunne det godt have været en ekstremt afvigende case, men det er det ikke, da undersøgelsen af alle landets kommuner viste, at alle kommuner generelt finder det problematisk at samarbejde med rådgivere omkring lokalplaner jf. Kapitel 1. Casen kan derimod ses som en kritisk case, der er udvalgt ud fra at opnå "maksimum variation", som Flyvbjerg (1991) kalder det. I casen er der nemlig udvalgt tre lokalplanlæggere fra hvert deres team, hvor formålet har været at opnå viden om forskellige tilgange til lokalplanlægning i den pågældende case. Med forbehold og andet lige kan de tilgange, jeg finder til lokalplanlægning generaliseres til flere andre lokalplanlæggeres tilgang til lokalplanlægning i både Aalborg Kommune og i andre kommuner. Således kan casestudiet anvendes til at generalisere ud fra, ligesom Flyvbjerg (1991) har sagt er tilfældet for kritiske casestudier. Casen giver nemlig viden om tilgange til lokalplanlægning, som andre lokalplanlæggere formodentlig vil kunne genkende og måske spejle sig i, da der vil være andre planlæggere i andre kommuner, der er underlagt de samme rammevilkår. Således kan casestudiet anvendes til at generalisere ud fra selvom resultaterne er kontekstafhængige og afgrænset til Aalborg Kommune.

## 5 Teori om lokalplaner og planlægningsformer

*Dette kapitel er specialets teorikapitel. Når specialet omhandler lokalplanprocessen er det relevant først at slå fast, hvad lokalplaner er, og hvad de bruges til. Derudover er det oplagt at se på, hvordan lokalplanlægning og lokalplaner hænger sammen med den øvrige planlægning og plandokumenter. Derefter opstilles en gennemgang af den rationalistiske planlægningsform og den netværksorienterede planlægningsform. Kapitlets formål er at opridse en teoretisk ramme, som specialets empiriske undersøgelsesresultater kan perspektiveres til.*

### 5.1 Hvad er en lokalplan?

Lokalplanen er kaldt *"grundstenen i det danske plansystem"*. (Københavns Kommune 2009, Østergård, Witt 2007) Formuleringen bunder formodentlig i at lokalplanlægningen er den del af planlægningen, hvor de øvrige planer konkretiseres og bliver juridisk bindende for grundejerne. Lokalplanlægningen varetages af kommunerne, og er det sidste led i planlægningen, hvor arealbindingerne forekommer se Figur 5. En lokalplan må således ikke stride mod kommuneplanen eller landsplandirektiverne.



Figur 5: Planlægningens niveauer, hvor det kan ses, at lokalplaner er det sidste led i planlægningen (By- og Landskabsstyrelsen 2009).



En kommuneplan planlægger for den samlede udvikling i kommunen, hvorimod en lokalplan kun bestemmer og planlægger for anvendelsen og bebyggelsen i et mindre område af kommunen. Det er ved lov fastlagt, at der er lokalplanpligt (hvilket betyder, at der skal laves en lokalplan), hvis der skal gennemføres et projekt, der vil give væsentlige ændringer i det bestående miljø, og hvis der gennemføres større bygge- og anlægsarbejder. (By- og Landskabsstyrelsen 2009a)

### **5.1.1 Hvad kan en lokalplan?**

Lokalplaner kan bestemme anvendelsen af et afgrænset område samt omfang, udformning og placering af bebyggelse, veje, friarealer m.m., men lokalplaner har meget forskelligt indhold. Nogle lokalplaner regulerer anvendelse, udstykning og bebyggelse i et nyt byområde, andre regulerer bebyggelse på en enkelt ejendom. En lokalplan kan også regulere et enkelt tema, fx skilte og facader. I lokalplaner kan der reguleres for fx et nyt boligområde, en omfartsvej i byzone, opførelsen af højhuse eller større etageboligbebyggelse, et hotel i et sommerhusområde, et større erhvervsbyggeri, og bygninger til offentligt formål. Overførsel af landzonearealer til byzone kan desuden kun ske ved tilvejebringelse af en lokalplan. Det fremgår desuden af planlovens § 15, stk. 2, hvilke forhold der ellers kan træffes bestemmelser om i en lokalplan. (Boeck 2004)

Lokalplaner er den eneste plantype, som en kommunalbestyrelse kan anvende til at fastsætte bindende bestemmelser for grundejere, lejere, og brugere m.v., om anvendelsen af fast ejendom og om bebyggelsens bestemmelser m.v. Tilvejebringelse af en lokalplan medfører ikke forbud mod fortsættelse af eksisterende lovlig anvendelse af en ejendom. En lokalplan medfører således i sig selv ikke handlepligt for grundejere, eller på anden måde pligt til realisering af de anlæg m.v., der er indeholdt i planen. En lokalplan består af en redegørelse, en række beskrivelser, bestemmelser og et eller flere kortbilag, der supplerer bestemmelserne. Er der uoverensstemmelse mellem lokalplanens tekst og kortbilag, er det teksten, der er gældende. Lokalplanens skal lægges ud til en høringsrunde ved borgerne og myndigheder inden godkendelse. Lokalplanforslag skal således lægges frem til offentlig debat i mindst 8 uger, før en kommunalbestyrelse kan vedtage dem endeligt. (Østergård, Witt 2007)

Nu er det blevet klart, hvad lokalplaner generelt kan, og hvad de anvendes til i planlægningen. Som gennemgangen har beskrevet, er der mange forskellige muligheder omkring indholdet og bestemmelserne i en lokalplan. Ifølge "Planloven i Praksis" er lokalplanen således også blevet kaldt en fleksibel plantype (Østergård, Witt 2007), men er lokalplanlægning så fleksibel, at den

kan udøves gennem forskellige planlægningsformer? Både i høringsperioden og når planerne laves, kan der involveres andre aktører end lokalplanlæggerne, og alt efter graden af involvering kan det indikere forskellige planlægningsformer. Andre kendetegn ved forskellige planlægningsformer beskrives herefter, når netværksplanlægning og rationalistisk planlægning yderligere beskrives. I gennemgangen inddrages lokalplanlægning ikke, da det først efterfølgende i analysen senere i rapporten vil blive identificeret og analyseret, hvilken planlægningsform lokalplanlægningen kan perspektiveres til.

## 5.2 Planlægningsformer

I dette afsnit gennemgås to forskellige planlægningsformer, rationalistisk planlægning og netværksorienteret planlægning. Gennemgangen er baseret på teoretiske samt empiriske bidrag fra både danske og udenlandske forfattere. Det skal ikke forstås som om, at de to former kun findes i deres rene form. Der kan godt udøves en blanding af begge planlægningsformer, hvis ex enkelte sammenhænge i planlægningen kan perspektiveres til forskellige planlægningsformer. Begge planlægningsformer er beskrevet, selvom det kun er netværksplanlægning, der reelt undersøges for. Rationalistisk planlægning beskrives også, da det giver viden om, hvordan planlægningsformen ofte i andre sammenhænge har været, før netværksplanlægning er blevet implementeret. Hvis der ikke er netværksplanlægning i lokalplanlægningen, kan det således være, at den rationalistiske planlægningsform i stedet kan være med til at forklare empirien, men ikke nødvendigvis. Desuden anvendes beskrivelsen af den rationalistiske planlægningsform til at forklare netværksplanlægning, da der i høj grad er modsætninger i de to planlægningsformer, som vil blive belyst ved at opstille de to planlægningsformer over for hinanden sidst i Afsnit 5.2.3.

### 5.2.1 Rationalistisk planlægning

I denne planlægningsform træffer politikerne oftest udelukkende deres beslutninger på baggrund af en faglig anbefaling fra planlæggerne og andre fagfolk fra forvaltningen i kommunen. Målet med planlægningen er at lave de bedste planer for udviklingen af kommunerne.

*”Den traditionelle tænkte bypolitik er udformet af de valgte politikere i fx. et byråd med input fra planlæggere og forvaltninger og munder typisk ud i nogle restriktive rammer og planer, som borgere og private virksomheder så kan udfylde”. (Sehested 2003)*

Planer for kommunens udvikling laves således udelukkende, som citatet beskrev, på baggrund af kommunens egne fagfolk, hvorimod borgernes og virksomhedernes rolle derefter er at udfylde disse rammer. Politikerne er skeptiske overfor inddragelse af borgere, foreninger og virksomheder i den offentlige styring. I denne planlægningsform anvendes det repræsentative demokrati og de hierarkiske bureaukratiske virkemidler, hvilket i litteraturen kaldes for government-styringsformen. I government-styringsformen er der oftest en hierarkisk organisationsform i kommunen, hvor alt planlægning styres via ordre, som er retningsgivende for, hvordan arbejdet skal udføres, og hvor planlægningen således sker oppefra-og-ned gennem love og forordninger. (Kragh Jespersen 2004)

Planlægning handler i denne planlægningsform stort set udelukkende om at udnytte arealer, og der planlægges kun ud fra videnskabelige analyser. Derfor behøver planlæggerne stort set kun at have en specialiseret planfaglig viden. Planlæggerne skal overbevise de andre (politikere, borgerne, investorer m.fl.) om planernes fortræffeligheder. (Sehested 2003) Planlægning udføres mellem eksperter, mens potentielle interessenters adgang til beslutningsprocessen afgrænses til de officielle høringsperioder. (Albrechts 2001) Det forventes, at planlæggerne kan aflæse udviklingen i samfundet og derudfra skabe orden. Gennem planlæggernes faglige viden skal de være i stand til at skabe en rationel relation mellem mål og midler. (Hajer 2001) Planlæggernes roller er således at planlægge for den bedste udvikling gennem deres faglige viden. Når politikerne har afgjort, hvad de ser som den bedste udvikling, er det efterfølgende forvaltningens rolle, og dermed planlæggernes rolle at kontrollere, om rammerne og planerne overholdes. (Sehested 2003) Planlæggeren skal være neutral, da planlæggeren forventes at være uafhængig af værdibaseret logik. Det er kun på det politiske niveau, at der tillades værdiladede beslutninger. Som planlægger er man på det administrative niveau og må ikke blande sig i det politiske niveau. (Healey 1997, Gaardmand 1991)

### **5.2.2 Netværksplanlægning**

I netværksplanlægning træffes beslutninger om byens udvikling ud fra en direkte deltagelse af mange af byens aktører. Målet er en procesorienteret planlægning, hvor aktørerne i fællesskab afdækker problemer og finder løsninger samt i fællesskab realiserer disse.

*"Den nye bypolitik skal, modsat den hierarkiske styreform, baseres på en direkte deltagelse af mange af byens aktører, sådan at politikere, administratorer, borgere, organisationer, private erhvervsinteresser osv. sammen skaber bypolitikken på kryds og tværs af grænser og på relativt lige fod i forskellige typer af netværksdannelser". (Sehested 2003)*

Planerne laves derfor ud fra initiativ fra aktører fra mange forskellige fora, og de laves først, når der er brug for dem. Således er det ikke borgerne og virksomhederne, der skal udfylde de rammer for udviklingen i en kommune, som kommunen og politikerne har sat, men i stedet er det en blanding af aktører, der former udviklingen, alt efter behovet og mulighederne. Politikerne er i netværksplanlægning således ikke skeptiske over for at inddrage andre aktører foruden kommunens forvaltning i udformningen og beslutningen af kommunens udvikling, da de ser det som en mulighed for at få en så bred viden som mulig, hvorudfra de bedste beslutninger kan træffes. I litteraturen kaldes styreformen, som hænger sammen med netværksplanlægning, for governance-styreformen. I denne styreform styres planlægningen via initiering nedefra-og-op. (Sehested 2003)

Planlægningen handler i netværksplanlægning om, hvad der kan lade sig gøre i praksis, og midlet hertil er en bevidst og målrettet politisk og administrativ styring, der påvirker netværkenes funktionsmåde i en ønsket retning, men som ikke underminerer netværkenes råderum for selvstyring. Politikernes opgave er således kun at definere de overordnede rammer og målsætninger for den administrative drift i kommunerne. Denne form for styring af selvstyring kaldes metastyring (Jæger, Sørensen 2003, Sørensen, Torfing 2006, Sørensen 2002). Planlæggernes roller er at få de relevante berørte aktører i spil, således der dannes det bedste vidensgrundlag, og dermed kan der træffes de bedste beslutninger i planlægningen. Således skal planlæggerne ikke selv sidde og lave planerne, men derimod er det en proces, som planlæggerne skal være med til at styre. (Sehested 2009) Planlæggernes rolle i denne planlægningsform beskrives yderligere i Afsnit 6.2.

### 5.2.3 Sammenligning af planlægningsformerne

For at forstå forskellene på netværksplanlægning og rationalistisk planlægning sammenlignes de i Tabel 2.

|                                     | Rationalistisk planlægning                                                   | Netværksplanlægning                                           |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>Antallet af aktører:</b>         | Der er én dominerende aktør: ofte kommunen                                   | Der er en række relevante og berørte aktører, der samarbejder |
| <b>Relationen mellem aktørerne:</b> | Borgere, virksomheder og foreninger er underordnede den offentlige myndighed | Der er en gensidig afhængighed mellem parterne                |
| <b>Beslutninger baseret på:</b>     | Skabelsen af et politisk flertal for en bestemt holdning eller værdi         | Forhandlinger, der fører til varierende grader af enighed     |

Tabel 2: Sammenligning af rationalistisk planlægning og netværksplanlægning. (inspiration fra Tabel 1 s. 12 i Sørensen, Torfing 2006).

Det ses i Tabel 2, at involveringen af aktører er det, der er den overordnede forskellighed ved de to planlægningsformer. Alt efter hvad den offentlige styring handler om, er den ene planlægningsform og dermed styringsform en fordel frem for den anden. Sørensen (2006) mener, at i den lovbaserede myndighedsudøvelse, f.eks. i forhold til skatteligning eller tvangsfjernelse af børn, er den hierarkiske statsstyring klart at foretrække. Hun mener til gengæld, at netværksstyring er en fordel: *"når den offentlige styring retter sig mod såkaldte 'wicked problems', hvor der er uklarhed om, hvad problemet og målsætningen er, et stort behov for specialiseret viden, mange forskellige interessenter og en stor risiko for konflikter"* (Sørensen, Torfing 2006). Ifølge Sørensen (2006) er der mange problemer i den offentlige styring, der har form af 'wicked problems', hvor det derfor vil være oplagt at etablere et styringsnetværk omkring problemstillingerne. Ex. i forhold til udviklingen af kulturlivet, forbedringen af forholdene for de ældre medborgere, styrkelsen af integrationsindsatsen, byfornyelse, mv. (Sørensen, Torfing 2006).

I de øvrige dele af planlægningen, og andre fagområder foruden lokalplanlægning, er netværksplanlægning allerede implementeret i flere sammenhænge, og hvor det er sket, er planlægningen derfor i større eller mindre grad gået væk fra den traditionelle rationalistiske planlægning. Planlægningen, og mange andre fagområder, bevæger sig således væk fra den traditionelle hierarkiske styring og planlægningsform, men hvorfor sker dette skift, og hvilke gevinster medfører sådan et skift? I næste Kapitel 6 beskrives skiftet og baggrundene for det, da det kan give yderligere forståelse for forskellighederne mellem de to planlægningsformer, og en forståelse for, hvorfor der er sket et skift imod netværksplanlægning i den øvrige del af planlægningen.

## 6 Planlægningens skift til netværksplanlægning

*Dette kapitel forklarer, hvorfor andre dele af planlægningen er skiftet fra rationalistisk planlægning til netværksplanlægning. Netværksplanlægningens gevinster samt problemer beskrives, og derudover beskrives Karina Sehesteds teori om planlæggerroller. Til sidst i kapitlet beskrives, hvad skiftet fra rationalistisk planlægning til netværksplanlægning betyder ift. den videnskabsteoretiske tilgang til planlægning.*

Den rationalistiske planlægningsopfattelse har præget planlægningen gennem tiden. Forbindelsen mellem mål og midler har udelukkende været skabt gennem videnskabelige metoder og analyser i denne planlægningsoptik. (Healey 1997) Der er blevet udøvet en centrale statslige styring gennem detaljerede love og forskrifter, men i 70'erne og 80'erne blev det anklaget for ikke at være tilstrækkelig effektiv og fleksibel. Desuden var det et problem, at politikerne kunne have svært ved at formulere de overordnede rammer og regler, fordi de havde for lidt konkret viden om, hvordan tingene fungerede i praksis. Desuden havde politikerne kun i begrænset omfang lejlighed til at delagtiggøre borgerne i baggrunden for de beslutninger, som de havde truffet.

For at opnå netværksplanlægningens gevinster har Danmark de seneste 10 til 15 år gået mod en mere dialog- og netværksorienteret planlægning og styringsform. Man kan ikke bestemme, hvornår præcis, der er sket et skifte. Michael Tophøj har sagt, at en af de første, der kaldte det netværksplanlægning, var Karina Sehested. Han har udtalt: *"Det er ikke et udtryk for, at hun har opfundet det, men hun har snarere sat ord på noget, som lige så stille er kommet ind. Det har måske i større eller mindre grad været der altid. Men vi har måske bare set over tid en ændring manifesterer sig i det, som hun sætter prædikat på. Det er ikke sådan, at jeg kan konstatere, at der skete noget efter jul, det år. Det er en glidende overgang."* (Tophøj 2009 – Appendiks 5)

Netværksplanlægningsformen er i 1980'erne blevet kaldt den post/senmoderne projektorienterede planlægningsform (Sehested 2002), men allerede tidligere har der været tegn på netværksplanlægning. I Danmark har der historisk set været unik kombination af en stærk stat og et stærkt velorganiseret civilsamfund. Der er en stærk grundtvigiansk tradition for at borgerne engagerer sig i foreninger og organisationer, hvor de derigennem kan få indflydelse og gøre en forskel. Planlægning, som udøves gennem netværksstyring, er således ikke i sig selv et nyt fænomen, men forskellen ligger i, hvor høj en involvering der er, og hvor stor en indflydelse politikerne giver andre aktører. Gennem tiden er tendensen gået under forskellige navne så som: korporatisme, neokorporatisme, forhandlingsøkonomi, mv. Det nye med

netværksstyring og planlægning er, at det i stigende grad ses som et effektivt og demokratisk supplement til den traditionelle hierarkiske styringsform og planlægning. (Sørensen, Torfing 2006)

Fordelen ved netværksstyring, og implementeringen af dette, siges at være, at det er mere effektivt og fleksibelt end den traditionelle hierarkiske styringsform, og at når der er mange flere aktører med i processen, giver det en større forståelighed omkring de trufne beslutninger. Netværksstyring er således også set som et godt redskab til at sikre vidensudveksling og dialog mellem politikere og de berørte parter. (Sørensen, Torfing 2006) Netværksplanlægning plæderes af mange udenlandske planlægningsteoretikere, så som Healey, Forester og Sandercock (Healey 1997, Sandercock 2003, Forester 1999) Ifølge byplankonsulent Mads Uldall skyldes udviklingen af netværkstilgangen i planlægning, at:

- ingen aktører har tilstrækkeligt viden og ressourcer til at realisere en ønsket udvikling alene.
- troen på, at helhed og sammenhæng kan skabes ud fra ét autoritativt styringscentrum, eksempelvis kommunalbestyrelsen skal opgives.
- det er nødvendigt med et ligeværdigt samarbejde mellem byens aktører om byens udvikling. (Uldall 2006)

Kommunerne har således løbende overdraget og udliciteret flere opgaver til borgere, organisationer og private virksomheder i stedet for selv udelukkende at klare alle opgaver. (Sørensen 2002, Bogason 2001, Nielsen 2009a) Ex i kommuneplanlægning, planlægningen af det åbne land, byudviklingsprojekter i kommunerne og i sundhedsprojekter for byer ses netværksplanlægning i flere sammenhænge (Hoffer 2008, Sehested 2009, Delman 2009, Sund By Netværket 2009) I flere andre sammenhænge ses netværksformen også fordelagtig bl.a. i erhvervslivet, hvor samarbejde og dialog kan bruges til udvikling og udveksling af kompetencer imellem virksomheder. (ToFko 2009) Netværkstjenester på nettet så som Facebook anvendes af mange mennesker i privatlivet for at holde kontakt og skabe kontakt mellem mennesker. Således udvikles den netværksbaserede tilgang i mange andre sammenhænge i samfundet generelt.

## 6.1 Problemer med netværksplanlægning

Netværksplanlægning har sine stærke og svage sider, og kunsten er ifølge Sørensen (2006), at udvikle og fremme de potentielle gevinster og begrænse problemerne. Det er et uklart

spørgsmål om netværksplanlægning kan give et positivt bidrag til løsningen af offentlige styringsopgaver (herunder lokalplanlægning), for samtidig med de potentielle gevinster, som også blev beskrevet i indledningen, ex øgede ressourcer og vidensgrundlag, følger der også en række potentielle problemer i kølvandet. Et af problemerne er, at det kan være svært at mobilisere og aktivere alle de relevante borgere, foreninger og virksomheder. Konsekvensen heraf kan blive, at det er de aktive borgere, som får stor indflydelse, mens de mindre aktive ikke får indflydelse. Styringsnetværk er skrøbelige, da de ikke holdes sammen af andet end deltagernes vilje til at være med. Det betyder, at det kan være vanskeligt at håndtere konflikter, og at det kan være svært at tage lange seje træk, som kræver en høj grad af vedholdenhed. (Sørensen, Torfing 2006). Sehested (2009) mener derfor også, at det kun er i nogle tilfælde, at netværksplanlægning er givende. (Sehested 2009) For at give et overblik over gevinster og problemer med netværksplanlægning og styring, som er beskrevet i indledningen og i dette kapitel, er gevinster og problemer vist i Tabel 3.

| Gevinster ved netværksplanlægning          | Problemer med netværksplanlægning                  |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Effektiv og fleksibel                      | Svært at mobiliserer og aktivere relevante aktører |
| Forståelighed om de trufne beslutninger    | Styringsnetværk er skrøbelige                      |
| Vidensudveksling                           | Svært at håndtere konflikter                       |
| Bedre dialog mellem politikere og borgere  | Ressourcekrævende (tid og penge)                   |
| Flere ressourcer til at løse problemer     |                                                    |
| God kontakt mellem involverede aktører     |                                                    |
| Bedre proces pga. samarbejde og dialog     |                                                    |
| Udnytter civilsamfundets ressourcer        |                                                    |
| Tilpasser og finder fleksible løsninger    |                                                    |
| Bedre produkter pga. bedre vidensgrundlag  |                                                    |
| Øger ansvarligheden ved involverede parter |                                                    |
| Øger legitimiteten omkring beslutninger    |                                                    |
| Giver tillid til systemet                  |                                                    |

Tabel 3: Oversigt over gevinster og problemer med netværksplanlægning (Sehested 2005, Jæger, Sørensen 2003, Sørensen, Torfing 2006, Agger, Hoffmann 2008, Sehested 2003, Sehested 2009, Sehested 2002)



## 6.2 Skift i planlæggernes roller

I den traditionelle rationalistiske planlægning har plansystemet i form af staten, kommuner, foreninger, virksomheder, borgere m.fl. hver især en meget afgrænset og veldefinerede rolle. I netværksplanlægning er rollerne ikke defineret på forhånd. (Sehested 2003, Sehested 2002, Uldall 2006) I dette afsnit ses på ændringen af planlæggernes roller og ændringerne af planlæggernes kompetencer, når planlægningsformen går fra traditionel rationalistisk planlægning til netværksplanlægning.

I planlægningen i dag kan planlæggernes roller ikke beskrives ud fra en og samme profil. I stedet findes der, ifølge Sehested (2003) fire forskellige typer af planlæggerroller. Rollerne ses i denne sammenhæng som måden at agere på i planlægningen. De fire forskellige roller har forskellige rationaler for planlægningen og forskellige netværk, som de agerer i. Desuden har de forskellige fokus ift. resultatet af planlægningen, og forskellige opfattelser af, hvad deres viden skal baseres på, se Tabel 4. De fire rolletyper, som ses i Tabel 4 er uddybet i Bilag 3.

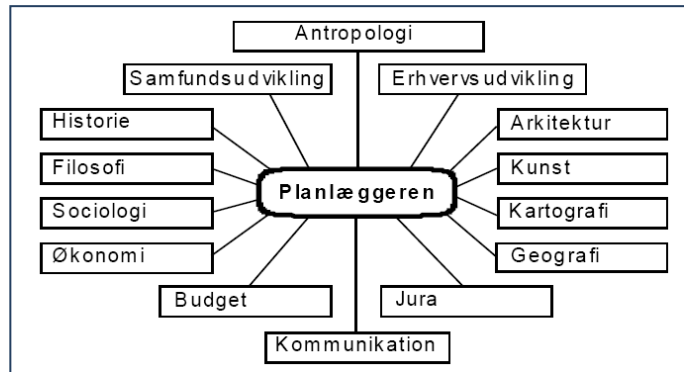
|                                    | Rationale og værdier                                      | Netværksform                                                                                                            | Resultat                      | Viden                                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>Faglig udviklings-konsulent</b> | Faglighed og ekspertautoritet                             | Faglige netværk, Kommunens ledelse:<br>Lukkede og elitære netværk                                                       | Det smukke, "sande" produkt   | Faglig specialviden samt viden om kommunikation         |
| <b>Manager</b>                     | Politisk og effektiv implementering                       | Kommunens ledelse og formelle organisationer, såsom interesseorganisationer og bygherrer:<br>Lukkede og elitære netværk | Det politisk passende produkt | Generel faglig byviden samt viden om ledelse og politik |
| <b>Markeds-planlægger</b>          | Marked og konkurrence                                     | Private partnere og kommunens ledelse:<br>Lukkede og elitære netværk                                                    | Det økonomisk mulige produkt  | Generel faglig byviden samt viden om økonomi og ledelse |
| <b>Proces-planlægger</b>           | Opbygning af fælles forståelse, fællesskaber og konsensus | Alle relevante aktører:<br>Åbne og plurale netværk                                                                      | Den gode demokratiske proces  | Generel byviden samt viden om organisering og processer |

Tabel 4: Fire planlæggerroller som agerer i planlægningen i dag (Sehested 2003: Sehested 2005)

Det er kun den sidste rolletype "Procesplanlæggeren", der hører ind under netværksplanlægning, da det er den eneste rolle, hvor der er ligelig medbestemmelse fra alle aktører, mens de andre tre roller agerer i lukkede netværk.

Planlægning kræver viden om mange forskellige fagområder jf. Figur 6. Ved den traditionelle rationalistiske planlægning samarbejder planlæggerne kun i lukkede elitære netværk med andre fageksperter internt fra kommunerne. Planlæggerne har i rationalistisk planlægning fokus på produktet og dermed den færdige plan.

I en mere procesorienteret planlægning står byens forskellige aktører ligeværdigt over for planlæggerne i kommunen. Derfor dur det ikke, at planlæggerne i netværksplanlægning opfører sig som



Figur 6: illustration af planlæggerens videns-verden (Jørgensen 2003)

faglige overdommere. Planlæggerne skal være klar til at debattere deres egne holdninger og møde andre holdninger ligeværdigt. Planlæggerne skal ikke blot udarbejde planer, men i stedet arbejde som proces arkitekt, som leder og organisere processer. Planlæggerne skal have en central rolle i netværk og partnerskaber. Mads Uldall mener, at planlæggere skal kunne følgende i netværksplanlægning:

- Kunne initiere, organisere og styre demokratiske processer og "oversætte" disse til fysiske planer.
- Være i stand til at afdække og afklare konflikter mellem parterne og finde frem til fælles løsninger på fælles problemer.
- Være i stand til at sikre sammenhæng mellem overordnede samfundsmæssige interesser og parternes forskellige interesser, herunder kunne mediere mellem et lokalt hverdagsperspektiv og et mere overordnet politisk niveau.

(Uldall 2006)

I Mads Uldalls udlægning af de nødvendige kompetencer for planlæggerne i netværksplanlægning, ses det, at det ikke kun er rene faglige kompetencer, men i stedet også mange andre så som at samarbejde, at have procesfokus, og at have overblik inden for mange forskellige niveauer i samfundet. Planlæggerne behøver derfor ikke selv at vide alt det, der ses i Figur 6, men skal bare koordinere de interne og eksterne aktører, der har forskellig viden.

Således skal planlæggerne ex involverer en jurist, når det handler om juridiske bestemmelser, da det er juristen, som har bedst viden om dette. (Sehested 2009).

### 6.3 Ny videnskabsteoretisk tilgang i planlægning

Når der er en tendens i samfundet til at planlægningen, planlæggernes roller og kompetencer ændre sig, som det i de forrige afsnit er blevet beskrevet, fra rationalistisk planlægning mod netværksplanlægning, kan det ses som et skidt fra en rationalistisk indgangsvinkel i planlægning til en mere socialkonstruktivistisk indgangsvinkel, hvilket forklares yderligere i dette afsnit.

Den traditionelle rationalistiske planlægning kan ses som en rationalistisk tilgang til verden, da planlæggerne i denne planlægningsform tror, der er én sandhed, som de skal fremlægge i en ideel plan. I netværksplanlægning skal der to vidensformer til for at opnå en god kvalitet i planlægning. Den ene vidensform er generel, abstrakt og videnskabelig, hvilket ex opnås gennem et studie. Den anden vidensform er lokal, konkret, situeret viden, som kun kan findes ved folk, der er inde i tingene og ex bruger et område. Denne viden handler kun om et enkelt område, og er ikke generel, det kan ex være borgere, der bruger et bestemt område eller potentielle brugere for et fremtidigt byudviklingsområde. Den rationalistiske planlægningsform har udelukkende bygget på den første vidensform, da det udelukkende er den faglige viden, som planlæggerne i denne planlægningsform skal besidde.

I dag i kommuneplanlægningen forgår der i høj grad projektplanlægning. Derfor starter planlægningen nedefra og op, ved at nogle kommer med en ide om, hvor der skal ske en udvikling. Skiftet skyldes at arkitekterne ikke er enige om, hvordan det er bedst at planlægge. Når der ikke kan findes enighed, kan det ikke længere udelukkende være fagprofessionelle, som kan sige "sandheden". Hvis man ser på boligområder fra 60'erne, hvor målet var det gode liv (ex. Brøndby Strand), endte det ikke med at blive vellykket sådan som planlægningen havde formodet. Derfor kan planlæggerne kun gætte sig til, hvordan den bedste planlægning er, men det kan andre mennesker også. Et andet eksempel er funktionsopdelingen af byer, hvor planlæggerne formodede at det ville være godt, men hvor dette gav mere trafik, som var dårligt set i et miljømæssigt perspektiv. Således kan ingen sige, hvad der er god planlægning om 10 år, og derfor er videnskaben og fagligheden rykket ned. Når der ikke kan findes én sandhed om den ideelle planlægning, bliver det i sidste ende det gode argument, der afgør det. I dag er det ofte den faglige mulige løsning, som afgør planlægningen. Løsningerne udfordres konstant med andre fagligheder så som økonomi, og hvis der ikke kan findes økonomi til planerne,

planlægges der ofte slet ikke for det. Således kan netværksplanlægning ses som en social konstruktivistisk indgangsvinkel til verden. Der findes ikke længere en endelig sandhed om den bedste planlægning som i den traditionelle og mere rationalistiske tilgang til planlægning, men i stedet er det udelukkende det bedste argument, som ses som sandheden, og som planlægningen bygger på. (Sehested 2009)

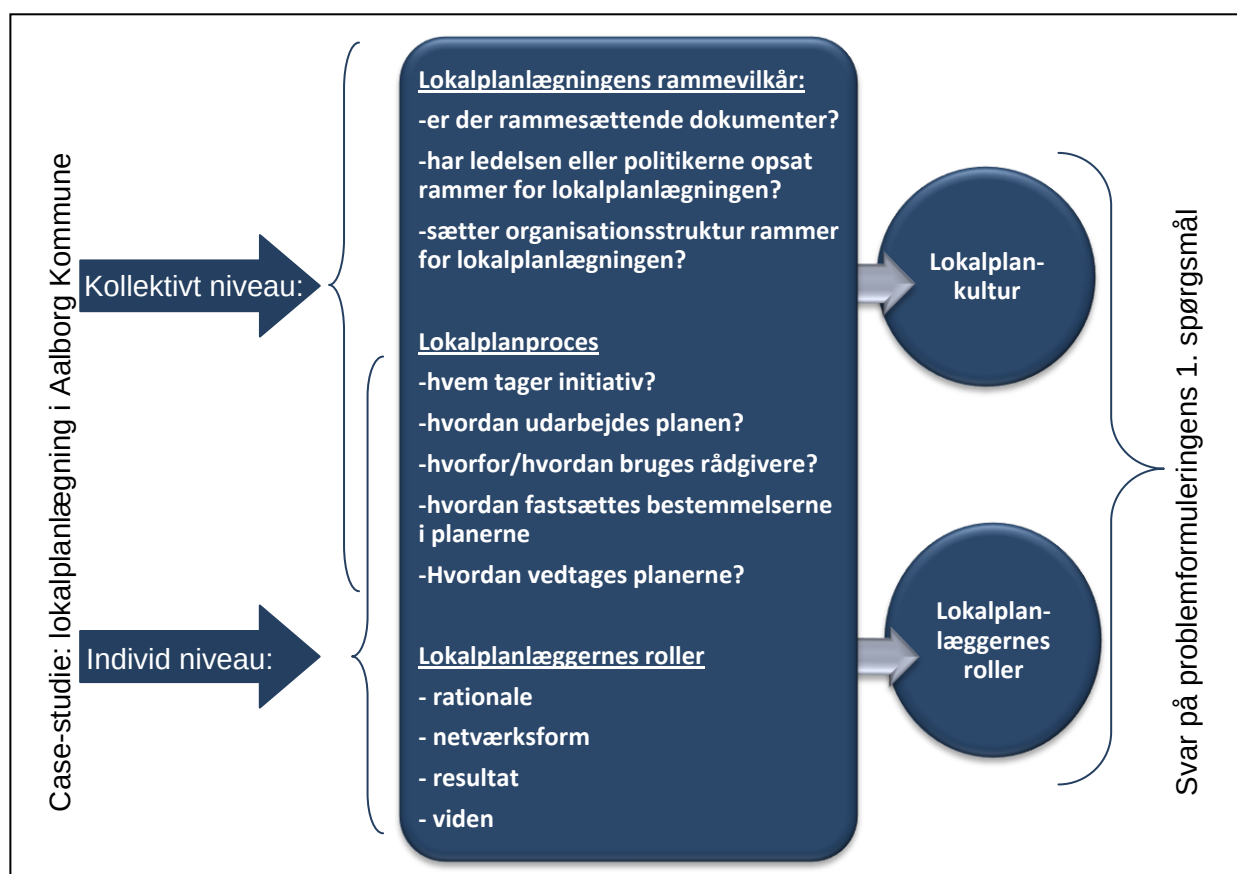
Da der ikke er sket en fuldstændig ændring i planlægningen endnu, ses planlægningen i dag som værende "i skyggen af hierarkiet". I dag foregår planlægningen således mellem hierarki og netværk. Det betyder i nogle tilfælde, at det er planer og strategier, der er styrende, mens det andre tilfælde er projekter, der er styrende i planlægningen. (Sehested 2003, Uldall 2006) Derfor sker planlægningen både med den rationalistiske indgangsvinkel og en mere socialkonstruktivistisk indgangsvinkel. Dette giver sammenstød, da begge indgangsvinkler til verden og planlægningen foregår på samme tid. I kommuneplanlægning har det ofte før været indgangsvinklen, at det er planer, lovgivning og strukturen, som er central, mens det i projektplanlægning er projekter, hurtighed, og borgerkrav som er centrale. Når begge former for planlægning foregår på samme tid, kan det give problemer (Sehested 2002), og det være svært at være planlægger. Hvis det både skal gå hurtigt, men borgerne også skal inddrages, og der skal være dialog, så stiller det store krav til planlæggerne. Karina Sehested har undersøgt, hvordan kommuneplanlæggere håndterer disse krav, og er kommet frem til de fire forskellige roller, der blev beskrevet i Afsnit 6.2 og uddybet i Bilag 3.

Efter at have fået viden om den teoretiske beskrivelse af, hvad lokalplaner er og kan, samt om de to forskellige planlægningsformer, danner det tilstrækkelig baggrundsviden til, at det nu er relevant at begynde at analysere lokalplanlægningen i Aalborg Kommune og dermed svare på problemformuleringsspørgsmålene. Før analyserne laves, beskrives dog først den analytiske tilgang i næste kapitel.

## 7 Analytisk tilgang

I dette afsnit præsenteres den analytiske tilgang, der danner udgangspunkt for specialets analyse af netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune.

Figur 7 illustrerer den analytiske tilgang, og som det ses i figuren er analysen opdelt i to delanalyser: En analyse af lokalplankulturen og en analyse af lokalplanlæggernes roller. Denne operationalisering (spørgsmålene som ses i figuren) er lavet på baggrund af den viden interviewet med Karina Sehested har givet jf. appendiks 6, samt på baggrund af teorien i Kapitel 5 og 6.



Figur 7: illustration af den analytiske tilgang

Lokalplankulturen består i dette speciale af to dele, nemlig rammevilkårene for lokalplanlægningen og lokalplanprocessen. Rammevilkårene forstås som de betingelser, lokalplanlægningen skal indordne sig efter. Det er herunder interessant, om Aalborg Kommune har nogle særlige rammevilkår for lokalplanlægningen, og analysen vil derfor blive fokuseret på at finde frem til, om der er nogle dokumenter, ledelsen eller politikerne, der sætter rammer for og beskriver, hvordan lokalplanprocessen skal foregå i Aalborg Kommune. Desuden fokuseres

analysen på organisationsformen, da den også kan være med til at sætte ramme for, hvordan lokalplanerne udarbejdes (Sehested 2009 – Appendiks 6). Analysen af rammevilkårene skal give forståelse for, om der er nogle rammevilkår, der begrænser netværksplanlægningen i at forekomme i lokalplanlægningen, eller om rammevilkårene ikke sætter begrænsninger for planlægningsformen.

Derefter vil lokalplanprocessen blive analyseret, for at finde ud af, om der findes netværksplanlægning eller delaspekter heraf i lokalplanprocessen. Lokalplanprocessen analyseres ud fra fem delemner, som indgår i lokalplanlægningsprocessen, jf. Figur 7, og som tilsammen skal danne et overblik over, hvordan lokalplanlægningen foregår i Aalborg Kommune. Ved hvert af de fem delemner vurderes det, om der er tegn på netværksplanlægning. Det fjerde delemne kræver en uddybende forklaring for at sikre forståelsen. Dette delemne omhandler fastsættelse af bestemmelserne i lokalplaner, hvilket skal forstås som de juridiske bestemmelser, som lokalplanerne indeholder. Planloven er, som tidligere skrevet, med til at sætte de overordnede rammer for, hvad en lokalplan skal indeholde, men det er relevant at undersøge, hvordan rammerne udfyldes, og dermed hvordan de juridiske bestemmelser fastsættes. Fastsættes de ex ved at kommunens lokalplanlæggere ud fra erfaring fra tidligere selv fastsætter bestemmelserne, eller er der andre aktører, som er med til at fastsætte dem. Har planlæggerne forskellige tilgange til at fastsætte bestemmelserne? Planlægningsformen vurderes også ift. dette for at undersøge, om der findes netværksplanlægning inden for dette område. Hvis bestemmelserne i lokalplanlægningen ex bliver besluttet via stor involvering af forskellige aktører, kan det tyde på netværksplanlægning, hvorimod at det, hvis det er lederne, der har sat grænser for, hvordan det skal stå i lokalplanerne, kan tyde på en form for hierarkisk rationalistisk planlægning.

Lokalplanlæggernes roller analyseres, da rollerne også kan være med til at belyse, hvor netværksplanlægning forekommer på lokalplanniveauet. Analysen af individniveauet afgrænses til udelukkende at omhandle lokalplanlæggere, selvom der også er ledere, politikere, og andre individer internt fra kommunen, samt eksterne aktører som interessenter, bygherrer m.fl. som er involveret i lokalplanlægningen.

Lokalplanlæggernes rolle analyseres ud fra lokalplanlæggernes individuelle tilgange til at lave lokalplaner. Der analyseres, om der er variation af tilgange til arbejdet, og dermed at finde frem til om lokalplanlæggerne har forskellige roller. Analysen opdeles i fire delanalyser som ses i Figur 7. Resultatet af analysen sammenlignes med de rolletyper, som Sehested har defineret jf. beskrivelsen af typerne i Bilag 3, og der undersøges, om der kan findes en sammenhæng mellem empirien og teorien. Således perspektiveres de empiriske roller i de teoretiske opsatte

rolletyper, for at finde ud af om der er sammenhænge og evt. om empirien kan udbygge teorien, hvis empirien nogle steder ikke passer overens med rollerne i teorien. Hvis det viser sig relevant ift. empirien, anvendes Sehesteds rolletyper således til at forklare planlægningsformen, da analysen kan afsløre, om planlæggernes roller hører ind under de netværksorienterede planlæggerroller eller de traditionelle rationalistiske planlæggerroller. Hvis analysen viser, at lokalplanlæggerne har helt andre roller, som ikke kan sammenlignes med nogen af rolletyperne, som Karina Sehesteds har defineret, kan analysen stadig anvendes til at undersøge planlægningsformen, da ex. emnet samarbejde, kan fortælle om, hvordan der involveres forskellige aktører i lokalplanlægningen, og dermed hvilken planlægningsform, det tyder på. Hvis det viser sig, at rollerne ikke passer overens med Karina Sehesteds teori, kan det desuden også give anledning til at udbygge hendes teori, men det vil først vise sig, når analysen er lavet.

Analysen af lokalplankulturen og lokalplanlæggernes roller anvendes til at finde frem til, hvilke sammenhænge inden for lokalplanlægning i Aalborg Kommune, netværksplanlægning forekommer, og resultaterne skal dermed svare på problemformuleringens første spørgsmål. Efterfølgende vil det blive diskuteret, hvilke potentialer og barrierer der er for netværksplanlægning på lokalplanniveauet, men diskussionsemnerne vil først blive konkretiseret efter analysen i næste kapitel, da analysens resultater er afgørende for valget af diskussionsemner.

## 8 Analyse af lokalplankulturen i Aalborg Kommune

*Lokalplankulturen analyseres i de følgende afsnit. Først analyseres rammevilkårene, og derefter analyseres lokalplanprocessen. Alle afsnit er opbygget ved, at der først er en beskrivelse af det som analyseres, som er baseret på planlæggernes forklaringer, og derefter perspektiveres dette til teorierne om netværksplanlægning for at afgøre, om der findes netværksplanlægning eller delaspekter heraf.*

### 8.1 Lokalplanlægningens rammevilkår

I analysen af rammevilkårene er forklaringerne fra de tre planlæggere sammenlagt, da formålet med analysen på det kollektive niveau er at beskrive de fælles rammevilkår for lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Sidst i hvert afsnit i analyse af rammevilkårene, vurderes det, om rammevilkårene giver mulighed for netværksplanlægning eller om de begrænser netværksplanlægning i at forekomme i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune.

#### 8.1.1 Rammesættende dokumenter

Kommuneplanen, som er en overordnet plan for kommunens udvikling, sætter delvist rammer for lokalplanlægningen. Alle planlæggerne ser på kommuneplanen, når de laver lokalplaner. Ud fra kommuneplanen afgør lokalplanlæggerne om et lokalplanprojekt passer ind ift. den overordnede planlægning. Kommuneplanen er dog ikke fuldstændig rammesættende for lokalplanlægningen. Hvis der kommer et lokalplanprojekt, der ikke passer ind ift., hvad der er udlagt i kommuneplanen, kan der nemlig laves et kommuneplantillæg. Denne mulighed benytter alle lokalplanlæggerne sig af, når de laver lokalplaner, og derfor forhindrer kommuneplanen således ikke et lokalplanprojekt, selvom det ikke umiddelbart passer ind i kommunens overordnede planlægning.

I Aalborg Kommune er der vedtaget en lokalplanskabelon, som beskriver opbygningen af alle de lokalplanemner, som en lokalplan kan indeholde. Det er op til de enkelte planlæggere, om de vil følge skabelonen, når de laver lokalplaner, og derfor er det heller ikke alle lokalplanlæggerne, der følger skabelonen. Skabelonen er således ikke en tvungen ramme for lokalplanlægningen, det er kun en hjælp, hvis lokalplanlæggerne selv ønsker at benytte den.

Lokalplanlægningen i Aalborg Kommune er ligesom alle andre kommuner underlagt Planloven, hvilket blev forklaret i Afsnit 5.1, således er der bestemmelser for, hvilke emner der kan laves



bestemmelser om i en lokalplan. (By- og Landskabsstyrelsen 2009b) Planloven bestemmer, at der, ligesom i andre planers tilvejebringelse, skal være en 8 ugers høringsperiode. (Miljøministeriet 2008) Planloven lovgiver ikke for, hvem der må involveres i lokalplanlægningen, og derfor hindrer Planloven således ikke netværksplanlægning. Således er der hverken kommunale dokumenter eller Planloven, der sætter rammer for involvering af forskellige aktører i lokalplanlægningen, og således er der ingen dokumenter, der hindrer netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune.

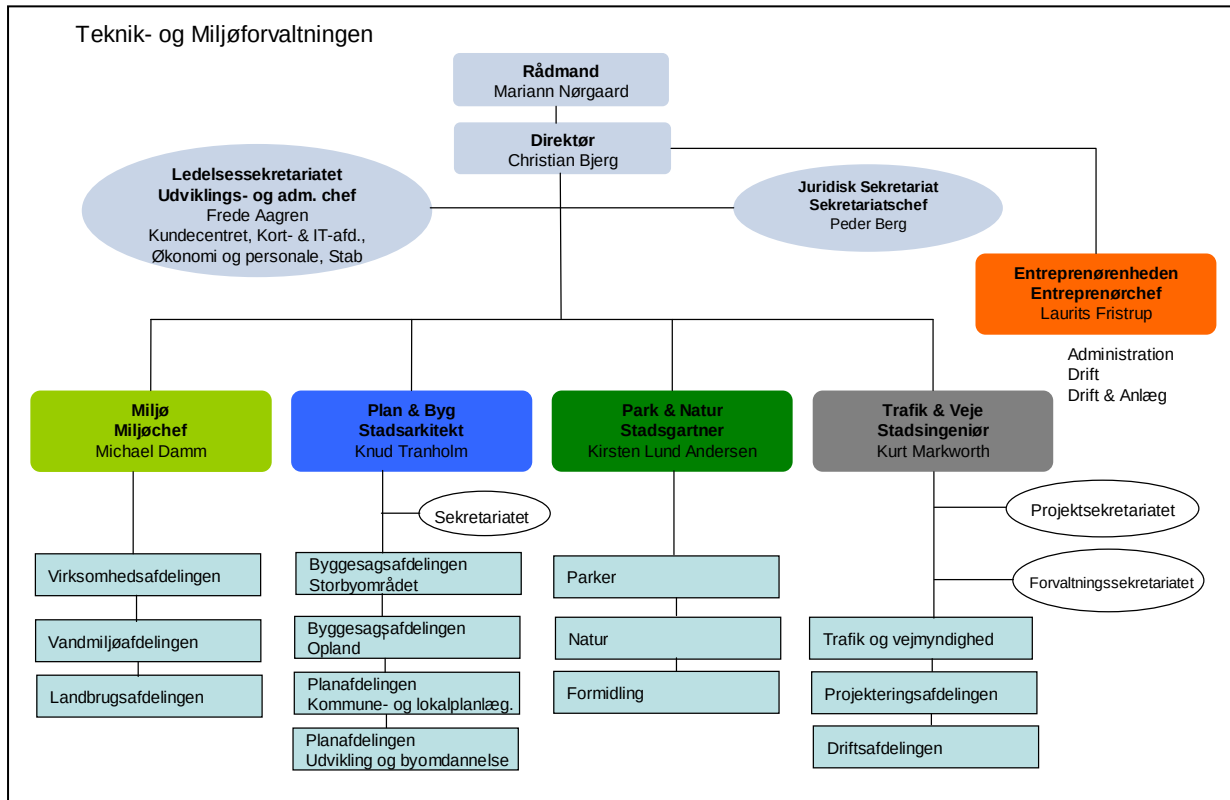
### 8.1.2 Rammevilkår sat af ledelsen og politikerne

Lederne i Aalborg Kommune læser ikke lokalplanerne igennem, inden de sendes videre til Teknik og Miljøudvalget. Lederne ser kun den indstilling, som planlæggerne skiver omkring lokalplanen, men det er ikke for at sætte rammer for den, det er derimod kun for at få indsigt i planens indhold, hvilket kan ses i det følgende citat fra en af lokalplanlæggerne, "Planlægger B": *"Ikke som oversagsbehandler, mere fordi de (ledelsen, Red.) skal fremlægge sagen i udvalget."* (Appendiks 2) Ledelsen af Aalborg Kommune har ikke udstukket andre rammer for lokalplanlægningen, og dermed forhindrer ledelsen således heller ikke, at netværksplanlægning kan forekomme i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune.

Politikerne i Aalborg Kommune afgør, hvilke planer, der skal arbejdes med, og hvilke planer, der skal besluttet. Politikerne har ikke udstukket rammer for, hvordan lokalplanerne skal laves generelt, men ift. de enkelte lokalplaner kan politikerne godt hindre netværksplanlægning, hvis de bestemmer et projekt uden at tage hensyn til, om der er fælles opbakning om det, eller uden hensyn til andre aktørers interesser. Oftest sætter politikerne faste rammer i højkonjunkturer, mens de i lavkonjunkturer ikke har samme muligheder. Michael Tophøj har sagt: *"Den helt store betydning for planlægningspraksis har noget at gøre med, om der er højkonjunktur eller lavkonjunktur... om man skal styre en vækst der helt kommer af sig selv, eller man skal tiltrække en vækst"*. (Appendiks 5) Hvis politikerne sætter rammerne ud fra egne interesser, kan man sige, at rammevilkårene begrænser muligheden for netværksplanlægning, men hvis politikerne ex baserer rammerne på en foroffentlighedfase, kan der godt være forekommet netværksplanlægning, selvom politikerne fastsætter rammerne. Således kan politikerne godt være afgørende for, om netværksplanlægningen kan forekomme i lokalplanlægningen. Dette diskuteres yderligere i Kapitel 10 og 12.

### 8.1.3 Rammer pga. organisationsstrukturen

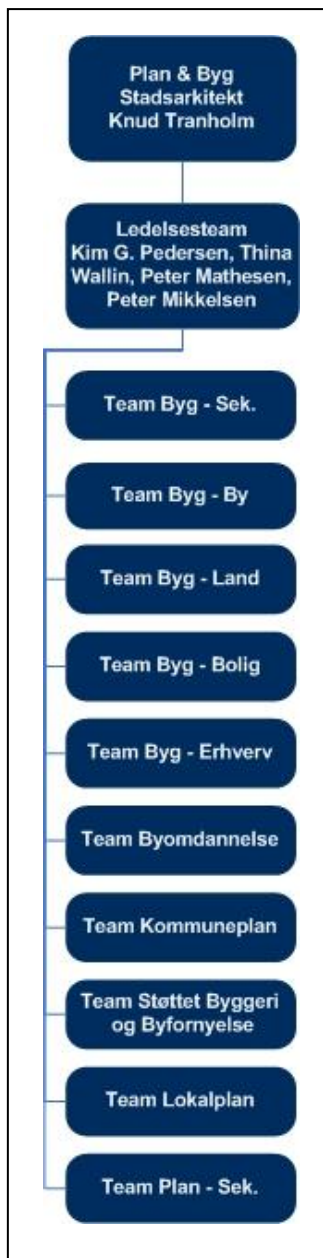
Den overordnede struktur på Teknik- og Miljøforvaltningen er hierarkisk opbygget, se Figur 8. En hierarkisk opbygning af organisationen kan ifølge Sehested (2009) forhindre samarbejdet på tværs i organisationen og dermed forhindre netværksplanlægning.



Figur 8: Organisationsdiagram over Teknik- og Miljøforvaltningen Aalborg Kommune (Aalborg Kommune 2009)

Ifølge lokalplanlæggerne, der er blevet interviewet, er der gode muligheder for at samarbejde på tværs mellem afdelingerne, selvom strukturen er hierarkisk. Lokalplanlæggerne skal ikke spørge ledelsen om lov, før de må samarbejde på tværs internt i Teknik- og Miljøforvaltningen eller i andre forvaltninger i Kommunen. Lokalplanlæggerne må samarbejde, hvis de selv ønsker det og selv tager initiativ. Det, der er afgørende for involveringen og samarbejdet med andre aktører internt i kommunen, er derfor udelukkende medarbejderne selv. Den hierarkiske organisationsform hindrer således ikke netværksplanlægning på lokalplanniveauet.

I Kommune- og lokalplanafdeling, hvor lokalplanerne laves er organisationsstrukturen ændret fra 1. januar 2009, da hele Plan & Bygs struktur er ændret. Tidligere har lokalplanerne være udarbejdet i forskellige "geografier", hvor der var 3 forskellige grupper, der henholdsvis arbejdede med lokalplaner i den nordlige-, østlige- og vestlige del af kommunen. Nu er Plan & Byg afdelingen inddelt i teams. Der er tre teams, som arbejder med lokalplaner (team lokalplan, team byomdannelse, og team erhverv), hvilket kan ses illustreret i Figur 9. Ingen af



Figur 9: Den nye struktur i afdelingen Plan & Byg (Aalborg Kommune 2009).

lokalplanlæggerne har givet udtryk for, at ændringerne af strukturen har forbedret muligheden for at samarbejde på tværs af huset (Teknik- og Miljøforvaltningen). En af planlæggerne, "Planlægger B" har udtalt: *"Selve Plan og Bygs relation til andre sektorer inde i huset er jo ikke ændret"*. Det skyldes dog ikke strukturen, hvis samarbejdet på tværs i huset ikke fungerer, mener planlæggerne. En af dem, "Planlægger A" har udtalt, *"Der er ikke svært at samarbejde. Samarbejdsvanskelighederne ligger alene i medarbejderne."* Således tyder det på, at der er visse samarbejdsvanskeligheder på tværs af afdelingerne i Plan & Byg, men at det ikke skyldes strukturen i afdelingen. En anden lokalplanlægger, "Planlægger B" mener, at ændringerne af strukturen gør, at det er blevet lettere at samarbejde internt i de forskellige teams i afdelingen, fordi de er blevet mindre, og at der derfor ikke skal refereres til så mange.

Når der laves lokalplaner, sendes de i første omgang rundt til alle Teknik- og Miljøforvaltningens afdelinger, som kan komme med indsigelser til forslaget. Det er en fast procedure, der gennemføres ved hver plan. Alle fagligheder er således i spil internt i kommunen i lokalplanprocessen. Selvom Sehested (2009) har sagt, at en hierarkisk organisationsstruktur kan hindre samarbejdet og dermed netværksplanlægning, tyder det således ikke på, at organisationsstrukturen i både Teknik- og Miljøforvaltningen og i afdelingen Plan & Byg forhindrer samarbejdet på tværs af afdelingerne i Aalborg Kommune. Ved at der er blevet lavet små teams i Plan & Byg, kan det endog være at formålet har været at

forbedre samarbejdet ved at lave teamsene lige akkurat for små til, at de er selvkørende, således de altid har brug for at

arbejde sammen med andre uden for teamet. Det kan dog ikke konkluderes ud fra denne analyse, så skulle der være lavet interviews med nogle af de individer i kommunen, som kender baggrunden for, hvorfor strukturen er ændret således i Plan & Byg i Aalborg Kommune.

## 8.2 Lokalplanprocessen

Lokalplanprocessen er en analyse af både kollektiv- og individniveauet, jf. den analytiske tilgang i Figur 7 side 35. Det er en analyse af det individuelle niveau, da de tre lokalplanlæggernes forskellige tilgange til lokalplanlægningen inddrages hver for sig i analysen, og det er en kollektiv analyse, da analysen skal give samlet overblik over, hvordan lokalplanprocessen foregår generelt i Aalborg Kommune. Analysen er opdelt i fem forskellige analyseemner (initiativ, udarbejdelse, brug af rådgivere, fastsættelse af bestemmelser og vedtagelse), der tilsammen skal være med til at beskrive lokalplanprocessen. Til sidst i hvert afsnit analyseres det, om der forekommer netværksplanlægning inden for hvert af de fem dele af lokalplanprocessen. Det kan tilføjes, at lokalplanprocessen også består af den tid efter lokalplanen er vedtaget, hvor der laves konkrete projekter ift. den vedtagne plan, men da dette speciale fokuserer på processen frem til vedtagelsen, vil det endelige produkt, og projekter i henhold til det endelige produkt, ikke blive vurderet i dette speciale.

### 8.2.1 Initiativ til lokalplaner

Alle tre lokalplanlæggere er enige om, at initiativet til lokalplaner oftest kommer fra bygherrer, der ønsker at realisere et byggeprojekt. Når en bygherre ønsker et projekt, starter sagen enten i byggesagsafdelingen, hvor der er dialog mellem bygherre og byggesagsbehandlerne om projektet. Ellers kan sagen starte ved, at bygherren har en dialog med stadsarkitekten eller politikerne. Når lokalplanerne oftest startes op, ved at bygherrerne tager initiativ til et projekt, kan det ses som et tegn på netværksplanlægning. I netværksplanlægning, skal initiativet komme fra forskellige fora, mens det i fx rationalistisk planlægning udelukkende er kommunen selv, der skal tage initiativ til planerne, jf. Afsnit 5.2.1 og 5.2.2. Når det kun er bygherrerne, der kommer med initiativer, kan det dog ikke siges, at det er forskellige fora (selvom det kan være forskellige bygherrer), så skulle initiativerne også være kommet fra interessenter, borgere, m.fl. således ses initiativet fra bygherrer kun som et delaspekt af netværksplanlægning.

En lokalplanlægger, "Planlægger C", har nævnt, at lokalplaner kan startes op i samarbejde mellem kommunen og interessenter. Kommunen kan ex. lave en overordnet helhedsplan for et område på baggrund af en diskussion med forskellige aktører, hvor der beskrives, hvilke funktioner de har fundet frem til at være relevant i området. Når en bygherre ønsker et projekt, som indeholder nogle af de funktioner, der passer til helhedsplanens rammer, så opstartes lokalplanprocessen. Således kan det siges, at initiativet opstår i et samarbejde, hvor både kommunens, interessenter i området og bygherrerne ønsker flettes sammen. "Planlægger C" har udtalt: *"Det er en blanding af, at vi har nogle ideer, og nogen investorer har nogle ideer, og*

så får vi det til at spille sammen. Hvad der sådan lige kommer først, kan jo være svært at sige nogen gange, men det er i hvert fald et samspil". (Appendiks 4) Når kommunen i fællesskab med bygherrerne og interessenter i området tager initiativ til lokalplaner, kan planlægningsformen perspektiveres til netværksplanlægning. I netværksplanlægning samarbejdes der mellem kommune og relevante aktører omkring initiativet jf. Afsnit 5.2.2. I netværksplanlægning handler det desuden altid om, hvad der kan lade sig gøre i praksis, og da lokalplanerne først laves, når bygherrerne kommer med et konkret projekt, de gerne vil bygge, er det også i overensstemmelse med den netværksorienterede planlægningsform.

En anden af lokalplanlæggerne, "Planlægger A", mener, at lokalplanlæggerne selv har pligt til at starte lokalplaner op. Han har udtalt følgende: *"Min forventning til planlægning er, at alle planlæggere bør komme med egne ideer i ny og næ. Ellers er der noget galt. Hvis man bare sidder og venter på, at bygherrerne rundt omkring kommer ind med deres. Det kører lidt i bølger. Lejlighedsvis synes jeg, det er lidt tyndt med initiativer, som vi selv tager selv, men det håber jeg bliver bedre."* (Appendiks 3) I rationalistisk planlægning skal initiativet til planerne altid komme fra kommunen ud fra en planfaglig vurdering af samfundets behov, jf. Afsnit 5.2.1. Når "Planlægger A" mener det er kommunens pligt selv at komme med initiativ til lokalplaner, minder hans tilgang i denne sammenhæng mest om den rationalistiske planlægningsform.

En af lokalplanlæggerne, "Planlægger B", har fortalt at lokalplaner også kan starte op ved, at politikerne ønsker en udvikling, og dermed sætter politikerne lokalplanlæggerne i gang med lokalplanarbejdet. (Appendiks 2) Alt efter om initiativet fra politikerne er baseret på egne interesser, eller på almenvellets interesser, kan planlægningsformen være mere eller mindre netværksorienteret jf. Afsnit 8.1.2. Uanset om initiativet kommer fra politikere, bygherre, kommunen eller en blanding, er det altid TMU (Teknisk Miljø Udvalg, som består af rådmanden, direktionen og stadsarkitekten) der afgør, om initiativet til lokalplaner skal munde ud i, at en lokalplan skal igangsættes, og dermed om lokalplanarbejdet skal begynde.

## 8.2.2 Udarbejdelse af lokalplandokument

En af lokalplanlæggerne, "Planlægger A", starter altid op med at undersøge om lokalplanen passer overens med de overordnede planer. Han vurderer, om det passer med kommuneplanen, spildevandsplaner, historiske interesser mm. Hvis det ikke passer overens med kommuneplanen, vurderer han, om han er nødt til at lave et nyt kommuneplanstillæg. Alle disse lokalplanemner, som han vurderer ud fra, kan han på rygraden, og han tjekker ikke emnerne efter i et andet dokument. Hvis han glemmer noget, vil det blive opdaget, når det

sendes ud som første udkast, mener han. Parallelt med denne vurdering, vurderer han også selve projektets indhold. Hvis hans vurdering af projektet ender med, at han mener, der skal laves en lokalplan, går han i gang med selve lokalplandokumentet. Det gør han bl.a. ved at se, hvilke lignende planer, han for nyligt har lavet, og så genanvende brugbare dele som han tilpasser planen til de nye omstændigheder. (Appendiks 3)

Når der udarbejdes lokalplaner, er det lovpligtigt, at der skal vurderes, om der også skal udarbejdes en miljøvurdering. "Planlægger A" mener, at lokalplanarbejdet med fordel kan ændres, så flere processer køres sammen, han siger *"Vi screener først, hvis der skal laves miljøvurdering, så undersøger de (Miljøafdelingen, Red.) fuldstændig det samme, som vi gør i byplanmæssige sammenhænge. Så kører der altså to parallelle løb. Jeg synes godt, man kunne knappe det noget tættere sammen. Hvis der oven i købet skal være en VVM på et område, så er der tre parallelle løb. Der er høj grad genbrug i det"*. Så ud over lokalplanarbejdet kan det således forekomme, at flere andre planer skal laves sideløbende med lokalplanen, men i andre afdelinger i kommunen og ikke af kommunens lokalplanlæggere.

En anden lokalplanlægger, "Planlægger B", fortæller, at når hun starter op med at lave lokalplaner, starter hun med at have en dialog med bygherren. Ofte vil bygherren have så mange kvadratmeter bygget som muligt. "Planlægger B" prøver at helhedstænke og få afpasset projektet. Hun har formuleret følgende: *"Deres (bygherrerne, Red.) øvelser går ud på at få så mange kvadratmeter ind på matriklen som muligt, og min opgave går ud på at få det til at være rimeligt, både i tæthed, arkitektur og i samspil med byen"*. Når hun har forhandlet med bygherren, og de er blevet nogenlunde enige, fremlægger hun projektet for Teknik- og Miljøudvalget, hvis hun fornemmer, det er vigtigt at have noget politisk rygdækning, inden hun går i gang med planen. Typisk har hun opstillet alternativer til projektet, som Teknik- og Miljøudvalget kan diskutere. Når der er kommet grønt lys til at lave lokalplanen, starter hun selve lokalplandokumentet op, og når hun laver lokalplandokumentet, gennemgår hun lokalplanskabelonen systematisk. Hun bruger således lokalplanemnerne i skabelon til at strukturere de lokalplaner, hun laver. Hun har sagt: *"Jeg tror det store skifte kom, dengang vi fik lavet vores lokalplanskabelon. Frem til da sad vi i princippet og opfandt den dybe tallerken hver gang. Vi havde en layout skabelon, hvordan det skulle se ud, men det er først her de sidste fem år, at vi rigtig har fået styr på indholdet. Der er en systematisk måde, at vi beskriver ting i redegørelsen, og en systematisk måde at vi laver planbestemmelser på."* (Appendiks 2)

"Planlægger C" har mange forskellige tilgange til lokalplanarbejdet. Det varierer meget fra plan til plan, men generelt starter hun op med at se på det område, projektet skal tilpasses til. Når hun arbejder med selve lokalplandokumenterne, anvender hun altid lokalplanskabelonen. Hun

har fortalt, hvordan hun bruger den: *"Jamen fuldstændig slavisk. Åbner den og bruger den. Bruger det jeg kan, den er rigtig god. Nogen gange kan man have behov for noget andet. Men jeg bruger den, ja det gør jeg. Det er der, jeg starter. Skriver ind, fylder på, sletter, ja. Et rigtig godt redskab."* (Appendiks 4)

Alle tre lokalplanlæggere samarbejder med de andre afdelinger internt i huset (Teknik- og Miljøforvaltningen). "Planlægger A" og "Planlægger B" samarbejder oftest udelukkende med aktører internt i huset. De inddrager oftest først borgerne i den otte ugers høringsperiode. Derimod samarbejder "Planlægger C" oftest med mange forskellige aktører både internt i huset og eksternt, og hun samarbejder oftest med aktørerne igennem hele processen. Det er dog lidt forskelligt, alt efter hvilket projekt hun laver, hvem hun inddrager. Hun har udtalt: *"Hvis nu det var ude i et boligområde, og jeg skulle lave et eller andet, så ville jeg straks finde ud af, okay, hvem er interessenterne herude, men når du er inde i byen, så er det lidt sværere, for hvem er det egentlig, der reelt er interessenter?"* Hvis hun er inde i et byområde, som hun oftest arbejder med, er der regionale interessenter, og så er der rigtig mange interessenter at tage hensyn til. Når hun laver byomdannelsesprojekter, har hun derfor en følgegruppe bestående af både Universitetet, City Foreningen, borgerforeninger m.fl. som hun samarbejder med. Fra starten af er følgegruppen med til at bestemme, hvad der skal laves. Hun har sagt: *"Fordi fra starten af ligesom at få de der input, eller afdække hvad er det egentlig, vi skal arbejde med her"*. Hun har sagt, at denne følgegruppe er med i samarbejdet gennem hele processen. (Appendiks 4)

Ud fra involveringen af andre aktører i lokalplanprocessen ses det, at der er variationer mellem de forskellige planlæggere (dette uddybes desuden i analysen af lokalplanlæggernes roller i Kapitel 9). Når selve lokalplandokumentet laves, samarbejder alle lokalplanlæggerne altid med andre fagligheder internt fra kommunen, således kan det ses som et delaspekt fra netværksplanlægning, da samarbejdet betyder, at planlæggerne sørger for at få al den fagrelevante viden, som de ser nødvendig for planudarbejdelsen frem for at sidde alene med arbejdet. Der er kun en af lokalplanlæggerne, der oftest også samarbejder eksternt. I netværksplanlægning skal alle relevante aktører inddrages for at danne så bredt et vidensgrundlag som muligt, og for dermed at kunne træffe de bedste beslutninger i fællesskab. Om de to planlæggere, der oftest kun involvere interne aktører, kan det diskuteres, om de har sørget for at involvere alle relevante aktører, hvilket diskuteres videre i Kapitel 10.

### 8.2.3 Brug af rådgivere til at lave lokalplaner

Nogle lokalplaner bliver, som det også fremgik af indledningen til specialet, lavet af rådgivere. Der er ingen regler for, hvornår rådgivere skal lave lokalplanerne. Alle tre lokalplanlæggere siger, at det ikke er efter deres ønske, at lokalplanarbejdet gives til rådgivere. "Planlægger C" har udtalt: *"Det er ikke os, der ønsker det. Det er tit ledelsen eller politisk."* "Planlægger A" opfatter det også som et politisk ønske, at kommunen skal anvende rådgivere til at lave lokalplanerne. "Planlægger A" har sagt således: *"Jeg synes, der er et klart signal fra ledelse, at så mange planer som muligt, skal laves af konsulentfirmaer. Hvorfor det siges, det ved jeg ikke."* "Planlægger A" mener, at brugen af rådgivere skyldes en tendens i samfundet. Han har sagt: *"Det er formodentlig et samfundsmæssigt aspekt, at nu skal man udlicitere. Jeg tror, det er det som smitter igennem."* Alle tre lokalplanlæggere opfatter, at der er et politisk ønske om at anvende rådgivere til lokalplanerne. "Planlægger B" har sagt: *"Der er også et politisk ønske om, at vi skal bruge byens konsulenter"*.

Der er hjemmel i planloven til, at kommunen kan kræve hjælp fra bygherrerne omkring planerne. Når denne ret anvendes, hyrer bygherrerne en rådgiver til lokalplanarbejdet. Det kan også være, at bygherren ønsker en hurtigere proces. Så får de også oftest rådgivere til at lave lokalplanerne. Ingen af lokalplanlæggerne kan dog se gevinsterne ved at lade rådgivere lave lokalplaner. "Planlægger A" er helt uforstående overfor brugen af rådgivere. Han har sagt følgende: *"Hvorfor rådgivere inddrages, er et rigtig godt spørgsmål. Det har jeg ikke fundet ud af. Det er min oprigtige opfattelse, at det ikke er arbejdsbesparende."* "Planlægger B" er heller ikke sikker på, hvilke gevinster samarbejdet har, men hun mener i hvert fald ikke, at rådgiverne anvendes til at lave lokalplaner, fordi de har en bedre viden til det end kommunens lokalplanlæggere. "Planlægger B" har kommenteret det: *"Nej, jeg tror vi kan nogenlunde det samme som dem, men der er et tidselement i det."* "Planlægger B" tror således, at samarbejdet skyldes, at det er tidsbesparende.

Når der anvendes rådgivere, samarbejder "Planlægger B" ikke løbende i processen med dem. "Planlægger B" har formuleret: *"Nej, formålet med at have konsulenter, er at aflaste os mest muligt. Så det vil sige, de skal være mest mulig selvkørende. I princippet får vi først lokalplanen (tilbage fra konsulenterne, Red.), når den skal til intern høring som færdigt dokument. Men for det meste er der en vis dialog inden. Det er en svær opgave for konsulenter at få, for der er rigtig meget koordinering i en lokalplan. Selve det at skrive en lokalplan er det mindste."*

Når rådgiverne laver lokalplanerne, er det ikke alle dele, de får lov at lave, da de ikke er upartiske, når de er betalt af bygherrerne. "Planlægger B" har sagt: *"Jeg lader typisk ikke konsulenten lave det, som typisk er myndighedsansvar. Konsulenten bliver jo betalt af*



*bygherren, så han er ikke upartisk i forhold til at diskutere, hvor meget der må bygges og den slags. Det kan man jo ikke, når man er lønnet af bygherren. Alt hvad der har med myndighedsrollen at gøre, det har (laver, Red.) vi selv.”*

Rådgivere hyres både af kommunen selv og af bygherrerne til at lave lokalplaner. Ud fra lokalplanlæggernes udsagn gøres dette udelukkende af ressourcemæssige årsager, da det skal aflaste kommunens lokalplanlæggeres arbejde. I netværksplanlægning skal de med den bedste viden lave lokalplanerne, og da alle tre lokalplanlæggere siger, at rådgiverne ikke hyres, fordi de har bedre viden end lokalplanlæggerne i kommunen, så er anvendelsen af rådgivere ikke et tegn på netværksplanlægning. Desuden siger Karina Sehested, at hvis det skal være netværksplanlægning, skal rådgiverne ikke lave opgaven uden at samarbejde med kommunen løbende, og da der ikke forekommer samarbejde løbende, da rådgiverne hyres for at være selvkørende, så kommunens folk ikke belastes, er det ikke netværksplanlægning. I rationalistisk planlægning er det altid kommunens egne folk, der skal lave planerne, så når der anvendes rådgivere, kan der ikke genkendes aspekter fra hverken den rationalistiske- eller den netværksorienterede planlægningsform.

I indledningen af specialet blev det klart, at kommunerne generelt har problemer med at samarbejde med rådgivere omkring lokalplaner. Der blev i indledningen sat spørgsmålstejn ved om problemerne med samarbejdet med rådgivere kunne skyldes, og være et tegn på, problemer med netværksplanlægning på lokalplanniveauet. Analysen har nu vist, at samarbejdet med rådgivere omkring lokalplaner i Aalborg Kommune, ikke er et tegn på netværksplanlægning. Problemerne med samarbejdet med rådgivere omkring lokalplanlægning bunder således ikke i, at netværksplanlægningen ikke kan fungere, da samarbejdet slet ikke har noget at gøre med netværksplanlægning, i hvert fald ikke i Aalborg Kommune. Der kan dog være muligheder for, at implementerer netværksplanlægning i samarbejdet mellem rådgivere og kommune omkring lokalplaner, hvilket diskuteres yderligere i Kapitel 10.

#### **8.2.4 Udarbejdelse af lokalplanbestemmelser**

Lokalplanlæggerne skal skrive bestemmelserne for lokalplanområdet i lokalplandokumentet. De tre lokalplanlæggere anvender en rummelig 3D-animation af projektet, når de skal vurdere lokalplanprojektet og lave lokalplanbestemmelserne. Derved kan de fastsætte bestemmelserne ift. ex skyggen og skalaen. 3D-modellen anvender de således til at finde ud af, hvordan de skal fastsætte bestemmelserne, så projektet kan passe ind ift. den øvrige bebyggelse. ”Planlægger B” mener, at det giver sig selv, hvordan hun skal fastsætte bestemmelserne i lokalplanerne.

Hun har udtalt: *"Ex hvis man er i en karre med fem etager i røde mursten, hvis man så kommer med et forslag med ti etager gule mursten, så siger man, at det ikke er tilpasset. Man kan godt bygge moderne, men man skal tilpasse sig. Ex er der ofte nogle linjer, hvor vinduerne ligger i det eksisterende byggeri, det skal det nye tilpasses efter, for at det giver harmoni."* (Appendiks 2) Således fastsætter lokalplanlæggerne bestemmelserne ved at se på omgivelserne og det eksisterende byggeris skala, udseende mm.

Hvis der ikke er eksisterende byggeri omkring lokalplanprojektet, fx ved barmarksprojekter eller ved nye byområder, fastsættes bestemmelserne i lokalplanerne anderledes. "Planlægger C" har udtalt: *"Der ligger også en diskussion i, at man nogle gange siger, nu gi'r vi den lige lidt los. Så giver vi dem lov til at prøve nogen ting af i et område Hvis det er tættere inde i midtbyen (se illustration Billede 2, Red.), så vil jeg nok have en anden holdning til det. For der er det mere følsomt, når man piller ved noget eksisterende. Men ved de her havneområder, der er der nogle særlige muligheder, der gør, at man kan*



Billede 2: Aalborg by (Sørensen 2009)

*lave noget lidt større eller lidt anderledes end i den eksisterende by. Så det er meget med at forholde sig til, lige præcis det sted, det er. Det vil det altid være."* (Appendiks 4) "Planlægger C" er generelt begyndt at arbejde med mere åbne bestemmelser, hvor man i stedet for præcist at regulere for ex materialer i stedet regulerer overordnet for et større område. Hun har sagt: *"Ja, det er egentlig et forsøg på at sige, jamen det der jo er vigtigst for os, det er den overordnet ramme. Så kan det godt være lige nu ser nogle projekter sådan ud, om ti år så har de ændret sig. Så det er en måde at sige, jamen det ved vi godt. Den udvikling sker. Det er helt naturligt. Men det kan jo være, at det er ret underordnet, om et hus nu ser ud på den ene eller anden måde, men det er ikke underordnet, hvordan helheden som infrastruktur, beplantning eller... Det er ikke underordnet, for det har betydning for ift. hvordan... Også byrumshierarki, hvordan bliver det opbygget. Det har rigtig meget betydning for en by. Men det har måske ikke så stor betydning om det er mursten, eller hvad det er... Så det er også noget med at gå ind og prioriterer, hvilke lag man arbejder med."* (Appendiks 4)

Hvis det er et barmarksprojekt, så reguleres der ikke så meget, som hvis det er et projekt i eksisterende bebyggelse. "Planlægger B" har udtalt om bestemmelserne i lokalplaner over barmarksprojekter: *"Så er der en politisk vilje her i kommunen til at de, der køber grunden, skal kunne bygge deres drømmebolig. Det vil betyde, at vi regulerer meget lidt på husene. Der skal*

*være stort set frit slag i bolledejen på arkitekturen. Det, vi gør i stedet for, er at regulere for beplantningen. Hvis der er en stringent beplantningsplan, kan det klare meget. Vi regulerer, hvordan husene skal ligge ift. vejen, dvs. byggelinjer. Så der er harmoni.” .” (Appendiks 2) Beplantningen regulerer lokalplanlæggerne ved at tage udgangspunkt i det enkelte sted.*

Hvis det er et bygherreprojekt regulerer ”Planlægger C” ud fra en diskussion med bygherrerne, og hun har udtalt følgende: *”Så diskuterer vi, hvad er det for en volumen, hvad skal laves af udearealer, og alle de der sådan overordnede ting. Arkitekturen, bæredygtighed er også noget, vi skal se rigtig meget på. Så det bliver ofte et kompromis mellem forskellige interesser.”* (Appendiks 4) Både ”Planlægger A og B” siger, at bygherrerne oftest vil have bygget så meget som muligt. ”Planlægger A” har sagt: *”Nogle af de professionelle bygherrer oplever jeg som deciderede profitmaksimerende. Det er nogle gange ude af proportioner, det de ønsker”.* ”Planlægger B” har yderligere sagt om dette: *”Typisk i en parcelhusudstyknings vil udstykkeren gerne have så mange byggegrunde ind som muligt. Alt hvad der hedder boldspilsarealer, bålpladser, fælles opholdsarealer er i princippet økonomisk spild, fordi det kunne være blevet udstykket, men det er vigtigt, for at en bebyggelse kommer til at fungere socialt, at der er et sted, hvor folk kan mødes, og hvor børnene kan lege sammen. Så det lægger vi meget vægt på”.* (Appendiks 3) Begrundelsen for at ”Planlægger A” ikke giver efter for bygherrernes ønsker i forhold til lokalplanens bestemmelser, har han sagt skyldes: *”Det er fordi jeg er arkitekt, at jeg ser på det på den måde. Alle, der har bevæget sig inden for det her område et vist stykke tid, har samme holdning. Selve uddannelsesbaggrunden giver nuancer. Men alle kan se, når noget bliver for stort”.* ”Planlægger B” siger om afvejning af bygherrernes ønsker: *”Det er ikke studehandel. Jeg fortæller, hvad jeg lægger vægt på, og hvad byrådet og Teknik- og Miljøudvalget lægger vægt på. Og de (bygherrerne, Red.) kommer med deres argumenter, og så prøver man at nærme sig hinanden. Det er klart, at man giver og tager lidt, men man kan ikke sige, du får en ekstra etage, hvis vi får tre træer. Det er ikke på den måde det foregår. Man går efter en helhedsløsning. Nogen gange skal man give lidt, og andre gange får man.”*

I dette afsnit blev det klart at bygherrerne oftest ønsker at få så meget ind på en grund som muligt, men at de ikke altid får lov af lokalplanlæggerne. Planlæggerne laver bestemmelserne ud fra kommuneplanens rammer, politikernes ønsker, ud fra forhandlinger, og ud fra en byplanfaglig viden. Ved barmarksprojekter, har politikerne afgjort, at der ikke skal reguleres så detaljeret, da der skal være plads til de forskellige borgeres drømmehuse. Desuden i nye områder ex havneområdet, gives der plads til forskellige muligheder ved kun overordnet at regulerer ex via helhedsplaner. I netværksplanlægning skal politikerne kun definere overordnede rammer, og selve bestemmelserne i barmarksprojekter og nye områder, kan

således ses som tegn på netværksplanlægning. I rationalistisk planlægning, skal planlæggerne og politikerne sætte bestemmelserne for planerne, hvorefter borgerne blot skal udfylde planerne. Når der reguleres for projekter ex i eksisterende bebyggelse, er der tegn på rationalistisk planlægning, da det i disse planer i høj grad er planlæggerne og politikerne, der sætter detaljerede rammer. Rammerne sættes ud fra en planfaglig viden om, hvad der ex giver en harmonisk bebyggelse mm. Det diskuteres i Kapitel 10, om det er relevant, at få netværksplanlægning implementeret i projekter i eksisterende bebyggelse også.

### 8.2.5 Vedtagelse af lokalplaner

Når lokalplanforslaget er lavet, skal det i høring jf. Afsnit 5.1.1. Planlæggerne tager efter høringsperioden stilling til de indsigelser, som er kommet. Ofte er det ikke til debat i høringsperioden, om projekterne skal laves eller ej, for når planerne først er ude i høring, er politikerne allerede positive indstillede over for dem, således er det oftest kun detaljer, der kan ændres. Den begrænsede indflydelsesmulighed gør "Planlægger B" altid borgerne opmærksomme på, hun har sagt følgende: *"Der er nogen ting som ikke er til diskussion, så skal man heller ikke bilde borgerne ind, at det er til diskussion."* Når høringsperioden er slut tager planlæggerne stilling til, om planen skal rettes til. Hvis planen skal rettes til, gør lokalplanlæggerne det enten selv, eller også sender de det ud til rådgiverne, hvis det er dem, som laver planen. Herefter laver planlæggerne en indstilling til Teknik- og Miljøudvalget, hvor de beskriver planens indhold og formål. Derefter er det byrådet, som endelig vedtager den færdige plan. Når planerne er vedtaget, er det kommunens byggesagsbehandlere, som skal sørge for, at projekterne efterfølgende laves efter hensigten i lokalplanerne.

Når det altid er byrådet, der i sidste ende skal vedtage planerne, er det udelukkende politikerne, som har den endelige indflydelse på vedtagelsen af planerne. I netværksplanlægning skal både initiativ, udarbejdelse og vedtagelse ske i fællesskab. Hvis politikerne afslår en plan, som andre aktører i fællesskab gerne vil have, er det ikke tegn på netværksplanlægning. Beslutningerne skal i netværksplanlægning træffes på baggrund af et bredt vidensgrundlag og i brede netværk, så hvis det skal være tilfældet, skal politikerne ikke være de endelige dommere i lokalplanlægningen, som de er i dag. Det er sådan lokalplanlægningens rammevilkår er i dag, og det diskuteres yderligere ift. magt og demokrati i perspektiveringen i Kapitel 12.

### 8.3 Netværksplanlægning i lokalplankulturen

Dette afsnit er en delkonklusion, der opridser resultaterne fra analyse af lokalplankulturen i Aalborg Kommune. Analysen af lokalplankulturen har vist, at der er delaspekter af netværksplanlægning i flere sammenhænge i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Analysen har også afsløret flere andre sammenhænge, hvor der ikke findes netværksplanlægning, og hvor planlægningsformen mere minder om den rationalistiske planlægningsform. De sammenhænge, hvor der ikke findes tegn på netværksplanlægning, vil yderligere blive diskuteret i Kapitel 10, da det er interessant at undersøge, om der er barrierer, der gør, at netværksplanlægningen ikke foregår her, samt hvilke potentialer, der er for netværksplanlægningen i disse sammenhænge.

Der er tilsyneladende ikke nogen dokumenter, der sætter rammer for lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Planloven, som bestemmer indholdet i lokalplaner, er således det eneste rammesættede dokument for indholdet i lokalplanlægningen, mens udarbejdelsen og processen derfor er op til den enkelte lokalplanlægger. Strukturen på organisationen sætter heller ikke rammer for lokalplanlægningen, og der er derfor intet som ex forhindrer graden af involveringen i lokalplanprocessen og dermed, at netværksplanlægning kan forekomme. Tilgangen til lokalplanprocessen og graden af involvering afgøres derfor udelukkende af lokalplanlæggerne selv. Derfor kan netværksplanlægning således godt lade sig gøre ift. de rammebetingelser, der er for lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Den eneste rammebetingelse, der kan hindre netværksplanlægning, er, hvis politikerne sætter faste rammer for lokalplanlægningen udelukkende ud fra egne interesser, og derfor diskuteres dette yderligere i Kapitel 10.

I analysen af lokalplanprocessen fremgik det, at der også er tegn på netværksplanlægning indenfor flere dele af lokalplanprocessen. Når der tages initiativ er det oftest bygherrer, der kommer med forslag, hvilket kan ses som en form for netværksplanlægning, da lokalplanerne først laves, når der er efterspørgsel efter et konkret projekt. Desuden tager kommunen af og til initiativ i fællesskab med bygherrerne og interessenter omkring en lokalplan, hvilket også er et tegn på netværksplanlægning, da der i denne planlægningsform altid samarbejdes mellem kommune og relevante aktører omkring initiativet.

Da rammevilkårene åbner op over for, at det er frit og op til den enkelte planlægger, hvordan de laver lokalplanerne, er det heller ikke overraskende, at de forskellige planlæggere har forskellige tilgange til lokalplanlægningsarbejdet. Analysen viste således, at der er stor variation i lokalplanarbejdet, hvilket bl.a. ses ift. graden af involveringen af andre aktører i lokalplanprocessen. To af lokalplanlæggerne arbejder oftest udelukkende sammen med andre

fagligheder internt fra kommunen, mens en af lokalplanlæggerne oftest samarbejder både internt og eksternt. Derfor er der således stor variation i planlægningsformen ift. de forskellige planlæggeres tilgang, hvilket uddybes i næste Kapitel 9.

I analysen af udarbejdelsen af bestemmelser i lokalplaner blev det klart, at planlægningsformen også afhænger af projekttyperne. Der er tegn på netværksplanlægning, når der laves barmarksprojekter og havneområder, da politikerne i sådanne projekter ofte kun laver overordnede bestemmelser, hvilket stemmer overens med netværksplanlægning, hvor planlæggerne og politikerne kun skal definere overordnede rammer og dermed have metaguvenør roller. Ved projekter i eksisterende byområder laves der ofte flere konkrete bestemmelser i lokalplanerne, hvilket kan perspektiveres til den rationalistiske planlægningsform jf. Afsnit 5.2.1 og den suveræne politikerrolle (Sehested 2003).

Nu er det analyseret, hvor netværksplanlægning kan spores i lokalplankulturen i Aalborg Kommune. Da det har vist sig at det i høj grad er op til lokalplanlæggerne, om der er netværksplanlægning, hvis politikerne ikke har sat faste rammer for lokalplanlægningen, er det relevant at analysere lokalplanlæggernes roller yderligere hver for sig, for at få mere viden om variationen af planlæggernes tilgang til lokalplanlægning.

## 9 Analyse af lokalplanlæggernes roller

*De tre interviews med lokalplanlæggere fra Aalborg Kommune jf. metoden i Kapitel 4 har givet viden om, at der er forskellige tilgange til at udarbejde lokalplaner jf. Kapitel 8. I de følgende afsnit analyseres de forskellige tilgange til lokalplanarbejdet yderligere for at give viden om variationen i lokalplanlæggernes tilgange til lokalplanlægning og dermed lokalplanlæggernes forskellige roller. Analyserne af de enkelte planlæggere er opbygget ens og er hver opdelt i fire delanalyser: lokalplanlæggernes rationale, samarbejde, resultater og viden.*

### 9.1 Lokalplanlægger A - Faglig udviklingskonsulent

Rationale: For "Planlægger A" er det vigtigst, at lokalplanproduktet, i form af den færdige lokalplan, bliver godt. Lokalplanprocessen er ikke så vigtig for ham. "Planlægger A" fokuserer på at få lavet en god byplanfaglig plan. Han har udtalt: *"Hvordan processen frem til det (den færdige plan, Red.) er, det er selvfølgelig vigtigt, at det er ordentligt, det sker jo, at man får nogle øretæver undervejs, ik', men slutprodukt, det er det, jeg fokuserer på".* (Appendiks 3) "Planlægger A"s rationale er således fokuseret på et godt fagligt produkt, og dette rationale kan perspektiveres med rationale for den rolletype, Sehested har kaldt den "Den faglige udviklingskonsulent", jf. desuden Bilag 3.

Samarbejde: Når "Planlægger A"s samarbejdsform analyseres passer tilgang også godt overens med rolletypen "Faglig udviklingskonsulent", da han oftest udelukkende samarbejder med andre faglige aktører internt i kommunen. Nogle af de interne aktører, som han samarbejder løbende med i processen, er byggesagsbehandlerne. Han samarbejder med dem for at sørge for, at de får ejerskab til planerne, så planerne bliver udført efter den hensigt, han har med planerne, når han laver dem. "Planlægger A" har sagt følgende om samarbejdet med byggesagsbehandlerne: *"Vi prøver på, belært af erfaring, at arbejde meget sammen med byggesagsbehandlerne omkring planerne. Vi prøver på at give dem ejerskab til dem, mens vi laver dem. Sådan at begge parter er helt enige om, hvad der står"* "Planlægger A" har desuden sagt: *"Ja, vi spørger dem: Forstår I det, er I enige, kan I se ideen i det her. Det er meget vigtigt. Der er ikke meget sjov ved at lave en plan, og så når man kommer ud et par år efter... kan man ikke genkende noget."* (Appendiks 3)

"Planlægger A" samarbejder typisk ikke med eksterne aktører uden for kommunen. Han har herunder givet udtryk for, at borgerne typisk ikke er på banen, når han sidder og skriver

lokalplanen. Hvis de er det, sker det oftest gennem grundejerforeningen og organiserede meningsdannere. Borgerne inddrages oftest først, når forslaget til planen ryger ud til offentlig debat. Borgerne og andre aktører, så som ex bygherrer og virksomheder, mener "Planlægger A" er underlagt kommunen. Det er kommunen som myndighed, der sætter rammerne for udviklingen. Han har udtalt følgende om disse andre aktørers rolle: *"De er vagthunde et eller andet sted. De skal leve med produktet. De skal udfylde det kommunen har bestemt. Virksomhederne, som har søgt om planen, skal jo leve med den, da det er dem, som opfører den. Borgerne skal jo leve med det, der så bliver bygget. På den måde er de vagthunde."* (Appendiks 3)

Resultater: "Planlægger A" arbejder for at opnå et resultat, som han kan stå inde for fagligt, og derfor passer "Planlægger A"s tilgang til resultater for lokalplanlægningen også helt overens med de resultater rollen som "Faglig udviklingskonsulent" stræber efter. Han vil gerne selv tage initiativ til at lave lokalplaner (jf. Afsnit 8.2.1) på baggrund af et behov, han mener at kunne læse i samfundet, og han vil gerne overtale andre om hans gode ideer til planlægningen. Han har sagt om et projekt: *"Ja, det var mig, der tog initiativ til det og fik overbevist systemet om det."* (Appendiks 3) Det er meget typisk for rollen som "Faglig udviklingskonsulent", at planlæggeren mener at vide bedst, og derfor prøver at overtale politikerne og andre om det, der skal laves. Resultatet han stræber efter er således en faglig plan, som han ud fra sin faglige viden har vurderet til at være bedst for samfundet, og som han gerne har lavet ud fra eget initiativ, før det aktuelle behov ex en bygherrer har efterspurgt det, da det dermed er ham, der styrer udviklingen og ikke omvendt.

Viden: Den viden, som "Planlægger A" synes er vigtigst, er den faglige viden. Han har sagt: *"Udgangspunktet er den byplanmæssige faglige viden"*. Foruden sin egen faglige viden, synes han andre specialisters viden er vigtigst. Han mener, at han har overtaget en del af deres viden, når de arbejder sammen, men at han stadig har brug for dem. Han har sagt: *"Den viden de andre besidder som specialister, den smitter jo af. Det vil sige, når man har samarbejdet med nogen et stykke tid, så kan man lidt af det. Så rykker grænserne lidt, så har jeg tilegnet mig noget af deres viden. Lige som de forhåbentlig har fået en forståelse for, hvad jeg sidder med. De faglige kontorer, de kan ikke undværes på nogen måde. De sidder med noget mere viden til hver en tid. Og de har ansvar over for den lovgivning de repræsenterer."* Igen kan "Planlægger A"s tilgang til viden perspektiveres til rolletypen "Faglig udviklingskonsulent". "Planlægger A" baserer lokalplanlægningen næsten udelukkende på faglige viden, hvilket er et typisk kendetegn ved rollen som "Faglige udviklingskonsulent".



Alle fire delanalyser af "Planlægger A's" tilgang til lokalplanlægning kan perspektiveres til rolletypen den "Faglig udviklingskonsulent", hvilket er illustreret i Tabel 5.

|                                    | Rationale og orientering                  | Netværksform                                                 | Resultat                                                                                   | Viden                                                      |
|------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>Planlægger A's rolle:</b>       | Stræber efter at lave gode faglige planer | Involverer oftest andre faglige aktører internt fra kommunen | Planer baseret på faglighed, og gerne lavet ud fra eget initiativ. Produkt frem for proces | Faglig byplanviden. Vil gerne overtale andre om sine ideer |
| <b>Faglig udviklings-konsulent</b> | Faglighed og ekspertautoritet             | Faglige netværk, pol/adm: Lukkede og elitære                 | Det smukke, "sande" produkt                                                                | Arkitektur og plan Formidling                              |

Tabel 5: Analysens resultater viser, at "Planlægger A's" rolle passer godt overens med rolletypen "Faglig udviklingskonsulent".

## 9.2 Lokalplanlægger B - Manager

**Rationale:** "Planlægger B" stræber efter at lave det produkt, politikerne gerne vil have. Selvom det rent planlægningsfagligt ikke altid er den bedste løsning, affinder hun sig med, at planlægning er politik, og hun har sagt: *"Nogen gange er der et meget stort politisk ønske om at vedtage og fremme et byggeprojekt, selvom det byplanfagligt ikke vil være anbefalingsværdigt at gøre det"*. (Appendiks 2) Hun mener, der er ok, at lokalplanlægningen foregår således, så længe hun har belyst både positive og negative konsekvenser ved alternativerne. Hun er således afklaret med at planlægge ud fra, hvad politikerne bestemmer, og hun har også udtalt: *"Planlægning er jo politik."* (Appendiks 2) "Planlægger B's" rationale kan perspektiveres til rationalet for rollen som "Manager" i Sehesteds teori om planlæggerroller jf. Bilag 3. "Planlægger B's" rationale er således, ligesom managerrolletypen, at stræbe efter, hvad politikerne vil have. Hun ønsker en politisk og effektiv implementering, hvor hun ikke spilder tiden og arbejdet på noget, som der ikke er politisk opbakning til.

**Samarbejde:** "Planlægger B" samarbejder med aktører internt fra kommunen ex byggesagsbehandlerne, afdelingen Trafik og Veje samt Park og Natur, når hun laver lokalplaner. Hun samarbejder kun med eksterne aktører, hvis der er særinteresser på spil. Borgerne inddrager hun udelukkende i offentlighedsperioden. Hun har sagt således: *"Det normale er, at hvis der er et byggeprojekt, så er dem, der er med til planudarbejdelsen, udelukkende bygherren, interessemyndigheder (hvis der er det) og interne forvaltningsgrene."* (Appendiks 2) "Planlægger B" har fortalt om et eksempel, hvor borgerne ikke ville have et

lokalplanprojekt, men hvor politikerne ville have det. Hun har sagt: *"Men politisk ønskede man den udstykning, så der kunne man ikke diskutere, om det skulle være der eller ej, for der var så massive politiske interesser, så det skulle det. Det man diskuterede var, om man kunne tilpasse bebyggelsen til det flade landskab med max højder og beplantning. Det er et eksempel, hvor inddragelsen sker lidt reduceret."* (Appendiks 2) Et andet eksempel "Planlægger B" nævner, er en plan, der blev vedtaget på trods af 700 indsigelser imod det. Hun har sagt om dette: *"Sådan er borgerinddragelse også. Det er ikke flertalsdiskussioner. Det at man bliver hørt og er med, er ikke det samme, som at man har krav på at få ret. Det er politikerne, der i sidste ende træffer beslutningerne"*. (Appendiks 2) Således er hun afklaret med, at beslutningerne ikke skal træffes i fællesskab, men at det er politikerne, der altid bestemmer.

"Planlægger B" samarbejder således oftest ligesom "Planlægger A" kun med interne aktører i kommunen, mens ex borgerne først involveres i høringsperioden. Hvis hun samarbejder med eksterne aktører ex borgerne og bygherrerne, giver hun altid udtryk for politikernes holdninger. Hun har udtalt: *"I en dialog med bygherren plejer jeg at stræbe efter det, som jeg ved eller antager som sandsynligt, at de (politikere, Red.) vil vedtage. Ellers spilder vi hinandens tid. Vi har haft sager, hvor der er for lidt friareal i bebyggelsen, hvor vi har påpeget det, men hvor de politiske omstændigheder gjorde, at planen blev fremlagt for Teknik- og Miljøudvalget, i den form bygherren ønskede det. Hvor alt selv kantsten var regnet med som friareal, for at komme op i den procentsats, det skulle have. Heldigvis sagde udvalget om igen. Det var dejligt, at de sagde det, og jeg havde også en fornemmelse af, at det ikke ville gå. Siden har jeg sagt, at jeg ved, at udvalget vil have det sådan."* (Appendiks 2) Ift. tilgangen til samarbejde kan "Planlægger B"s rolle perspektiveres til rolletypen "Manager", jf. Bilag 3. "Planlægger B" samarbejder, ligesom denne rolletype, kun i lukkede elitære netværk og oftest kun med politikerne, bygherrerne og interne aktører fra kommunen.

Resultater: "Planlægger B" stræber altid efter det resultat, som hun mener, politikerne vil have. "Planlægger B" har sagt: *"Det er jo politikerne, der vedtager planerne og planlægning er politik, så det der med at sidde med sin egen planlægningsfaglige ambitioner og køre dem ud over lokalplanerne, det giver ikke altid mening. Planlægning er langt hen ad vejen det muliges kunst."* (Appendiks 2) Ift. tilgangen til resultater passer "Planlægger B"s rolle også godt overens med rollen som "Manager", da "Planlægger B" altid går ind for det politisk passende resultat, og ikke ser det nødvendigt at overbevise politikerne eller andre om sine egne ideer.

Viden: "Planlægger B" mener, at den byplanfaglige viden ikke er afgørende. Den er vigtig, men ikke afgørende. Hun mener alt i sidste ende er politisk bestemt, så hendes faglige viden er kun et værktøj til at forklare konsekvenserne om de forskellige alternativer til politikerne.

"Planlægger B" har sagt om den faglige viden: *"Det er en forudsætning at være uddannet som planlægger og at have detaljeret kendskab til, hvad man kan regulere i en lokalplan, og hvad man ikke kan regulere. Det er ikke et mål i sig selv, det er et værktøj."* (Appendiks 2) Når "Planlægger B" har tilgangen, at den faglige viden er vigtig, men at det er politikernes viden eller holdninger, som er den afgørende viden ift. at lave lokalplanlægning, passer hendes udtalelser igen godt overens med rolletypen som "Manager".

Alle udtalelser, som "Planlægger B" har givet udtryk for i delanalyserne, passer således overens med planlæggerrollen som "Manager". Overensstemmelsen mellem empirien og teorien ses i Tabel 6.

|                              | Rationale og orientering                                                             | Netværksform                                                 | Resultat                                                        | Viden                                                                                      |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Planlægger B's rolle:</b> | Stræber efter hvad politikerne vil have. Sørger altid for politisk accept af en plan | Inddrager oftest politikerne, bygherrerne og interne aktører | Vil kun lave planer der passer til det politikerne efterspørger | Dan byplanfaglige viden er et redskab, mens det er politikernes viden, der er altafgørende |
| <b>Manageren</b>             | Politisk og effektiv implementering                                                  | Pol/adm, Interesseorg. Bygherrer: Lukkede og elitære         | Det politisk passende produkt                                   | By og land Politik, forvaltning, Forhandling Formidling                                    |

Tabel 6: Analysens resultater viser, at "Planlægger B's" rolle passer godt overens med rolletypen "Manager".

### 9.3 Lokalplanlægger C - Procesplanlægger

Rationale: "Planlægger C"s rationale er at inddrage så mange aktører i processen som muligt for at opnå forståelse for, hvilke interesser der er i et område. "Planlægger C" har udtalt, at følgende er vigtigst for hende, når hun laver lokalplaner: *"Jeg sidder jo og repræsenterer myndigheden, og det mener jeg jo er at sikre helheder. Det er min fornemste opgave... Det gør jeg ved at inddrage så mange som muligt. Hvordan kan man sikre helhed, hvad er vigtigst for det her område. Man skal selvfølgelig også arbejde ud fra de planer og dokumenter, vi har, som ligger og er retningsgivende."* (Appendiks 4) "Planlægger C"s rationale er således at inddrage så mange aktører som muligt for at sikre helheder, hvilket stemmer helt overens med rationalet for den rolletype, som Sehested har kaldt "Procesplanlægger" jf. Bilag 3.

Samarbejde: Når "Planlægger C" laver lokalplaner samarbejder hun med både interne og eksterne aktører i både idefasen, udarbejdelsesfasen og i implementeringsfasen, og også efter at planen er vedtaget. Det er forskelligt i hvor høj grad "Planlægger C" involverer og

samarbejder med de forskellige aktører som ex. borgere, foreninger m.fl. Hun har udtalt: *"Ja, men som udgangspunkt mener jeg, der ligger rigtig mange ressourcer i borgerne. Og det er rigtig vigtigt at have for øje."* (Appendiks 4) Hun tager udgangspunkt i den enkelte plan og finder ud af, hvem hun skal involvere, ud fra hvem der har interesser i projektet. Hun inddrager fx interessenterne, når der skal diskuteres, hvilke funktioner et nyt område skal have, men hun inddrager ikke for at diskutere ex udformningen, da det er en smagssag, som der kan være mange forskellige meninger om. Hun har sagt: *"Men om borgerne lige altid skal tage stilling til, om det skal være rød eller blå, det ved jeg ikke. Jeg tror ikke på, det er det vigtige egentlig. Det er måske mere det med indhold, ejerskab til et sted eller en funktion, ideer til hvordan man skal bruge stedet, altså de ting, jeg synes er rigtig vigtige at involvere folk i"*. (Appendiks 4) Når "Planlægger C" laver lokalplaner for ex nye byområder, samarbejder hun således altid med alle de interessenter, der er, hvilket passer godt overens med rollen som "Procesplanlægger". Denne rolletype er, ligesom "Planlægger C", kendetegnet ved, at der arbejdes i åbne plurale netværk gennem hele planlægningsforløbet jf. Bilag 3.

Resultat: Ligesom det blev beskrevet under analysen af samarbejdet, er det vigtigste for "Planlægger C" at finde lokalplanresultaterne ved at samarbejde med forskellige aktører. Resultatet afhænger ikke af hendes egen holdning. Hun har sagt: *"Det er jo ikke noget med, hvad jeg synes er pænt eller grimt"*. (Appendiks 4) Ift. dette emne kan man derfor også sige, at "Planlægger C"s rolle passer godt overens med rolletypen "Procesplanlægger", da denne rolletype prøver at opnå en god demokratisk proces jf. Bilag 3.

Viden: Den viden som "Planlægger C" ser mest nødvendig er en viden til at styre processer. Hun mener ikke, at hun selv skal have alt den viden, som lokalplanlægningen kræver, men i stedet samarbejder hun med de folk, der ved noget forskelligt. Hun har sagt: *"Der er rigtig meget, der bliver samlet i en lokalplan af forskellige fagområder, så jeg synes, man er godt udstyret, hvis man kan styre processer. Altså koordinere og styre processer og har et overblik over, hvad det er for en viden. Og så heldigvis vi sidder jo i et hus, hvor vi altid kan få den viden. Fordi helt klar jura, det er ikke mit område, men det er jo enormt vigtigt, når man laver lokalplaner. Det er det jo. Man skal jo vide, hvad det er man har med at gøre, hvordan det fungerer, og har man hjemmel til det. Men jeg kan jo altid få nogen til at kigge på det eller diskutere det med dem. Så jeg synes faktisk sådan i Aalborg sammenhæng, så er det vigtigst, at du har den der generelle viden, at du har overblikket, og kan styre processer. Ja, det synes jeg faktisk, er det vigtigste"*. (Appendiks 4) Hun har sagt ift. at hun løbende involverer andre aktører med anden viden: *"Ja, det er det, alt afhængig af... ja, jeg kan jo også noget... jeg har jo også selv lært noget. Men det er da tit jeg er i tvivl om noget, og jeg så lige skal have det*

*vendt med nogen.*" (Appendiks 4) Ligesom rollen som procesplanlægger er det således ikke den faglige viden, der er vigtigst for "Planlægger C", men i stedet er det vigtigt, at hun kan finde ud af at involvere de aktører med en relevant viden. Hun har sagt: *"Min rolle det er selvfølgelig overordnet at sikre at det... hvad kan man sige.. at det holder vand. Den viden har jeg ikke nødvendigvis selv, men jeg kan bare altid få den".* (Appendiks 4) Således passer "Planlægger C"s rolle igen overens med det, der kendetegner "Procesplanlæggeren", se Bilag 3.

Hele analysen af "Planlægger C"s tilgang til lokalplanlægning kan perspektiveres med de kendetegn, der er for rollen som "Procesplanlægger", hvilket er illustreret i Tabel 7.

|                             | Rationale og orientering                            | Netværksform                                                     | Resultat                                              | Viden                                                                             |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Planlægger C's rolle</b> | Samarbejder med andre aktører for at sikre helheder | Er åben over for at involvere alle der har interesse i projektet | Vil gerne involvere aktører i alle lokalplanens faser | Viden om proces er vigtigst at have, alt andet viden kan man få fra andre aktører |
| <b>Procesplanlægger</b>     | Fælles forståelse og konsensus                      | Borgere, org., private, pol/adm ledelse:<br>Åbne og plurale      | Den gode demokratiske proces                          | By og land<br>Pædagogik, org. og proces<br>Formidling                             |

Tabel 7: Analysens resultater viser, at "Planlægger C"s rolle passer godt overens med rolletypen "Procesplanlægger".

## 9.4 Opsummering af lokalplanlæggernes roller

Resultaterne fra analysen på individniveauet, jf. den analytiske tilgang Kapitel 7, har vist, at det giver mening at perspektivere empirien i de teoretiske rolletyper Karina Sehested har defineret jf. uddybning af rolletyperne i Bilag 3. Selvom alle tre lokalplanlæggere laver lokalplaner i samme kommune, har analysen vist, at der er meget stor variation i lokalplanlæggernes tilgange til arbejdet, og lokalplanlæggernes roller kan derfor perspektiveres til tre forskellige rolletyper. Analysen har vist, at den tilgang "Planlægger A" har til lokalplanlægning passer godt overens med det, som kendetegner rollen "Faglig udviklingskonsulent", hvorimod "Planlægger B"s tilgang til lokalplanlægning passer godt overens med det, som kendetegner rollen som "Manager". Både rollen som "Faglig udviklingskonsulent" og rollen som "Manager" er begge traditionelle roller, som er kendetegnet ved, at de kun samarbejder i lukkede elitære netværk. (Sehested 2003) Der er derfor i disse to roller ikke tegn på netværksplanlægning. Derimod passer "Planlægger C"s tilgang til lokalplanlægning godt overens med det, som kendetegner rollen som "Procesplanlægger", og denne rolletype er meget netværksorienteret. (Sehested

2003) Således er det vigtigt for hende at involverer andre aktører i hele lokalplanlægningen, sådan at planlægningen ikke kun baseres på hendes egen faglige viden. De aktører "Planlægger C" samarbejder med i lokalplanlægning er illustreret i Figur 10.



Figur 10: Aktører som "Lokalplanlægger C" samarbejder med i lokalplanlægning.

#### 9.4.1 Refleksion over empiriens perspektivering til teorien

Analysen af planlæggernes roller er en beskrivelse af, hvordan de enkelte planlæggere oftest laver lokalplaner, som beskrevet i metodekapitlet, jf. Kapitel 4. De kan have andre tilgange, som måske rækker udover det, som denne analyse har karikeret. Planlæggerne kan nemlig have mange forskellige roller (Sehested 2003). Baggrunden for at analysens resultater viser en meget tydelig rolletype for hver af planlæggerne, kan skyldes, at planlæggerne hver især arbejder mest med én bestemt slags opgavetype, hvilket de har taget udgangspunkt i, når de er blevet interviewet. Det kan være baggrunden for, at deres roller er så gennemgående og passer så fuldstændig til at blive perspektiveret til en bestemt rolletype. I analysen var der således ikke nogen af tilgangene, som ikke passede ind i de allerede definerede rolletyper i Sehesteds teori, eller som gik på tværs af rolletyperne. Sehested teori tager ellers udgangspunkt i kommuneplanlæggere, men analysen har vist, at lokalplanlæggernes roller også kan beskrives via denne teori. Der har ikke været noget, som har givet belæg for at udbygge eller diskuterer Sehesteds rolleteori gennem denne analyse, som der ellers var åbenhed overfor jf. Kapitel 4.

## 9.5 Delkonklusion - netværksplanlægning forekommer

I dette afsnit opridses konklusionerne af analysen af lokalplanlægningen, og deraf fremkommer svaret på det første problemspørgsmål: *"I hvilke sammenhænge kan netværksplanlægning, eller delaspekter heraf, identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?"*.

Kapitel 8 og 9 består af analyser af lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, og analyserne er delt i to dele: lokalplankulturen og lokalplanlæggernes roller. Ved at opdele analysen i de to dele er det forsøgt at afdække hele lokalplanlægningen, og der kan derudfra konkluderes, hvor netværksplanlægning forekommer i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune.

Først er rammevilkårene for lokalplanlægningen analyseret og analysen har vist, at hverken kommunale dokumenter eller ledelsen giver rammesættende betingelser for lokalplanlægningen. Lokalplanudarbejdelsen- og processen kan den enkelte lokalplanlægger derfor selv strukturere, hvis at der ikke er sat politiske rammer for lokalplanlægningen. Dette diskuteres yderligere i næste kapitel - Kapitel 10. Selve strukturen på organisationen sætter heller ikke rammer for samarbejdet mellem afdelingerne, selvom strukturen er hierarkisk i Teknik- og Miljøforvaltningen i Aalborg Kommune, og Sehested (2009) siger, at det kan være til hinder for netværksplanlægning. Netværksplanlægning hindres derfor heller ikke af organisationsstrukturen. Således forhindrer hverken dokumenter eller strukturen graden af involveringen i lokalplanprocessen, og dermed er der ikke noget, der forhindrer det mest grundlæggende element i netværksplanlægning jf. Afsnit 5.2.2. Planloven er den eneste rammebetingelse for lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, men da denne kun lovgiver for, hvad planerne skal indeholde, men ikke hvordan de skal laves, (ud over at der skal være offentlig høring som en del af processen) afgør loven ikke, hvordan lokalplanlægningsprocessen foregår.

Analysen af lokalplanlægningskulturen har givet viden om, at netværksplanlægning forekommer i flere sammenhænge i lokalplanlægningen bl.a. når der tages initiativ til lokalplaner, og under udarbejdelsen af lokalplaner. Det afhænger dog af projektypen. Ved barmarksprojekter ses tegn på netværksplanlægning, da der ikke laves detaljerede bestemmelser. Derved er det de enkelte, der selv får lov at bygge ex drømmehuset på grunden, hvilket stemmer overens med netværksplanlægning, da politikerne i netværksplanlægning kun skal definere overordnede rammer (Sørensen 2002). Der involveres dog ofte ikke så mange interessenter og andre aktører i sådanne barmarksprojekter, hvilket ellers er grundlæggende i netværksplanlægning, derfor diskuteres denne projekttype yderligere i Kapitel 10.



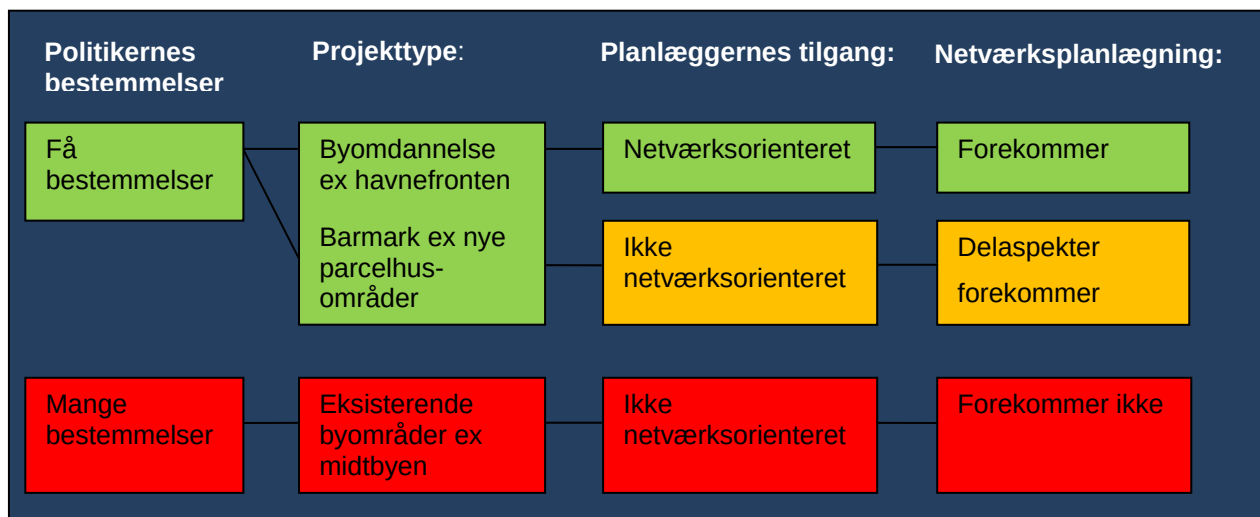
Alle relevante aktører skal i netværksplanlægning inddrages for at danne så bredt et vidensgrundlag som muligt, og for dermed at kunne træffe de bedste beslutninger i fællesskab (Sehested 2005, Sandercock 2003). Den specialiserede ekspertviden skal kombineres med lokal og konkret viden fra byens aktører, hvis der skal være netværksplanlægning. Denne kombination af viden forekommer i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, når der laves byomdannelsesprojekter. Ved byomdannelsesprojekter involveres aktører igennem hele processen, hvor aktørerne bl.a. i fællesskab finder ud af, hvad projektet skal indeholde. Analysen af lokalplanprocessen har dog vist, at det afhænger af, hvor byomdannelsen finder sted. Hvis det ex ligger tæt på eksisterende byområder, sættes der mange bestemmelser i lokalplanerne, da det skal passe ind i området, og de mange bestemmelser gør, at der ikke findes netværksplanlægning. Således er det kun helt nye byomdannelsesområder, så som havnefronten i Aalborg, illustreret på Billede 3, hvor der findes netværksplanlægning i hele lokalplanprocessen.



Billede 3: Aalborg Havnefront (ESS 2009)

I analysen af netværksplanlægning i lokalplanlægning er det blevet klart, at netværksplanlægning ikke afhænger af kommunale dokumenter, Planloven eller strukturen i organisationen, men i stedet afhænger netværksplanlægningen af bl.a. projektypen, og hvor strenge bestemmelser politikerne sætter for lokalplanenes indhold. Desuden afhænger det også i høj grad af planlæggernes roller og dermed deres tilgang til lokalplanlægningen. To planlæggere er ikke netværksorienteret, hvorimod særligt en af lokalplanlæggernes tilgang i høj grad stemmer overens med netværksplanlægningens planlæggerrolle. En af lokalplanlæggerne kunne således perspektiveres direkte med netværksplanlægningsrolletypen, kaldet "Procesplanlæggeren", da denne planlægger involverer alle relevante aktører i alle lokalplanprocesser. Denne planlægger laver oftest byomdannelsesprojekter, hvor der også er mulighed for netværksplanlægning, da politikerne ikke laver så mange bestemmelser i sådanne projektyper. De tre projektyper, som analysen har belyst, er illustreret i Figur 11. Figuren giver overblik over, om det er politiske bestemmelser eller planlæggernes tilgang, der i de enkelte projektyper afgør, om der er netværksplanlægning eller ej.





Figur 11: Illustration over de lokalplanprojekttyper, hvor analysen har peget på, at der er netværksplanlægning (grøn), delaspekter af netværksplanlægning (gul), eller slet ikke netværksplanlægning (rød). I Figuren er det illustreret, at det er politikernes bestemmelser, der er altafgørende. Hvis der er få politiske bestemmelser, er det planlæggernes tilgang, der i høj grad afgør, om der er netværksplanlægning eller ej i de forskellige projekttyper.

Ud over i projekttyperne forekommer der, som konklusionen også har ridset op, også netværksplanlægning i andre sammenhænge i lokalplanlægningen, og alle de sammenhænge, hvor analysen har vist, at netværksplanlægning eller delaspekter heraf forekommer i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, er yderligere opridset i Figur 12. Figuren opridser således resultaterne fra analysen af lokalplankulturen og lokalplanlæggernes roller og illustrerer dermed besvarelsen af det første spørgsmål i problemformuleringen: "I hvilke sammenhænge kan netværksplanlægning, eller delaspekter heraf, identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?"

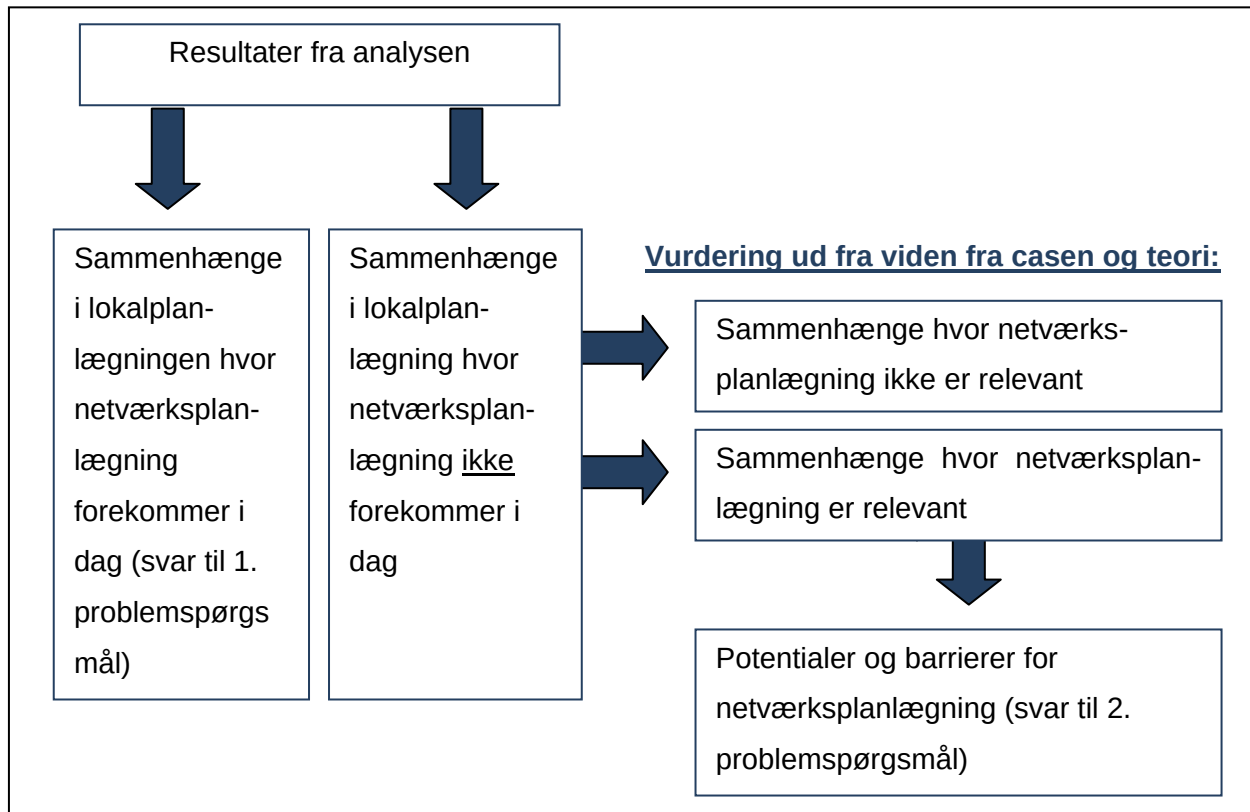
**Delkonklusion:**Netværksplanlægning kan identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune:

- når bygherrer tage initiativet til lokalplaner, da der så først laves planer, når der er brug for dem, og da det til en vis grad så er forskellige aktører, og dermed ikke udelukkende kommunen, som tager initiativ.
- når lokalplanbestemmelserne fastsættes i barmarksprojekter, da politikerne her har givet udtryk for, at dem der bygger, selv skal have lov til at bestemme, hvad de vil bygge. Dette er et udtryk for, at politikerne i sådanne projekter har metaguvenørrolle, hvilket de skal have, for at netværksplanlægningen kan foregå.
- ved planlægningen af nye byomdannelsesområder, som ex havnefronten i Aalborg Kommune, da der ofte involveres mange aktører til disse projekter, hvilket er grundlæggende i netværksplanlægning.
- i en af lokalplanlæggernes tilgang, da denne planlægger oftest involverer både interne og eksterne aktører i hele lokalplanprocessen, ligegyldig hvilket lokalplanprojekt der laves, og da denne tilgang derfor kan perspektiveres til rolletypen "Procesplanlæggeren", som er en netværksorienteret rolletype.

*Figur 12: Oprids over analysens resultater, hvor det ses i hvilke sammenhænge, der findes netværksplanlægning eller delaspekter heraf, og som dermed er svar til problemformuleringens første spørgsmål.*

## 9.6 Konkretisering af diskussionsindhold

Diskussionen i næste kapitel - Kapitel 10 tager udgangspunkt i resultaterne fra analysen af lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Diskussionen tager udgangspunkt i de dele og sammenhænge af lokalplanlægningen, hvor analysen har vist, at netværksplanlægning ikke forekommer i dag, men hvor jeg vurderer ud fra teorier mm, at det kan være relevant at have det, hvilket er illustreret i Figur 13. Inden diskussionen kan begynde, laves der således en vurdering af, hvilke dele og sammenhænge i lokalplanlægningen det vil være relevant at implementerer netværksplanlægning i, samt en vurdering af hvor det ikke vil være relevant at implementere netværksplanlægning inden for de sammenhænge, hvor analysen har vist, at der ikke findes netværksplanlægning i dag.



Figur 13: illustration over, hvordan emnerne i diskussionen er udvalgt ud fra analysens resultater.

De sammenhænge inden for lokalplanlægningen, hvor der ikke findes netværksplanlægningen på nuværende tidspunkt, men hvor det vurderes at være relevant, diskuteres det, om det skyldes nogle barrierer, der forhindrer det. Desuden diskuteres det, om det vil være givtigt at implementere netværksplanlægning inden for de områder, hvor det ikke findes i dag, og dermed diskuteres det, hvilke potentialer, der er for netværksplanlægning på lokalplanniveauet. Som tidligere beskrevet i Kapitel 6 er netværksplanlægning blevet udbredt i andre planlægningssammenhænge, og dette speciale vil give viden, om der er grænser for netværksplanlægning ift. lokalplanlægning, eller om, og hvor, det også kan ses givtigt ift. lokalplanlægning. Diskussionen tager udgangspunkt i empirien fundet via casen samt teorien beskrevet i Afsnit 5.2, og derudover tages der også udgangspunkt i et kvalitativt interview med Michael Tophøj. I denne del af specialet ses der således ikke længere udelukkende på netværksplanlægning indefra og ud, som det gøres i den første del af analysen, hvor analysen er baseret på lokalplanlæggernes egen fortælling af deres arbejdsverden. I den sidste del af specialet ses potentialer og barrierer for netværksplanlægning også udefra og ind, da perspektiver fra teorier og Michael Tophøj tages med ind, hvor det ses relevant i diskussionen.

## 10 Potentialer og barrierer for netværksplanlægning

*Dette kapitel er en diskussion, som tager udgangspunkt i analysen fra kapitel 8 og 9. De sammenhænge, hvor analysen har vist, at der ikke er netværksplanlægning i lokalplanlægningen, vurderes først. Der hvor det vurderes at være relevant at implementerer netværksplanlægning, diskuteres det derefter, om der er barrierer, der forhindrer det i dag. Desuden diskuteres det, om det vil være givtigt at implementerer det, og dermed diskuteres hvilke potentialer der er for netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Formålet med diskussionen er at svare på problemformuleringens 2. spørgsmål: "Hvilke barrierer og potentialer er der for netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?".*

### 10.1 Sammenhænge hvor netværksplanlægning ikke har relevans

Sådan som lokalplanprocessen er opbygget i dag, er det politikerne i byrådet, der i sidste ende afgør, om lokalplanerne skal vedtages. Ifølge Michael Tophøj er det især i højkonjunkturer, at politikerne sætter faste rammer for lokalplanlægningen. Nogle gange fastsætter politikerne disse rammer ud fra egne interesser: *"Det kan det nemt (forekomme at politikerne handler ud fra egne interesser, Red.), specielt de sidste 7-8 år vi har været igennem med højkonjunktur. Der har været byggepres også i Aalborg Kommune. Når vi laver en lokalplan, så tilgiver vi i virkeligheden en byggerettighed. En byggerettighed, som de kan tjene ganske meget på. Når projekt mager og bygherre står i kø for at realisere næsten hvilket som helst projekt, næsten det bare at stable mursten oven på hinanden, så vil kommunen og politikerne have stablet murstenene på nogle bestemte måder, på nogle bestemte steder. Det kan de godt kræve. Så behøver de ikke at vente på, at nogen måske bliver interesseret i at bygge noget nyt, skabe nye arbejdspladser, nye forbedrede boliger. Det vil de alle sammen, så nu går vi (Kommunen og politikerne, Red.) efter det bedste. De kan endda kræve at lave udenomsarealer".* (Appendiks 5)

Det kan således tyde på, at der forekommer flere bundne lokalplanprojekter, som er fastsat af politikerne, i højkonjunkturer end i lavkonjunkturer. Når politikerne sætter faste rammer for et projekt, nytter det ikke noget at lave en plan, som går stik imod politikernes ønsker, da den så ikke vil blive vedtaget. Hvis politikerne har sagt, hvad de vil have, nytter det således ikke noget, at lave netværksplanlægning, da planlæggerne i sådanne projekter ikke reelt har muligheder for at ændre indholdet i planerne. Således nytter det ikke at indføre involvering af alle mulige aktører i lokalplanlægningen til at opnå fælles enighed om sådanne planers indhold, da politikerne allerede har opsat rammerne, hvilket derfor ikke kan diskuteres (i hvert fald ikke hvis

planen skal vedtages). Der kan dog med fordel laves netværksplanlægning senere i processen, når der ex skal bestemmes, hvordan projektet kan tilpasses i et område (hvis politikerne ikke også har sat faste rammer for det), hvilket diskuteres yderligere i Afsnit 10.2.

Hvis der skal laves projekter, som er nødvendige i samfundet, men som har belastede funktioner (ex psykiatrisk hospital), mener Michael Tophøj, at det kan være, at netværksplanlægning ikke har relevans ift. hvor projektet skal ligge, eller om det skal være der eller ej. I sådanne projekter er det bedre, at kommunen eller politikerne sætter faste rammer, hvilket Michael Tophøj har kommenteret: *"Ud fra en præmis om, at de (de psykisk syge, Red.) skal jo være et eller andet sted. Beslutningen om at de mennesker ikke skal... som man gjorde i første halvdel af det forrige århundrede... gemmes væk ud i skove osv. Der ligger psykiatriske hospitaler såsom i Hammer Bakker. Det ligger naturskønt, men det er gemt væk."* (Appendiks 5) Selvom netværksplanlægning ikke er relevant ift. at involvere aktører til at finde ud af, om projektet skal være der eller ej, kan det i sådanne projekter godt være relevant at involvere ift. at diskutere og få fælles forståelse for, hvordan udformningen eller tilpasningen kan foregå bedst muligt, hvilket diskuteres yderligere i Afsnit 10.2.

I analysen blev det klart, at planlæggerne ikke ser det relevant at inddrage andre aktører ift. at vælge om ex noget byggeri skal være rødt eller grønt. Michael Tophøj har udtalt: *"Det kommer an på, hvad man vil fremme. Ex ved musikhuset, som er det her æstetiske kapau, så er det ikke først og fremmest fru. Jensen, så der er det Coop Himmelblau, der ligesom skal have teten"*. (Appendiks 5) Det nytter således ikke at lave netværksplanlægning omkring udseender af ex et projekt, der handler om smag. Michael Tophøj har kommenteret: *"Hvis aktører kommer med modsatrettede indsigelser, skyldes det forskellig smag, og da det er naturligt, at alle ikke har samme smag, vil det være svært at opnå enighed om"*. (Appendiks 5) I sådanne lokalplanprojekter er der således ikke relevant at implementere netværksplanlægning ifølge Michael Tophøj. Det er Thomas Fabian Delman (som arbejder med borgerdeltagelse og brugerdrevent innovation i firmaet Kollision) enig i. Han har fortalt til en konference om brugerdrevent innovation d. 28. maj 2009, at det i enkelte tilfælde tidligere har virket at involverer borgere i "smagssager". Ex har man prøvet at få borgere til at formgive og designe byinventar, således at byinventaret blev vidt forskelligt, alt efter hvad de forskellige kunne lide. Derudover er der lavet forsøg, hvor borgerne skulle være medbestemmende på skolernes udseende, men ellers virker det sjældent, mener Thomas Fabian Delman. Han henviste desuden til det latinske ordsprog: *"De gustibus non est disputandum"*, der siger, at man ikke kan diskutere smag. Således er det bedst at involvere borgere i noget, som ikke kan ses på ex et foto, da det så kommer til at handle om smag. (Delman 2009).

## 10.2 Sammenhænge hvor netværksplanlægning har relevans

Når det her i dette afsnit vurderes om netværksplanlægning kan have relevans, skal det først slås fast, at planlægning et stykke af vejen er et håndværk, i hvert fald når man snakker om lokalplanlægning. Det er lidt lige som at tegne et hus. Døre og vinduer skal sidde de rigtige steder for at overholde brandkrav og give huset god funktionalitet, og tilsvarende skal der indtænkes veje og stier i lokalplanen, så lokalplanområdet bliver tilpasset til de øvrige områder. Disse nødvendige ting skal laves i alle lokalplaner, og kan dermed ikke være til diskussion blandt de forskellige aktører. Nogle af de øvrige sammenhænge i lokalplanlægningen, som er fundet via analysen, kan det derimod være relevante at have diskussioner om i plenum og dermed netværksplanlægning, hvilket dette afsnit vil komme ind på.

Når politikerne ikke har givet faste rammer for et lokalplanprojekt, har analysen vist, at det i høj grad er op til lokalplanlæggerne selv, i hvor stor grad de vil involverer andre aktører. Analysen viste, at en af planlæggerne altid involverede, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at hun laver projekter med byudvikling, hvor politikerne oftest ikke har sat så faste rammer for planlægningen. Politikerne har dog heller ikke sat faste rammer for ex barmarksprojekter, men alligevel involverer to af planlæggerne oftest ikke andre end interne aktører fra kommunens andre faggrene i sådanne projekter. Da planlæggerne selv, til en vis grad, således er ansvarlige for planlægningsformen, er der ingen barrierer, der afskærmer disse to planlæggere fra at arbejde mere netværksorienteret, hvis de har opgaver, som politikerne ikke har fastsat rammer for. Derfor er planlæggernes tilgange til lokalplanlægning, og dermed planlæggernes roller, vigtige at diskutere yderligere, hvis det skal vurderes, om det kan være givtigt at implementere netværksplanlægning i flere sammenhænge af lokalplanlægningen.

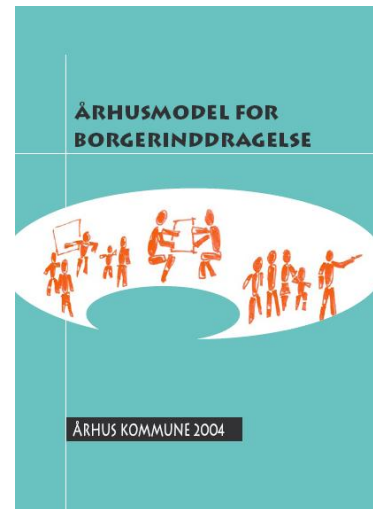
### 10.2.1 Netværksplanlægning og planlæggernes roller

To af de roller, som analysen har vist, at to lokalplanlæggere har i Aalborg Kommune, kan sammenlignes med de rolletyper Sehested har opstillet som rollen som "Faglig udviklingskonsulent" og rollen som "Manager", og begge af disse roller er traditionelle rationalistiske rolletyper. "Manageren" prøver dog ikke at overtale politikerne og andre om sin faglige viden, ligesom den "Faglige udviklingskonsulent" gør, og denne planlægger er derfor knap så rationalistisk i sin tilgang som den anden. Begge af disse to lokalplanlæggernes roller er ikke netværksorienterede. I dette afsnit diskuteres, hvorvidt der findes barrierer, der gør, at de ikke kan arbejde netværksorienteret, og hvorvidt det er givtigt (om der er potentialer), at de ændre deres tilgang til lokalplanlægning til at være mere netværksorienteret.

En barriere der kan forhindre lokalplanlæggerne i netværksplanlægning kan være de økonomiske barrierer. Det kan ske at planlæggerne ikke kan få ressourcer til at lave ex et borgermøde. Det var dog ifl. interviewene ikke det, der holdte dem tilbage fra at involvere andre aktører jf. Appendiks 2-4. En anden barriere, der kan være medvirkende til, at de to lokalplanlæggere ikke har en netværksorienteret tilgang, kan være, at de er styret af deres egne normer. Hvis de ikke har været vant til at involvere andre aktører, og hvis de i høj grad gør, som de plejer at gøre, vurderer planlæggerne måske ikke fra projekt til projekt, hvilken involvering der vil være bedst at have. Det kan også være, at de to planlæggere vurderer, at det ikke er relevant at involvere andre end kommunens folk, hvilket de i interviewene faktisk gav udtryk for i ex nye boligområder. Ved lokalprojekter af boligområder på barmarksområder, har de udtalt, at de ikke ser det relevant at involverer eksterne aktører, da de ikke ser, at andre har interesser i sådan et område, når der endnu ikke bor nogle mennesker der endnu. Barrieren for netværksplanlægning kan således være, at planlæggerne simpelthen ikke kan se, at det kan være givtigt med netværksplanlægning. En anden grund til at planlæggerne ikke involvere kan også være, hvis planlæggerne prøver at holde fast i deres kendte rolle og de gamle rutiner, fordi de opfatter det som skræmmende og begrænsende at skulle varetage en ny anderledes rolle, hvilket Sehested mener godt kan være tilfældet (Sehested 2005). Jeg mener, at planlæggerne med fordel kan ændre deres tilgang og overveje, om netværksplanlægning i sådanne barmarksprojekter alligevel ikke kan være givtigt for både processen og projektet. Det kan ex være en ide, at de involverer de kommende beboere i området. Sammen med disse aktører kan de få en fælles forståelse for, hvordan de gerne ser området, og derved kan de kommende beboere være med til at præge det område, de snart skal bo i, hvilket kan give mere tilfredshed med planerne, hvilket er en af netværksplanlægningens gevinster jf. Kapitel 6. En af netværksplanlægningens gevinster, såsom øget forståelighed for planerne, kan efter min mening således være givtigt i lokalplanlægningen ift. til sådanne barmarksprojekter.

Der er også lavet et sådant projekt i Skanderborg med succes. De har lavet et spil der hedder Anebergspillet, hvor de involverer og samler viden fra forskellige aktører, inden et nyt boligområde skal udformes. Det skal *"aktivere forskellige interessenter, så de ved utraditionelle metoder kommer med input til det nye skovrejsnings- og boligområde"* (PLAN09 2009). Spillets formål er bl.a.: *"at at skabe et dialogbaseret værktøj som kan supplere planprincipper for udviklingsområderne i kommuneplanen og dermed danne administrations grundlag for lokalplanlægningen"*. (PLAN09 2009). Således kan man drage fordel af sådanne allerede afprøvede projekter med netværksplanlægning, når der laves barmarksprojekter i Aalborg Kommune, med nye boligområder. Desuden påpeger Sehested (2009) også, at det kan være

relevant med netværksplanlægning i barmarksprojekterprojekter. (Appendiks 6) En anden måde, der kan hjælpe lokalplanlæggerne til at bliver klar over mulighederne for involvering i sådanne projekter, kan være hvis Aalborg Kommune laver en decideret model for borgerinddragelse, ligesom der er lavet i Århus Kommune i 2004, jf. Billede 4. Formålet med denne har netop været at opnå netværksplanlægningens gevinster, så som tilfredshed med forløbet og forståelse og accept af de truffe beslutninger, hvilket ses i følgende citat af formålet med modellen: *"Borgerne skal opleve, at der er givet reelle muligheder for at deltage i debatter gennem kommunens tilrettelæggelse af hensigtsmæssige planprocesser. Borgerne skal tillige opleve, at der gives den nødvendige og tilstrækkelige information ved inddragelse i planlægningen. Målet er at opnå et for alle parter mere tilfredsstillende forløb, der giver grundlag for en højere grad af forståelse og om muligt accept, når beslutningen er truffet."* (Århus Kommune 2004) I modellen står der, at der altid tidligt i et projekt skal fastlægges, hvilken form for borgerinddragelse der skal være uanset, hvem der tager initiativ: *"Overvejelserne skal gøres uafhængigt af om, det er Århus Kommune, en borgergruppe eller en bygherre, der er initiativtager til strategien, planen eller projektet."* (Århus Kommune 2004) Hvis Aalborg Kommune laver en lignende model tvinges planlæggerne dermed til at tage stilling til, hvilken form for borgerinddragelse der skal være i lokalplanprojekterne. Måske det kan hjælpe til, at de hver gang tager stilling til relevansen af involvering i de forskellige projekter herunder barmarksprojekter. Mange andre organisationer har også peget på at netværkstilgangen generelt er at foretrække bl.a. anbefaler Verdensbanken, EU, ministerier, tænketanke, mv., at der i stigende grad skal anvendes netværk mellem de relevante og berørte parter som middel til politikformulering og til gennemførelse af vedtagne politikker, (Sørensen, Torfing 2006) Således anbefaler jeg, ud fra både teorier og anbefalinger, samt ud fra udtalelser fra forskere, at lokalplanlæggerne begynder at overveje involvering af andre aktører i lokalplanprojekter med barmarksprojekter.



Billede 4: Århusmodel for borgerinddragelse (Århus Kommune 2004)

Planlæggerens rolle skal i netværksplanlægning være at lede processen og styre, hvem der skal involveres, og få de aktører med den bedste viden til at lave planen og komme med input, jf. Afsnit 5.2.2. To af de interviewede lokalplanlæggere havde ikke en rolle som leder i en proces, men stod i stedet selv for at udarbejde planerne stort set uden involvering af eksterne aktører. I projekter, hvor politikerne har sat faste rammer for indholdet i lokalplanen, vil det



heller ikke være relevant at involvere for at skabe fælles forståelse for selve projektindholdet. Der kan dog med fordel implementeres netværksplanlægning senere i processen ved at involvere aktører til at diskutere selve projektudformningen, såsom hvordan projektet laves bedst muligt. Der er set eksempler på at borgere i kommuner, hvor der planlægges for vindmøller, som borgerne normalt ikke er begejstrede for, får tilbudt anparter i mølleindtægterne, så de får ejerskab for mølleprojektet, og så borgerne kan se en fordel i møllerne. Connie Hedegaard har udtalt, at det kan hjælpe på tilfredsheden med planen, og hun har sagt: *"Det giver i sidste ende bedre beslutninger, som sikrer lokalt medejerskab til vindkraft"*. (Nielsen 2009b) Ved at lave en tilpasning af et ellers ikke populært projekt, kan netværksplanlægning og involveringen af forskellige aktører i projekter, som politikerne fra start af har udstukket faste rammer for, således godt lade sig gøre, men det kan kun ske ift. diskussion af begrænsede dele i lokalplanlægningen.

En barriere for at to af lokalplanlæggerne oftest ikke involverer eksterne aktører andet end i høringsperioden, kan skyldes, at de synes, det forlænger og besværliggør processen, så den ikke er så effektiv, hvilket den initierende undersøgelse påpegede, at nogle kommuner synes jf. Bilag 2. Hvis det er den barriere, der afholder de to planlæggere fra involveringen, mener jeg, at de to planlæggere bør overveje, at involveringen og dermed netværksplanlægning godt kan syne længere, fordi det tager tid at samle alle ressourcer fra alle relevante aktører, men at selve produktet måske bliver bedre og processen mere effektiv, fordi der er mere opbakning til det, og fordi der derfor ikke ex efter vedtagelse bliver protester fra aktører, når projektet er ved at blive realiseret. Dette følges yderligere op i perspektiveringen i Kapitel 12.

Ifølge Sehested (2009) kan det være svært for de to lokalplanlæggere, som ikke har en netværksorienteret tilgang, at ændre deres roller og dermed deres tilgang til lokalplanlægning. (Appendiks 6) Hvis deres opfattelse er, at det ikke er relevant at involvere andre end de interne aktører fra kommunen, og de pludselig skal prøve at skifte tilgang til en mere netværksorienteret tilgang, kan det resultere i skinddebatter. Sådanne skinddebatter, hvor borgerne ikke har reel indflydelse, og hvor der reel ikke er omfordeling af magt, er en frustrerende og tom proces (Arnstein 1969). Når befolkningen ikke får en reel indflydelse, kan de føle, at projektet trækkes ned over hovedet på dem, og det kan give mistillid til institutionerne. Borgerinddragelse i lokalplanlægningen kan derimod være med til at fremme en demokratisk proces i befolkningen. En mere offentlig debat kan også være med til at fremstille flere reelle alternativer. Netværksplanlægningens andre gevinster, så som kortere afstand mellem de der styrer, og de der styres, kan også ses som en fordel. I netværksplanlægning kan der også skabes ejerskab for projekterne, og det er vigtigt, da projekterne oftest skal være der i

mange år fremover. De øgede mængde ressourcer samt de øvrige gevinster ved netværksplanlægning er også at foretrække jf. Tabel 3 side 30. Aalborg Kommunes lokalplanlæggere kan derfor med fordel ex få inspiration i andre kommuner, hvor der sker involvering på nye måder og ikke bare i høringsperioden. Ex i Køge Kommune har man lavet en video med forskellige stemninger fra havneområdet. Folk ser intet udkast til et projekt, men ser udelukkende stemninger fra området, og ud fra disse stemningsbilleder fra havneområdet, skal borgerne være med til at bestemme, hvad havneområdet, og dermed senere lokalplanen skal indeholde. Derved involveres aktører helt fra starten af, og de har indflydelse på det hele, ikke bare i høringsperioden omkring det bestemte projekt, men de involveres før noget er bestemt. (Delman 2009) Derfor mener jeg, det vil være en god ide, at de to lokalplanlæggere arbejder mere netværksorienteret ex ved nye barmarksprojekter men også generelt. Jeg mener, det er vigtigt, at initiativet til netværksplanlægning dog springer ud af, at planlæggerne selv ser det relevant at involvere andre aktører, sådan at der ikke opstår disse skinddebatter, som er blevet beskrevet tidligere i dette kapitel.

### **10.2.2 Netværksplanlægning og rådgiversamarbejde**

Når rådgivere får lov at lave lokalplaner, blev det i indledningen af specialet gjort klart, at det kan være et tegn på netværksplanlægning, hvis rådgivere anvendes, fordi de har den bedste viden til det. I netværksplanlægning, siger Sehested (2009), at det er vigtigt, at det altid er dem med den bedste viden, som laver planerne - ligegyldigt om det er offentlig eller private aktører (Appendiks 6). Da analysen har givet viden om, at rådgiverne udelukkende hyres af ressourcemæssige årsager, og at rådgiverne således ikke hyres, fordi de har en bedre viden til at lave planerne end lokalplanlæggerne i kommunen, er det blevet afkræftet, at samarbejdet er tegn på netværksplanlægning. I hvert fald ikke i Aalborg Kommune, men i andre kommuner er det muligvis et tegn på netværksplanlægning, da flere kommuner i den indledende survey har svaret, at de anvender rådgivere pga. deres specialviden, jf. Bilag 2.

En barriere for netværksplanlægning i samarbejdet med rådgivere kan være, at lokalplanlæggerne finder det problematisk at samarbejde med rådgivere. At lokalplanlæggerne i Aalborg Kommune finder det problematisk at samarbejde med rådgivere, stemmer også overens med resultaterne i den initierende del af specialet jf. Afsnit 2.2, hvor analysen viste, at kommunerne generelt finder samarbejdet problematisk. Samarbejdet med rådgivere er ikke noget, planlæggerne selv bestemmer, men det er noget, som planlæggerne føler, at både politikere og ledere synes, kommunen skal anvende. En af lokalplanlæggerne fra Aalborg Kommune mener, at politikerne og ledernes opfattelse af, at man skal anvende rådgivere

stammer fra en generel tendens i samfundet, hvilket således tyder på, at denne lokalplanlægger muligvis har øje på tendensen med netværksplanlægning, som generelt udspreder sig mere og mere i samfundet jf. Kapitel 6.

En anden barriere for netværksplanlægning, når rådgiverne laver lokalplaner, består i, at kontakten mellem planlæggerne i Aalborg Kommune og rådgiverne ikke er god. Denne ulempe er også et problem generelt, når landets kommuner samarbejder med rådgivere omkring lokalplaner jf. Bilag 2. I netværksplanlægning skal der konstant gennem hele processen være en god kontakt mellem de involverede parter ifølge Sehested (Appendiks 6). Barriererne for det gode samarbejde og dermed netværksplanlægning, når rådgivere laver lokalplaner, kan skyldes flere ting. Aalborg Kommunes egne planlæggere peger på, at det skyldes, at rådgiverne skal aflaste dem, og at der derfor skal være så lidt i kontakt mellem kommunen og rådgiver som muligt. En anden mulig barriere, mener jeg kan være, at de kommunale lokalplanlæggere modarbejder et samarbejde. I interviewene med de tre lokalplanlæggere kunne ingen af lokalplanlæggerne se fordelene i brugen af rådgivere. Hvis de ikke ser det nødvendigt, og hvis de føler, at deres arbejde bliver taget fra dem, (hvilket generelt er blevet nævnt som et problem ved samarbejdet med rådgivere jf. Bilag 2), kan det tænkes, at de ikke er så åbne over for at samarbejde løbende i processen og derfor helt eller delvist modarbejder det. Hvis lokalplanlæggerne i kommunen føler, at deres arbejde svinder ind, kan de føle sig truet af rådgiverne.

*"De store tekniske forvaltninger med teknisk faglighed i højsædet er stort set "afmonterede", og byplanafdelingerne væk eller meget små". (Sehested 2005)*

Hvis lokalplanlæggerne selv har set den tendens som ses i citatet ovenfor, kan det således være, at de selv er modvillige over for et godt samarbejde med rådgiverne. Det kan således være at det nogle gange er lokalplanlæggerne selv, der er barrieren for det gode samarbejde, og dermed for netværksplanlægning.

En barriere for netværksplanlægningen i rådgiversamarbejdet kan også være, at kommunens planlæggere ikke synes, at rådgivernes lokalplanarbejde er lige så godt, som når kommunens lokalplanmedarbejdere laver lokalplaner, hvilket den generelle undersøgelse af landets kommuner bl.a. viste, jf. Bilag 2. Michael Tophøj mener: *"Det kan være, at det er, fordi en konsulentplanlægger, de skal jo hele tiden fakturere deres tid, dvs. der er måske ikke så stor grund til at gå i dybden, til eftertanke osv... som der er i de kommunale planafdelinger, derfor kunne man forestille sig, at de (kommunens planlæggere, Red.) nogen gange synes, at det der de konsulenter laver, det er måske lidt venstrehåndsarbejde". (Appendiks 5).* En anden barriere

for samarbejdet og dermed netværksplanlægning kan ifølge Michael Tophøj være: *"Det kan være noget helt banalt, som det man kalder professionel jalousi. Altså det er os her i kommunen, der har kendskab til det, nu skal I (rådgiverne, Red.) ikke komme her og være for høje i hatten.* (Appendiks 5).

Således er der flere mulige barrierer, der kan hindre samarbejde undervejs i processen, når rådgivere laver lokalplaner. Det vil ellers efter min mening være givtigt, hvis netværksplanlægning bliver implementeret i samarbejdet, da det kan være med til at mindske de problemer, der er nævnt i indledningen, og som jeg i praktikken oplevede, der var, når Aalborg Kommune samarbejdede med rådgivere omkring lokalplaner jf. Kapitel 1. Sehested (2009) mener, at hvis kommunens lokalplanlæggere samarbejder med rådgiverne løbende under hele udarbejdelsen, kan det være, at kommunens medarbejdere opdager nogle fejl tidligere, således at de kan blive rettet i tide, før planen skal afleveres. (Appendiks 6) Således skabes der ikke samme konflikter til slut op imod deadline for afleveringen af lokalplanen, og således kan processen blive mere effektiv, og produktet kan måske forbedres, hvilket er nogle af netværksplanlægningens gevinster jf. Afsnit 5.2.2.

Nu er det blevet vurderet, hvilke projekter netværksplanlægning ikke er relevant for, og i hvilke sammenhænge det er relevant at implementerer netværksplanlægning. Ved de sammenhænge, hvor jeg har vurderet, at det er relevant at implementerer netværksplanlægning ved, er barrierer og potentialer blevet diskuteret. Således er svaret til problemformuleringens andet spørgsmål: *"Hvilke barrierer og potentialer er der for netværksplanlægning på lokalplanniveauet?"* blevet diskuteret og besvaret.

## 11 Konklusion

Gennem en analyse af lokalplankulturen og lokalplanlæggernes roller i Aalborg Kommune, er der i specialet fundet svar til følgende problemspørgsmål:

- ***I hvilke sammenhænge kan netværksplanlægning, eller delaspekter heraf, identificeres i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?***

Qua analysen er det blevet påvist, at der findes aspekter af netværksplanlægning i flere dele af lokalplanlægningen i Aalborg Kommune - både i lokalplankulturen og i lokalplanlæggernes roller. Således har analysen vist, at der findes delaspekter af netværksplanlægning, når bygherrer tager initiativ til lokalplaner, og når kommunen i samarbejde med bygherrerne tager initiativ til lokalplaner. Desuden har analysen givet viden om, at der ofte er aspekter af netværksplanlægning i byfornyelseslokalplanprojekter som ex havnefrontprojektet, hvor mange forskellige aktører ofte er med igennem hele processen. Analysen af lokalplanlægningen i Aalborg Kommune har således vist, at netværksplanlægning i lokalplanlægning afhænger af projekttypen. Desuden afhænger netværksplanlægning i lokalplanlægningen også af de rammer, politikerne sætter for lokalplanlægningen, og de politiske rammer afhænger desuden af samfundets konjunkturer, og derfor afhænger netværksplanlægning i lokalplanlægningen således også af samfundets konjunkturer. Ved ex nye byområder på barmarksområder, sætter politikerne ofte ikke så mange rammer, da de mener, at folk skal have lov at bygge deres drømmebolig, men her har analysen givet viden om, at det er lokalplanlæggernes tilgang, der gør, at der oftest ikke er netværksplanlægning i disse lokalplanprojekter.

I analysen af tre lokalplanlæggeres roller, har det vist sig, at to af planlæggerne oftest ikke involverer eksterne aktører. En af planlæggerne har derimod en meget netværksorienteret tilgang til lokalplanarbejdet. Denne planlægger involverer oftest alle relevante aktører i hele processen og har rollen som proceskoordinator, der ikke ved alt selv, men som styrer processen og får sin viden fra andre aktører. I analysen har det vist sig, at denne planlægger passer overens med rolletypen "Procesplanlæggeren", som er en rolletype, der er meget netværksorienteret, og som dermed åbner op over for netværksplanlægning i lokalplanlægningen.

Specialets resultater har således bekræftet, at der også forekommer netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune, ligesom det forekommer i mange andre planlægningssammenhænge og faggrene. Analysen har desuden givet viden om sammenhænge, hvor netværksplanlægning ikke findes i lokalplanlægningen i dag. Der er blevet

lavet en vurdering af, om netværksplanlægning i nogle af disse sammenhænge kan være relevant at implementere. Vurderingerne blev lavet på baggrund af interviews med lokalplaneksperten Michael Tophøj samt forskeren Karina Sehested og ud fra den teoretiske viden om netværksplanlægning, som er opsamlet i specialet. Det er vurderet, at i spørgsmålet om, hvor ex psykiatiske sygehuse skal være, samt i planer, hvor politikerne har sat faste bestemmelser om hele planens indhold, er det ikke relevant med netværksplanlægning. I de sammenhænge, hvor det er vurderet, at det kan være fordelagtigt at implementere netværksplanlægning, er der blevet diskuteret, hvilke barrierer der gør, at der ikke findes netværksplanlægning i dag. Desuden er det diskuteret, hvilke potentialer der forekommer for netværksplanlægning i disse sammenhænge. Således er svaret til følgende problemspørgsmål diskuteret i specialet:

- ***Hvilke barrierer og potentialer er der for netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune?***

Den største barriere for netværksplanlægning i lokalplanlægningen har vist sig at være, hvis politikerne sætter meget faste rammer for lokalplanernes indhold på baggrund af politikernes egne ønsker, hvilket de ofte og lettere kan gøre, når der er højkonjunktur, da der altid findes investorer, der vil lave projekterne. I lavkonjunktur kan det være svært at få gennemført samme projekter, og derfor er politikerne nødt til at sætte færre rammer for lokalprojekterne, da der er færre investorer, der vil fuldføre projekterne. Således kan det være, at politikerne fremover ikke vil lave ligeså faste bestemmelser, fordi der er finanskrisen. Dermed kan det være, at denne barriere for netværksplanlægning i lokalplanlægningen mindskes. Det kan dog ikke konkluderes ud fra dette speciales resultater, men det kan efterfølgende forskning fastslå, hvilket foreslås i perspektiveringen i Kapitel 12.

Hvis der ikke er sat faste rammer for lokalplanlægningen af politikerne, har specialets resultater vist, at det i høj grad er lokalplanlæggernes tilgang til arbejdet, der afgør, om der er netværksplanlægning eller aspekter heraf i lokalplanlægningen. Således er lokalplanlæggernes roller blevet diskuteret, og det har vist sig, at en barriere, der hindrer netværksplanlægning i barmarksprojekter, er, at lokalplanlæggerne ikke kan se relevansen i det. Ud fra eksempler fra andre kommuner og ud fra Michael Tophøjs vurdering, har jeg anbefalet i dette speciale, at netværksplanlægningstilgangen kan være relevant i sådanne projekttyper, da det kan give større forståelighed og tilfredshed for planerne, hvis ex kommende beboere tages med i planlægningen.

I rådgiversamarbejdet forgår samarbejdet mellem kommune og rådgivere problematisk, hvilket er en barriere for netværksplanlægning, da der i netværksplanlægning løbende gennem hele

processen skal være et godt samarbejde mellem alle involverede aktører. På baggrund af Sehested (2009) og Michael Tophøj (2009) er det vurderet, at det bl.a. kan skyldes "professionel jalousi". Kommunens planlæggere ser måske ikke rådgiveres arbejde som lige så godt og fyldestgørende som kommunes eget arbejde med lokalplaner, fordi rådgivere altid skal gøre arbejdet meget hurtigt, når de skal udregne alle de timer, de arbejder med et projekt. Det kan også være, at kommunens planlæggere føler, at de får taget deres arbejde fra dem, hvilket surveyundersøgelsen, af alle landets kommuner i den initierende del af specialet, har peget på. Derfor kan det være, at kommunens planlæggere bevidst modarbejder samarbejdet, da de er kede af at miste deres arbejde til rådgivere. Det kan dog ikke direkte påvises i Aalborg Kommune ud fra dette speciales resultater. Et bedre samarbejde og dermed bedre vilkår for netværksplanlægning vil være udbytterigt i samarbejdet mellem kommune og rådgivere omkring lokalplaner, da det kan forbedre processen ved at give forståelse mellem parterne og ved at hindre, at mulige fejl først opdages i sidste øjeblik.

I specialet er der i analyserne, vurderingerne og diskussionerne ikke sat spørgsmålstegn til, hvad god planlægning er, og dermed er det ikke diskuteret, hvilke kriterier der sættes for god planlægning. Specialets konklusioner fremkalder dog et behov for en diskussion omkring dette, da det ellers ikke kan afklares om netværksplanlægningen vil være givtig for lokalplanlægningen, og derfor forekommer der en diskussion af god planlægning i perspektiveringen i Kapitel 12.

## 12 Perspektivering

*De resultater, der fremkommer i specialet, aktualiserer og fremprovokerer behovet for yderligere undersøgelser af netværksplanlægning ift. lokalplanlægning. Der opstartes derfor i dette kapitel nogle forslag til analyser og diskussioner, som der med fordel kan arbejdes videre med i en fremtidig forskning.*

### 12.1 Netværksplanlægning og god planlægning

I specialet er der ikke blevet diskuteret, hvad god planlægning er. Konklusionen i specialet har dog fremkaldt et behov for sådan en diskussion, hvilket derfor startes op herefter, men som med fordel også kan diskuteres videre i efterfølgende forskning.

God planlægning afhænger af, hvilke kriterier der sættes op for det. Skal den gode planlægning give en god proces, produkt eller er der andre kriterier planlægningen skal opfylde? I rationalistisk planlægning, som har været dominerende generelt i planlægningen før i tiden, troede kommunerne, at det var god planlægning, når deres planlæggere lavede planer ud fra deres faglige viden, hvor samfundets øvrige aktører skulle udfylde planerne jf. Afsnit 5.2.1. I den rationalistiske tilgang til god planlægning var kriteriet således et godt fagligt produkt.

Netværksplanlægning handler i høj grad om involvering af forskellige aktører, for dermed at opnå en bredere viden, hvor det ikke bare er kommunens planlæggeres faglige viden, men også konkret viden fra andre aktører. Ex viden om hvordan et sted anvendes, og hvilke muligheder andre aktører ser i stedet. Således er god planlægning i denne planlægningsform en proces, hvor alle relevante aktører giver mest mulig viden til alle faser i projektet. Tophøj har sagt, at hvis kriteriet for god planlægning handler om kvalitet i planlægningen, så vil en netværkstilgang være at foretrække. Han har yderligere sagt: *"Hvis man både kan få fru. Jensen og markedets spillere, dvs. civilsamfundet og markedet, og Kommunen... hvis de alle sammen kan være tilfredse, fordi man har involveret ud fra en netværkstilgang, så må det alt andet lige være bedre, end hvis det er en bestemt aktør fx kommunen der har sat sig på det hele... Des flere der kan blive involveret og siger thumbs up, des bedre er det. Det er netværksplanlægningstilgangen udmærket til."* (Tophøj 2009 – Appendiks 5).

I dette speciale har der været fokus på lokalplanprocessen, og specialet har vist, at netværksplanlægning har været nyttig ift. lokalplanprocessen i nogle sammenhænge. Men hvis kriteriet for god planlægning også er, at det skal danne et godt produkt, kan dette speciales



undersøgelser ikke dokumentere, om netværksplanlægning er fordelagtig. Men vil produktet ikke også automask blive bedre, hvis processen bliver bedre? Hvis mange aktører har været med til at lave lokalplanlægningen, siges en af gevinsterne ved netværksplanlægning at være større tilfredshed omkring det færdige produkt. I Århus Kommune har kommunen lavet en model for borgerinddragelse, fordi de mener, at hvis processen forbedres via borgerinddragelse, vil produktet også blive bedre. (Århus Kommune 2004) Det vil være oplagt også at lave en undersøgelse, hvor selve lokalplanprodukterne, og en undersøgelse hvor de efterfølgende projekter, der udføres, også analyseres. En sådan undersøgelse kan supplerer specialets resultater, således at der opnås erkendelse, om netværksplanlægning også er hensigtsmæssig, hvis kriteriet for god planlægning er et godt produkt.

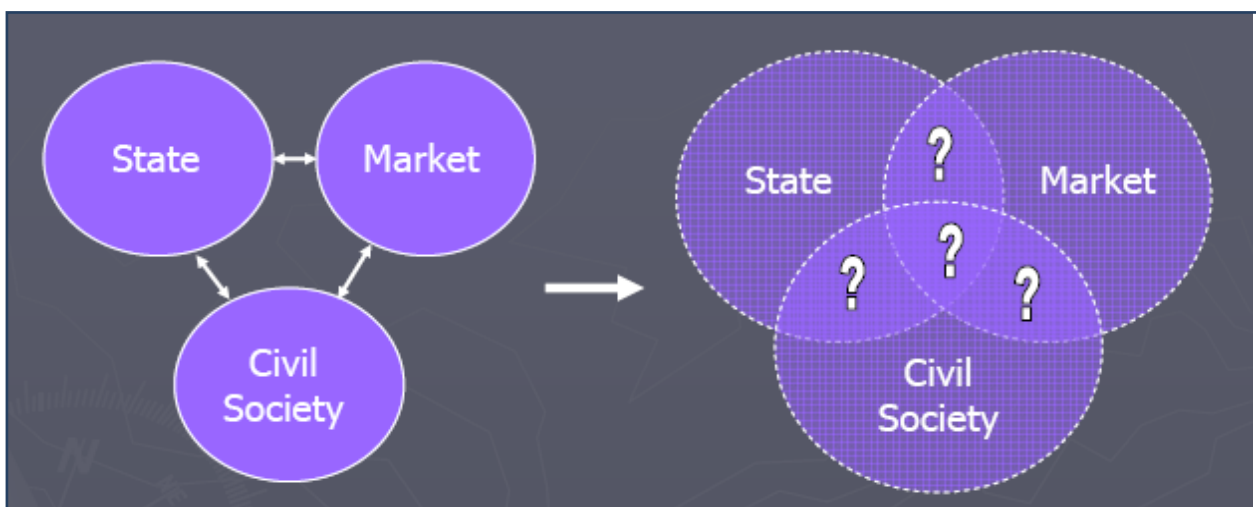
Kriterierne for om god lokalplanlægning har fokus på proces eller produkt handler i høj grad af øjnene, der ser på det. Kommunen har andre kriterier for god planlægning end eksempelvis projektmagere og bygherrer. Kommunen kriterier kan være at få aktiviteter i gang i byen, som kan skabe arbejdspladser, velstand og vækst for byen. Da politikerne er folkevalgte, har de en interesse i, at leve op til de forventninger, og træffe de beslutninger, som giver opbakning af deres vælgere. Bygherrernes kriterier for god planlægning er meget produktorienteret. De vil tjene penge. Disse forskellige kriterier, som de forskellige aktører har til god planlægning, betyder, at én form for lokalplanlægning ses god i nogles øjne, mens en anden slags planlægning ses god i andres øjne. Hvem der bestemmer kriterierne, og dermed har magt, afgøres bl.a. af konjunkturændringerne, hvilket dette speciale har vist. Da kriterierne af god planlægning også afhænger af øjnene, der ser på det, kan det være relevant at udvide undersøgelsen fra dette speciale til også at omfatte andre aktører end kommunen. Eksempelvis kan en undersøgelse af borgere, rådgivere, eller andre supplere resultaterne i dette speciale, ved at give viden om netværksplanlægning også ses givtigt, ud fra hvad andre aktører sætter som kriterier for god lokalplanlægning. Det kan også være ideelt at lave en undersøgelse af samarbejdet mellem kommune og rådgivere omkring lokalplaner, hvor det er rådgiverne, der undersøges i stedet for kommunens side af sagen, som det er i dette speciale. Det kan desuden også give viden, om rådgiverne også ser samarbejdet problematisk, ligesom kommunerne gør.

## 12.2 Netværksplanlægning, magt og demokrati

Forskellen mellem rationalistisk planlægning og netværksplanlægning handler i høj grad om forskellen i graden og tidspunktet for involvering af andre aktører i planlægningen. Hvis det er

planlæggerne, der sætter kriterierne for den gode planlægning, er det dem, der har magten til at bestemme kriterierne, hvorimod magten fordeles ud til de forskellige aktører, hvis disse får medbestemmelse i planlægningen. Hver gang der sker en forandring, eller der besluttet en lokalplan, kan det siges at være et udtryk for magtudøvelse. Magt og demokrati kan derfor med fordel diskuteres, hvis dette specialeemne skulle diskuteres yderligere.

Magtfordelingen afhænger af styreformen. Rationalistisk planlægning hænger sammen med den hierarkiske bureaukratiske styreform med repræsentativt demokrati, hvor der er en klar opdeling mellem staten, markedet og civilsamfundet. Hver af disse aktører har således en veldefineret rolle jf. illustrationen på Billede 5.



Billede 5: Samfundsaktørernes roller er klart defineret i rationalistisk planlægning, men ikke klart defineret i netværksplanlægning (Hansen 2009)

Netværksplanlægning hænger derimod sammen med en netværksorienteret styringsform, der går på tværs af de traditionelle styringsniveauer som ex staten. *"Beslutninger træffes således i et komplekst sammenspil på en række forskellige (internationale, nationale, regionale og lokale) beslutningsniveauer."* (Agger, Hoffmann 2008) Derved har stat, marked og civilsamfund ikke længere en klar grænse, da både initiativ, planudarbejdelse og opfølgning foregår i fællesskab mellem forskellige aktører jf. Billede 5. Når grænsen og rollerne mellem aktørerne i samfundet i netværksplanlægning ikke er klare, er der meget, som giver anledning til diskussion. Det kan diskuteres, hvilken rolle og beslutningskompetence de berørte borgere skal have i forhold til de folkevalgte politikere. Politikerne kan stilles til regnskab for beslutningerne, og vi kan undlade at stemme på dem til det næste valg. Det kan man ikke i samme grad med aktive borgere, (Agger, Hoffmann 2008) så det er således relevant at diskutere, hvor balancen skal være, og sådan en diskussion hænger sammen med diskussionen om demokrati.

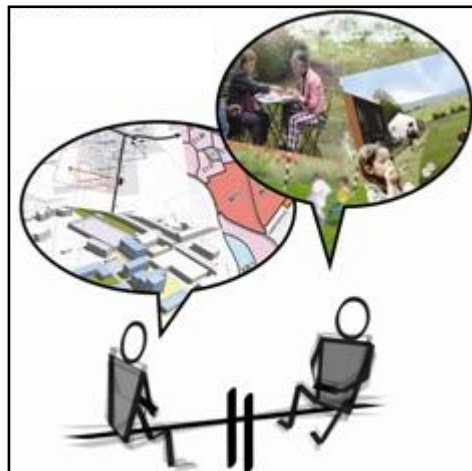
Danmark er der et repræsentativt demokrati (DR 2007), hvor borgerne vælger andre til at repræsentere deres synspunkter. (Held 2006) I Planloven (§ 22 a<sup>1</sup>) står der dog, at borgerne skal have muligheder for at tilkendegive deres meninger i den lovpligtige offentlighedsperiode på mindst 8 uger, når der laves nye planer herunder også lokalplaner. I Planloven (§ 23s, stk. 5<sup>2</sup>) står der desuden at Kommunalbestyrelsen ikke behøver at ændre planerne ift. indsigelserne, der kommer fra borgerne. (Miljø og Energiministeriet 2007) Således er det efter loven i orden, at politikerne sætter faste rammer for indholdet i lokalplanerne, så længe der har været en offentlighedsperiode, men det er ikke i dette speciale synligt, hvad de politiske bestemmelser baseres på. Hvis de sætter faste rammer på baggrund af en foroffentlighedsfase, kan man sige, at politikerne følger almenvellets interesser, og dermed er det demokratisk, men hvis de kun følger egne interesser, fordi de ex kender en ven, der kan få gavn af projektet, er det ikke længere planlægning for almenvellets bedste. En af planlæggerne fortalte om en lokalplan, der var blevet lavet på trods af 700 indsigelser imod det. Er der så stadig en god demokratisk beslutning?

I specialet har det været planlæggernes roller, som har været undersøgt, i en yderligere undersøgelse kan det være relevant også at undersøge politikernes rolle, da deres roller i høj grad også ændres ligesom planlæggernes, når den mere netværksorienterede tilgang finder sted. Politikernes roller går ligesom planlæggernes roller fra at være suveræn politikere til at være meta-guvenør. I dette speciale har undersøgelserne vist, at det tyder på at politikerne har metaguvenørroller ift. nye parcelhusområder, hvor politikerne ikke sætter faste rammer, da de mener, at dem, der bygger, skal have lov og mulighed for at bygge deres drømmehus. Politikerne og planlæggerne sætter derimod nogle gange faste rammer for lokalplanerne ex ved projekter i eksisterende by, men i dette speciale er det ikke belyst, om de gør det ud fra egne interesser eller på baggrund af foroffentlighedsdebatter. Det vil være oplagt i et yderligere studie også at undersøge politikernes roller i lokalplanlægningen, for at finde ud af deres roller. Forskeren Eva Sørensen har bl.a. forsket i politikernes roller, når styringsformen går fra hierarki til netværk. (Sørensen 2002) Desuden kan det være relevant at finde ud af, om der er variation i politikernes roller alt efter projekttyper (ud over det der er fundet frem til i dette speciale), konjunkturer mm, for derved at undersøge vilkårene for netværksplanlægningen i lokalplanlægningen yderligere i de forskellige forhold.

<sup>1</sup> ...skal et forslag offentliggøres og sendes til de berørte regionsråd og kommunalbestyrelser. Miljøministeren fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af kommentarer til det fremsatte forslag.

<sup>2</sup> "Stk. 5. Efter udløbet af fristen efter stk. 4 tager kommunalbestyrelsen stilling til de fremkomne bemærkninger. Kommunalbestyrelsen **kan** i forbindelse hermed vedtage ændringer af den offentliggjorte strategi."

Michael Tophøj har kommenteret politikernes roller: *"Man skal ikke sætte flere rammer som politiker, end det der er nødvendigt af hensyn til at varetage de kommunale kollektive interesser. Det er jo ikke et diktatur. Der skal være et samspil med den private sektor. Jeg mener kun, det er en kvalitet, at man har så mange relevante aktører i spil. Det bliver først problematisk, når magtbalancen tipper over til den ene eller anden side. (illustreret på Billede 6, Red.). Selvom den i højkonjunkturer tipper over, og kommunerne kræver ganske meget, man kan ikke sige andet end, at det er legalt eller legitimt stadigvæk. Spørgsmålet er om at få så meget tilfredshed og så meget udnyttelse af de potentialer, der ellers er. Der tror jeg kommunen skal være en lille smule... ikke svag... men blød og fleksibel".*



Billede 6: illustration af at magtbalancen mellem interesserne i planlægning skal være ligelig fordelt. (Henriques 2009)

Når politikerne beslutter sig for at et lokalplanprojekt skal udføres efter meget bestemte rammer, er det en magtudøvelse og muligvis foregår lokalplanlægningen i sådanne tilfælde ikke ideelt. Det kan ifølge Gaardmand (1993) ses som korporation, hvilket kan ses i dette citat: *"Demokratiet tilsidesættes gang på gang fordi planlægningen er korporativ".* (Gaardmand 1993) Bent Flyvbjerg har forsket i rationalitet og magt i planlægningen, og han når frem til, at der er stor forskel på, hvordan planlægning udføres reelt og ideelt. (Flyvbjerg 2008, Flyvbjerg 1991b) Således kan det godt være, at det er ideelt at have netværksplanlægning i stedet for, at politikerne træffer beslutningerne om lokalplanindholdet. I den ideelle planlægning er rationalitet et centralt begreb, men ifølge Bent Flyvbjerg hersker der i virkeligheden ofte i stedet magt (Flyvbjerg 2008). Den ideelle planlægning burde være baseret på sandhed, opfordre til deltagelse og være med til at fremme bæredygtighed og social retfærdighed. I modsætning til dette ideal, mener Flyvbjerg (2008), at planlægningen ofte er udtryk for det modsatte: Der manipuleres med facts. Aktører bliver udelukket af processen, og planlægningsformen der fremkommer, kan skabe eller fastholde social uretfærdighed, også selvom det ikke har været intentionen. Således kan det være ideelt at undersøge rationalitet og magt i et videre studie. Det kan således være relevant at undersøge, hvem der har magt i lokalplanlægningen, og om hvordan magtens udøves i lokalplanlægningen, hvis der laves efterfølgende forskning omkring netværksplanlægning i lokalplanlægningen.

## 12.3 Flere relevante analyser og diskussioner ift. specialets fokus

Specialet har arbejdet med de undersøgelser, som sås mest relevante for det fokus, der var valg. Andre relevante undersøgelser, som også kan udbygge studiet ex i efterfølgende forskning, beskrives herefter.

### 12.3.1 Hvad opstår netværksplanlægning af?

En af lokalplanlæggerne i Aalborg Kommune har sagt at skiftet til netværksplanlægning og skiftet i planlæggernes roller skyldes et samfundsbehov, da samfundet ikke længere er funktionsopdelt, men bygger på netværk i flere niveauer på kryds og tværs. Hun mener, det giver behov for en hel ny planlægningstilgang og dermed også en ændring af planlæggerrollerne (Appendiks 4). To af planlæggerne ser ikke samme skift i lokalplanlægningen. En har udtalt: ” Skift og skift. Der er altid påvirkninger ude fra. Der er altid påvirkninger fra kollegaer, som har nogle gode ideer. Man skulle jo være en god stud, hvis man ikke lader sig inspirere af, hvordan andre gør det. Så der sker umærkelig ting. Bare det vi flytter over og bruger en maske. Det kan være en huskeseddel eller andet. Men så meget nyt er der altså heller ikke sket. Der er sket noget med lovgivningen, det rykker jo også lidt. Det er ikke en revolution, men det er en evolution - en langsom udvikling i en eller anden retning.” (Appendiks 3) Således er det forskelligt om lokalplanlæggerne har opfattet et skift i lokalplanlægningen, mens det er tydeligt i andre sammenhænge, at planlægningen i flere sammenhænge generelt er gået over til netværksplanlægning jf. Kapitel 6. Det kan ikke afgøres, hvad der gør, at planlægningsformen ændres generelt. Karina Sehested har forsket i dette spørgsmål og Sehested (2009) har sagt, at man ikke kan sige, hvordan netværksplanlægningen opstår, og hvad det udspringer fra. En kommunal leder har fx fortalt Karina Sehested, at han er klar over, at der sker et skift i planlægningen, men han ved ikke, hvordan kommunen skal håndtere skiftet, og hvem der skal sørge for, at planlæggerne er opdateret ift. det. Derfor gør denne kommune, som de plejer at gøre, og laver planerne som de altid har gjort. Sehested mener dog, at skiftet til en vis grad kan forklares med teorierne om New Public Management. (Sehested 2009 – Appendiks 6) I New Public Management inspireres den offentlige sektor i mange vestlige lande ved at drive den offentlige sektor på markedslignende vilkår. Derved sættes der fokus på borgerne som brugere af offentlig service, der har rettigheder og kan vælge mellem forskellige offentlige ydelser. (Agger, Hoffmann 2008) Således kan det være spændende at undersøge teorier omkring New Public Management i et efterfølgende studie, for at se om det kan være med til at forklare skiftet til netværksplanlægning generelt. Desuden kan et studie af, hvordan kommunerne håndterer skiftet være relevant at lave i efterfølgende forskning. I dette

speciale er der set på barriererne for netværksplanlægning i lokalplanlægningen, hvilket har givet en vis viden om, hvad der skal til, før der kan forekomme netværksplanlægning i lokalplanlægningen, men det kan være relevant også at finde frem til, hvordan netværksplanlægning er opstået i andre sammenhænge, for at få inspiration til, hvilke andre omstændigheder, der skal til, før der kan foregå netværksplanlægning i lokalplanlægningen.

### 12.3.2 Udvidelse af det deduktive studie

Dette speciale har været et deduktivt studie, hvor grænserne for netværksplanlægning er blevet analyseret i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Således har der været fokus på netværksplanlægning og til en vis grad rationalistisk planlægning. Der er ikke undersøgt for andre planlægningsformer, da det ikke har været formålet. I efterfølgende forskning, kan det være en ide at lave et studie af lokalplanlægningen, hvor der søges efter en forklaring af, hvilken planlægningsform, der er i de sammenhænge, hvor det har vist sig, at der ikke findes netværksplanlægning i lokalplanlægningen. Planlægningsformen har vist sig både at indeholde delaspekter af netværksplanlægning og af rationalistisk planlægning i nogle sammenhænge, ex når bygherrerne tager initiativ til lokalplaner jf. Afsnit 8.2.1. I andre sammenhænge, som ex når rådgiverne laver lokalplaner for Aalborg Kommune, kan det ikke siges at være netværksplanlægning, da analysen i specialet har vist, at de ikke hyres pga. deres specialviden, og da der er et dårligt samarbejde mellem kommunen og rådgiverne. Samarbejdet kan heller ikke perspektiveres til rationalistisk planlægning, da det så er kommunen selv, der skal lave lokalplaner, således kan det være en ide at finde ud af, hvad det i sådanne sammenhænge er for en planlægningsform. Muligvis er det New Public Management, som Sehested har nævnt (Appendiks 6), der til dels kan bruges til at beskrive planlægningsformen, når der er samarbejde med rådgivere omkring lokalplaner, men det skal der et efterfølgende studie til at slå fast.

### 12.3.3 Diskussion af tidsperioden for lokalplanlægningen

Tidsbegrebet er blevet anvendt som argument imod at inddrage ex rådgivere jf. Tabel 1. Således har surveyundersøgelsen i indledningen vist, at kommuner der oftest anvender rådgivere har sagt, at de gør det, fordi planerne derved laves hurtigere, og fordelene derved er, at de sparer tid. Kommuner der oftest selv laver planer har sagt modsat, at det er tidsspild med rådgivere, og at fordelene ved selv at lave planerne er, at de ikke har tidsspild. De tre lokalplanlæggere i casestudiet er også lidt uenige i, om det går hurtigere med lokalplanlægningen, når der anvendes rådgivere. Selve tidselementet kan diskuteres, for hvilken tidsperiode regner de ud fra? Er det ex fra begyndelse af udarbejdelsen af lokalplanen til

lokalplanen er lavet færdig, eller til projektet er udført, eller en helt anden tidsperiode. Det er ikke bare tidsaspektet ift. inddragelsen af rådgivere, men også ift. inddragelse af andre aktører, der kan være relevant at diskutere yderligere. I dette studie er der ikke gået i dybden med argumenterne for og imod netværksplanlægning, men i efterfølgende forskning kan det være spændende at udforske argumenterne yderligere fx argumentet omkring tid.

#### 12.3.4 Gentagelse af samme analyse senere

Ud fra det jeg har fundet ud af i specialet, mener jeg, at politikerne bør åbne mere op og give mulighed for netværksplanlægning, da det kan være svært for politikerne selv at finde ud af, hvad der er bedst at gøre. (Sehested 2002) Det kan også være, det sker, nu hvor der ikke længere er højkonjunktur (Tophøj 2009). Michael Tophøj har sagt: *"Så kan man godt forestille sig, at det vil vende (at politikerne ikke længere sætter så faste rammer for lokalplanerne, Red.), når udviklingen ikke kommer af sig selv. Så kan man ikke bare bruge lokalplanen til at styre med, nej nu skal man bruge det til at lokke projektører og bygherrer til"*. (Tophøj 2009 – Appendiks 5) Således kan det være, at der kommer mere mulighed for netværksstyring, når der i dag er finanskrisen. Da kan politikerne, ligesom Michael Tophøj fortæller i citatet, ikke længere regne med, at der er mulighed for at få investorer til at udfylde de planer, de har bestemt. Således kan det være relevant at lave samme undersøgelse om et halvt års tid, hvor finanskrisen har stået på i længere tid, for at finde ud af om politikerne i samme grad sætter rammer for lokalplanlægning og dermed for netværksplanlægning.

Således er der nu givet bud på, hvad dette studie kan følges op med i efterfølgende studier af samme forskningsområde. Der kan også arbejdes videre med samme undersøgelser i en anden case eller samme case, med andre undersøgelser, eller andre personer, og der er således uendelig mange muligheder for at følge op på dette studie, hvis der skal laves efterfølgende forskning.

## 13 Referenceliste

- Aalborg Kommune 2009a, 19-05-2009-last update, *Kommuneplan - Hovedstruktur*. Available: <http://www.aalborgkommune.dk/Kommuneplan/Hovedstruktur/default.htm> [2009, 01-06-2009] .
- Abercrombie, N., Hill, S. & Turner, B.S. 2006, *The Penguin dictionary of sociology*, 5. ed. edn, Penguin, London.
- Agger, A. & Hoffmann, B. 2008, *Borgerne på banen: håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*, Velfærdsministeriet.
- Albrechts, L. 2001, "From traditional land use planning to strategic spatial planning: The case of Flanders" in *The changing institutional landscape of planning*, eds. L. Albrechts, J. Alden & A.d.R. Pires, Ashgate, Aldershot, pp. xii, 275 s.
- Andersen, I. 1999, *Den skinbarlige virkelighed: om valg af samfundsvidenskabelige metoder*, 1. udgave edn, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Århus Kommune 2004, *Århusmodel for borgerinddragelse*, 1st edn, Århus Kommune, Århus.
- Arnstein, S. 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, vol. 35, no. 4, pp. 216-225.
- Boeck, A.B. 2004, *Lov om planlægning*, 2. reviderede udgave edn, Jurist- og Økonomforbundet, Kbh.
- Bogason, P. 2001, *Fragmenteret forvaltning: demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*, 1. udgave edn, Systime, Århus.
- Brandt, B. 2008, 17-04-2008-last update, *Aldrig undervurder kraften af socialt netværk* [Homepage of Iværksætter Generelt], [Online]. Available: [http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://brian.brandt-madsen.com/wp-content/2008/04/socialt-netvaerk.jpg&imgrefurl=http://brian.brandt-madsen.com/aldrig-undervurder-sociale-netvaerk-414.htm&usq=\\_\\_jxg3yV1D6aLDPl46KnAApzuLcE=&h=330&w=440&sz=3\(TRUNCATED\)](http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://brian.brandt-madsen.com/wp-content/2008/04/socialt-netvaerk.jpg&imgrefurl=http://brian.brandt-madsen.com/aldrig-undervurder-sociale-netvaerk-414.htm&usq=__jxg3yV1D6aLDPl46KnAApzuLcE=&h=330&w=440&sz=3(TRUNCATED)) [2009, 31-05-2009] .
- By- og Landskabsstyrelsen 2009a, . Available: <http://www.blst.dk/Landsplan/Plansystem/01-04-2009> ] .
- By- og Landskabsstyrelsen 2009b, 07-05-2009-last update, *Lokalplanlægning - love og regler*. Available: <http://www.blst.dk/Kommuneplan/Lokalplanlaegning/Info/LoveRegler/> [2009, 04-06-2009] .



- Delman, T.F. 2009, *U-Drive:IT, Konference om brugerdrevet innovation 28. maj 2009. (Delen jeg deltog i hed borgerinddragelse i kommunal politik og byudvikling.)*, Hvide Hus, 9000 Aalborg.
- DR 2007, 26-10-2007-last update, *Håndbog i politik* [Homepage of DR], [Online]. Available: <http://www.dr.dk/NYHEDER/htm/magasiner/politik/ordbog/indhold.htm#ReprÅ'sentativt16-05-2009> .
- ESS 2009, *Aalborg - Denmark* [Homepage of Environmental Software and Services], [Online]. Available: [http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://www.ess.co.at/SUTRA/CITIES/aalborg.jpg&imgrefurl=http://www.ess.co.at/SUTRA/CITIES/aalborg.html&usg=\\_\\_JHB2OrIs1bNV6oRn5BTQp4Q0niw=&h=2319&w=3479&sz=1326&hl=da&start=1&tbnid=Ke7yOCn1-bkKmM:&tbnh=100&tb\(TRUNCATED\)](http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://www.ess.co.at/SUTRA/CITIES/aalborg.jpg&imgrefurl=http://www.ess.co.at/SUTRA/CITIES/aalborg.html&usg=__JHB2OrIs1bNV6oRn5BTQp4Q0niw=&h=2319&w=3479&sz=1326&hl=da&start=1&tbnid=Ke7yOCn1-bkKmM:&tbnh=100&tb(TRUNCATED)) [2009, 31-05-2009] .
- Flyvbjerg, B. 2008, *How to study power in planning, Forekæsnig fra kurset Putting power into planning practice*, [Online], pp. 25-05-2009. Available from: <http://www.lsn.aau.dk/intranet/planogmiljo/upm8/PPPPmateriale/slideslecture22008bf.pdf>.
- Flyvbjerg, B. 1988, *Case studiet som forskningsmetode*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning Aalborg Universitetscenter.
- Flyvbjerg, B. 1991a, *Rationalitet og magt. Bd. 1: Det konkrete videnskab*, Akademisk Forlag, København.
- Flyvbjerg, B. 1991b, *Rationalitet og magt. Bd. 2: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*, Akademisk Forlag, København.
- Forester, J. 1999, *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Fuglsang, L. & Bitsch Olsen, P. 2004, *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne: på tværs af fagkulturer og paradigmer*, 2. udgave edn, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.
- Gaardmand, A. 1993, *Dansk byplanlægning 1938-1992*, Arkitektens Forlag, Kbh.
- Gaardmand, A. 1991, *Plan og metode: om den rationalistiske planlægnings nedtur og om morgendagens metode*, Arkitekten, Kbh.
- Hajer, M. 2001, "The need to zoom out: Understanding planning processes in a postcorporatist society." in *The governance of place: space and planning processes*, eds. A. Madanipour, A. Hull & P. Healey, Ashgate, Aldershot, pp. ix, 316 s.
- Hansen, C.J. 2009, "Deliberative Planning and Power, Slides fra forelæsning", 2009, [Online], . Available from: <http://www.lsn.aau.dk/intranet/planogmiljo/upm8/PPPPmateriale/slideslecture72009cjh.pdf>. [01-06-2009].

- Healey, P. 1997, *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Macmillan, Basingstoke.
- Held, D. 2006, *Models of democracy*, 3. edition edn, Polity Press, Cambridge.
- Henriques, M.S. 2009, 18-05-2009-last update, *Fremtidens samspil mellem planlæggere og politikere er til debat* [Homepage of PLAN09], [Online]. Available: [http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://www.plan09.dk/NR/rdonlyres/C3F0758F-759D-4291-B81A-D8F80D31B5CD/0/politiker\\_vippe\\_web.jpg&imgrefurl=http://www.plan09.dk/Aktuelt/Nyhedsarkiv/Samspil\\_planl\\_og\\_pol.htm&usg=\\_\\_QkQOhf74ebUyphJPU85G11V6mKI=\(TRUNCATED\)](http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://www.plan09.dk/NR/rdonlyres/C3F0758F-759D-4291-B81A-D8F80D31B5CD/0/politiker_vippe_web.jpg&imgrefurl=http://www.plan09.dk/Aktuelt/Nyhedsarkiv/Samspil_planl_og_pol.htm&usg=__QkQOhf74ebUyphJPU85G11V6mKI=(TRUNCATED)) [2009, 31-05-2009] .
- Hoffer, C. 2008, 27-11-2008-last update, *Netværk om det åbne land* [Homepage of PLAN09], [Online]. Available: <http://www.plan09.dk/Netvaerk/land/> [2009, 05-06-2009] .
- Jæger, B. & Sørensen, E. 2003, *Roller der rykker: politikere og administratorer mellem hieraki og netværk*, 1. udgave edn, Jurist- og Økonomforbundet, Kbh.
- Jørgensen, L.O. 2003, *Planlæggerroller og -opgaver i danske kommuner - Identifikation af en blæksprutte*, 1st edn, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Københavns Kommune 2009, , *Hvad er en lokalplan*. Available: [http://www.planogarkitektur.kk.dk/Byplanlaegning/Lokalplaner og byplaner/Hvad er en lokalplan.aspx](http://www.planogarkitektur.kk.dk/Byplanlaegning/Lokalplaner%20og%20byplaner/Hvad%20er%20en%20lokalplan.aspx) [2009, 17-03-2009] .
- Kragh Jespersen, P. 2004, *Bureaukratiet: magt og effektivitet*, 1. udgave edn, Jurist- og Økonomforbundet, [Kbh.].
- Kvale, S. & Brinkmann, S. 2009, *Interview: introduktion til et håndværk*, 2. udgave edn, Hans Reitzel, Kbh.
- Launsø, L. & Rieper, O. 2008, *Forskning om og med mennesker: forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskning*, 5. udgave edn, Nyt Nordisk Forlag, Kbh.
- Miljø og Energiministeriet 2007, *Bekendtgørelse af lov om planlægning*, LBK nr. 813 21/06/2007 edn, København.
- Miljøministeriet 2008, 28-10-2008-last update, *Planloven, retsinformation.dk - LBK nr 1027 af 20/10/2008* [Homepage of Miljøministeriet], [Online]. Available: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121227> [2009, 04-06-2009] .
- Nielsen, H.F. 2009a, 21-05-2009-last update, *Større bid af kommunal kage går til de private - Overraskende stigning i andelen af kommunale opgaver, som løses af private. Næsten hver fjerde krone, som kommunerne bruger på driften, ender i en privat virksomhed*. [Homepage of Jyllands Posten], [Online]. Available: <http://www.infomedia.dk.zorac.aub.aau.dk/ms/GetArticleFull.aspx?outputFormat=Full&Duid=e1871c31> [2009, 24-05-2009] .

- Nielsen, J.S. 2009b, *Tiden skrider for nye møller*, Information.dk, <http://www.information.dk/188203>.
- Østergård, N. & Witt, H. 2007, *Planloven i praksis*, [Ny udgave] edn, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen, Kbh.
- PLAN09 2009, 18-05-2009-last update, *Anebergspillet. Dialogbaseret planlægning for byudvikling og bynære skov- og naturarealer til sundhedsfremmende og rekreative formål*. Available: [http://www.plan09.dk/Projekter/igangvaerende\\_projekter/skanderborg\\_01.htm](http://www.plan09.dk/Projekter/igangvaerende_projekter/skanderborg_01.htm) [2009, 29-05-2009] .
- Sandercock, L. 2003, *Towards cosmopolis: planning for multicultural cities*, Reprint edn, J. Wiley, Chichester, England.
- Sehested, K. 2009, *Den fysiske planlægger – udfordringer og nye roller*, Åben forelæsning d. 23-02-2009, Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, Faculty of Life Sciences, University of Copenhagen.
- Sehested, K. 2005, "Nye planlæggerroller mellem proffession, management og demokrati", *Byplan*, vol. 57, no. 2, pp. 58-61.
- Sehested, K. 2003, *Bypolitik - mellem hierarki og netværk*, 1. udgave edn, Akademisk Forlag, [Kbh.].
- Sehested, K. 2002, *Netværksstyring i byer: hvad med planlægningen og demokratiet?* 1. udgave edn, Jurist- og Økonomforbundet, Kbh.
- Simonsen, K. & Hansen, F. 2004, *Geografiens videnskabsteori: en introducerende diskussion*, 1. udgave edn, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.
- Sørensen, K. 2009, 07-01-2009-last update, *Sygehusbyggeri - Byråds kandidat foreslår, at Aalborg Kommune går ind i planer for gamle bygninger*. Available: [http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://www.kennethkuur.dk/aalborgby.bmp-for-web-large.jpg&imgrefurl=http://www.kennethkuur.dk/artikkel/sygehusprojekt.html&usg=\\_\\_jOius5XmD16V09dNBTPFGPn4ld0=&h=314&w=640&sz=37&hl=da&start=11&tbnid=JgnUiUCVwq\(TRUNCATED\)](http://images.google.dk/imgres?imgurl=http://www.kennethkuur.dk/aalborgby.bmp-for-web-large.jpg&imgrefurl=http://www.kennethkuur.dk/artikkel/sygehusprojekt.html&usg=__jOius5XmD16V09dNBTPFGPn4ld0=&h=314&w=640&sz=37&hl=da&start=11&tbnid=JgnUiUCVwq(TRUNCATED)) [2009, 31-05-2009] .
- Sørensen, E. 2002, *Politikerne og netværksdemokratiet: fra suveræn politiker til meta-guvernør*, 1. udgave edn, Jurist- og Økonomforbundet, Kbh.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2006, "Den lokale netværksstyrings ABC", [Online], vol. 32, Available from: [http://www.holbaeknettet.dk/dokumenter/abc\\_i\\_netvaerksstyring.pdf](http://www.holbaeknettet.dk/dokumenter/abc_i_netvaerksstyring.pdf). [12-05-2009].
- Sund By Netværket 2009, 01-04-2009-last update, *Sund By Netværket- Årsberetning* [Homepage of Sund By Netværkets sekretariat], [Online]. Available: <http://www.sund-by->

net.dk/pdf/Generel%20info%20om%20Sund%20By%20Netv%C3%A6rket/SBN%20%C3%85rsberetning%20for%202008.pdf [2009, 05-06-2009] .

ToFko 2009, *Netværksdannelse* [Homepage of TofKo Business Development A/S], [Online]. Available: <http://www.tofko.dk/services/netvaerksdannelse.html> [05-06-2009] .

Uldall, M. 2006, *NYP - Netværk for Yngre Planlæggere - Ledelse i en ny tid*. Available: [http://nyp.dk/index.php?Itemid=43&id=37&option=com\\_content&task=view](http://nyp.dk/index.php?Itemid=43&id=37&option=com_content&task=view) [2009, 16-03-2009] .

## **14 Bilagsoversigt**

|                                                                                                                    |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Bilag 1 – Metodologiuddybning.....                                                                                 | Side 92  |
| Bilag 2 – Begrundelse, ulemper og fordele ved samarbejdet mellem kommuner<br>og rådgivere omkring lokalplaner..... | Side 97  |
| Bilag 3 – Planlæggerroller ifl. Sehesteds teori.....                                                               | Side 105 |

## Bilag 1 – Metodologiuddybning

*I dette bilag uddybes metodologien fra Kapitel 4. Bilaget indeholder metodologien for den initierende del af specialet, samt refleksion af denne. Desuden beskrives metoden for det kvalitative interview med Karina Sehested, som desuden er refereret i Appendiks 6 på CD'en, der findes bagerst i rapporten. Til sidst i bilaget er der en uddybning af metoden til de kvalitative interviews med de tre lokalplanlæggere i Aalborg Kommune.*

### Surveystudie

I min observation af samarbejdet mellem rådgivere og kommune omkring lokalplaner i Aalborg Kommune, fandt jeg ud af, at lokalplanlægningen ikke fungerede effektivt. Derfor valgte jeg at undersøge emnet yderligere. Da det ikke har været muligt at få viden om emnet gennem litteratur, når fokus har været så specifikt på samarbejdet mellem rådgivere og kommuner omkring lokalplaner, har det været nødvendigt at lave en ny empirisk undersøgelse. Specialet er således startet op med en totalundersøgelse af alle landets 98 kommuner ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse, se spørgsmålene i Appendiks 7. Spørgeskemaundersøgelsen kan ses som et eksplorativt studie, da formålet med undersøgelsen har været at udforske emnefeltet generelt.

Undersøgelsen er lavet via programmet SurveyXact. Der er skabt kontakt via e-mail, og kommunerne har derefter logget ind til programmet og spørgeskemaet og svaret på spørgsmålene. Alle svar er indsamlet i perioden fra den 2. februar til den 21. februar. Der er 70 kommuner, der har svaret tilbage, og svarprocenten er derfor 71,4 %. De kommuner, der ikke har svaret tilbage, er fordelt i både Jylland, på Fyn og Sjælland, og derfor er der ikke en overrepræsentation af kommuner, der ikke har svaret fra et bestemt geografisk område. Svarprocenten er derfor tilfredsstillende, og gruppen, der har svaret, ses som repræsentativ for alle landets kommuner.

Spørgeskemaet består af 28 spørgsmål, jf. Appendiks 7, men alt efter om kommunerne anvender rådgivere eller selv laver lokalplanerne, er det kun udvalgte spørgsmål ud af de 28 spørgsmål, som er blevet stillet. Formålet har hovedsageligt været at give forståelse for samarbejdet mellem kommuner og rådgivere omkring lokalplaner, men der er også spurgt ind til kommuner, som ikke samarbejder med rådgivere, for at finde en begrundelse for dette valg. Det er interessant, da det kan give indsigt i, hvis (og hvorfor) kommunerne ser samarbejdet med

rådgivere som så problematisk, at de vælger ikke at samarbejde. Der er både spurgt ind til begrundelser, men også fordele og ulemper ved enten selv at lave planerne eller ved at samarbejde. Således er det undersøgt, om fravalget af rådgivere skyldes, at kommunerne ser noget problematisk ved et samarbejde, eller om de ser det som et bedre alternativ selv at lave planerne.

Observationerne fra undersøgelsen er opstillet i en matrice, og det har til formål at gøre resultaterne af kortlægningen oversigtlig.

Der er i den kvantitative surveyundersøgelse fokuseret på, hvad der kan undersøges og dermed "ses" og intet andet. I indledningen af specialet søges der ikke efter en endelig virkelighed om samarbejdet mellem kommuner og rådgivere, men i stedet undersøges der, hvilke forskellige holdninger og opfattelser kommunerne har omkring emnet. Verden og virkeligheden ses således i indledningen ud fra, hvordan kommunerne oplever verden. Alle observationer i undersøgelsen ses som ligeværdige, og der er således ikke én sandhed, men mange.

## Kvantitativt studie

Spørgeskemaundersøgelsen generere kvantitative data, da det er et struktureret spørgeskema, hvor alle kommuner har fået samme spørgsmål. Andersen (1999) har beskrevet, at det kvantitative studie har til formål, at man kan lave statistik på svarene, for at se hvor mange, der ex mener noget bestemt, mens det kvalitative studie har til formål at give forståelse for et fænomen. (Andersen 1999) Den initierende del af dette speciale er baseret på en kvantitativ undersøgelse, men formålet har hovedsageligt været at få forståelse for emnet, og derfor har der været mange åbne svarmuligheder, hvor kommunerne selv kunne formulere et svar, hvilket også sås i collagen over kommunernes kommentarer i Figur 3. Der er derfor en lidt anderledes kobling mellem formål og metode end den kombination som Andersen (1999) beskriver, da formålet med undersøgelsen har været forståelse, selvom det er en kvantitativ undersøgelse.

En surveyundersøgelse er som hovedregel statisk (Andersen 1999), og det er den undersøgelse, der laves i den initierende del af specialet også. Undersøgelsen giver viden om, hvordan kommunerne opfatter situationen lige nu. Der spørges dog også ind til, hvordan de opfatter situationen det sidste år ift. de forrige år, men derved opnås stadig kun statisk viden om, hvordan de i dag oplever situationen.

## Refleksion over metoden i den initierende del

Selvom formålet med undersøgelsen i den initierende del, har været at skabe forståelse for emnet, er der lavet en kvantitativ undersøgelse. Fordelene ved at lave en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse frem for interview face-to-face har været, at det ikke har været nødvendigt at bruge ret mange ressourcer til at indsamle de store mængder data og viden. Det har været nemt at sende alle spørgeskemaerne ud til alle landets kommuner frem for at rejse rundt og lave interview. Fordelen har også været, at de interviewede har kunnet svare, når de har haft tid. Hvis jeg havde bestemt, at det skulle være et personligt møde, kunne det være, at jeg var blevet afvist pga. tidsmangel fra de interviewedes side. Ulempen, ved at anvende spørgeskemaer frem for et interview face-to-face, er, at jeg ikke har kunnet gennemskue, hvis nogle ikke har forstået spørgsmålet. Nogle kan derfor have svaret på noget andet, end der har været meningen med spørgsmålet (Andersen 1999) Metoden har dog været anvendelig og tilfredsstillende til at få rigelig med forståelse for emnet, og metodevalget ser jeg derfor som tilfredsstillende ift. formålet.

Jeg sendte spørgeskemaet med overskriften "Attention til planchefen". Formålet var at få fat i nøglepersoner fra de respektive kommuners planafdelinger, som havde kendskab til, hvordan den enkelte kommune lavede lokalplaner. Det kan også være, at det har været andre ex lokalplanlæggere, der har svaret på spørgsmålene, men det er dog ikke et problem, så længe de havde kendskab til emnet. Spørgeskemaet blev lavet, før jeg havde indsamlet andet viden om emnet. Derfor blev spørgsmålene lavet meget åbne (med mulighed for at de selv kunne skrive et svar) og lavet ud fra den relative snævre indsigt, jeg havde på det tidspunkt. Jeg brugte resultaterne til at finde ud af, hvad jeg skulle afgrænse specialet til, men da der var mange brugbare og spændende resultater, der kunne lede frem til et specialefokus, fik jeg inspiration fra Karina Sehested til, hvilke af resultaterne, jeg ville arbejde videre med.

## Kvalitativt interview af Karina Sehested

Da jeg interviewede Karina Sehested d. 23. marts, havde jeg endnu ikke afgrænset, hvad specialet skulle fokusere på. Resultaterne fra surveyundersøgelsen bragte jeg via oversigtsmatricen (jf. Figur 2 side 3) med til et interviewet, hvor Sehested og jeg diskuterede emnerne i matricen. Desuden stillede jeg forskellige spørgsmål, som jeg havde forberedt forinden. Interviewreferatet kan ses i Appendiks 6. Gennem interviewet fik jeg viden om netværksplanlægning og planlæggerroller, som Sehested har undersøgt i sin forskning. Hun



fortalte, at netværksplanlægning er en generel tendens i den øvrige planlægning, men at lokalplanniveauet, som jeg arbejdede med, endnu ikke er blevet undersøgt ift. netværksplanlægning og ift. lokalplanlæggernes roller.

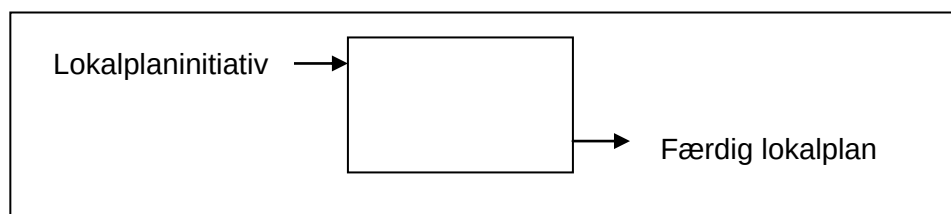
Under interviewet med Karina Sehested spurgte jeg bl.a. ind til, hvordan jeg kunne undersøge, om der findes netværksplanlægning i lokalplanlægningen i Aalborg Kommune. Med inspiration fra hendes svar og fra den teoretiske gennemgang i Afsnit 5.2 har jeg lavet en analytisk tilgang til, hvordan jeg vil undersøge, om der er netværksplanlægning på lokalplanniveauet i Aalborg Kommune, jf. Kapitel 7.

## Kvalitative interviews med tre lokalplanlæggere

De optagede interview og beskrivelse af interviewpersonerne er transskriberet fuldt ud, som det kan ses i Appendiks 2-4 på cd-rommen sidst i rapporten. Grunden til at det er fuldt udskrevet, er for at få overblik over indholdet af hvert interview inden analysen laves. Interviewene er transskriberet kronologisk ift. interviewforløbet, selvom det ikke stemmer overens med interviewguiden, som ses i Appendiks 1 på cd-rommen.

Interviewene laves i et mødelokale ved Aalborg Kommune. Derved kan de interviewede føle sig trygge, da interviewet finder sted i planlæggernes normale omgivelser. Desuden har alle planlæggerne fået lov af afdelingslederen til at afholde interviewene i arbejdstiden. Således har det været mest hensigtsmæssigt, at jeg har afholdt interviewene på lokalplanlæggernes arbejdsplads. Af tekniske hjælpemidler er der blevet anvendt en computer til at optage lyden fra interviewene, som kan høres på Appendiks 8-10 på cd-rommen. Desuden har jeg haft medbragt en printet kopi af interview-guiden (jf. Appendiks 1), så jeg har kunnet finde de relevante spørgsmål under interviewet.

Til interviewet havde jeg medbragt en tegning, som så ud ligesom det kan ses på Figur 14.



Figur 14: En tegning som respondenterne blev opfordret til at tegne lokalplanprocessen på.

Den tomme kasse skal forstille lokalplanprocessen. Jeg havde forberedt respondenterne på hovedspørgsmålene, så de vidste, hvad interviewet ville handle om, og desuden introduceret dem for tegningen, hvilket også ses i Appendiks 1. Hvis det kunne lade sig gøre, ville jeg gerne have dem til at tegne og skrive stikord om, hvilke aktører, processer, rammer, tilgange mm de så inde i kassen. Jeg sagde, at de kun skulle gøre det, hvis de havde lyst. Det var meningen, at det måske kunne give dem selv og mig en ny vinkel på processen. Desuden ville jeg så illustrativt kunne undersøge, hvordan indholdet af lokalplanprocessen så ud i deres hoveder. Jeg forestillede mig, at de kunne lave det løbende gennem interviewet, når de stødte på noget relevant.

Kun "Planlægger C" har taget initiativ til at lave tegningen. De to andre lokalplanlæggere sagde begge, at de havde været for opslugt af interviewet til at lave tegningen. "Planlægger C"s tegning ses sidst i Appendiks 4, men da den ikke er så omfattende, anvender jeg den ikke yderligere i specialet.

## Bilag 2 – Begrundelse, ulemper og fordele ved samarbejdet mellem kommuner og rådgivere omkring lokalplaner

*Dette bilag beskriver resultaterne, som er fremkommet fra kortlægningen af samarbejdet mellem kommuner og rådgivere omkring lokalplaner. Bilaget er således baseret på surveyundersøgelsen af alle landets kommuner. Kortlægningen har givet mange forskellige oplysninger, men det er ikke alle disse, der er relevante ift. specialets fokus. Derfor er dette bilag lavet, da der i specialet kun er anvendt selve opsamlingen fra kortlægningen, hvorimod dette bilag beskriver de bagvedliggende resultater mere detaljeret.*

### Begrundelser for at kommuner ikke anvender rådgivere til at lave lokalplaner

De følgende oplysninger i dette afsnit er baseret på de kommuner, som oftest selv laver lokalplaner. Oplysningerne stammer fra de kommuner, der har svaret at de sjældnere end hver anden gang anvender rådgivere, eller fra kommuner som laver alle lokalplaner selv. 100 % er lig med summen af de kommuner, der selv laver lokalplaner hver gang, og de kommuner der laver lokalplaner ved hjælp af rådgivere mindre end hver anden gang. I alt er der 45 kommuner, der har svaret, at de ligger inden for denne kategori.

Undersøgelsen har vist, at det oftest er kommunerne selv, der udarbejder lokalplaner. Svarene fra undersøgelsen viser, at der er flere forskellige begrundelser for, at kommuner ikke anvender rådgivere, men den hyppigste begrundelse for ikke at anvende rådgivere er, at kommunerne mener, at planerne bliver bedre, når kommunerne selv laver dem. Den næsthypigste begrundelse, for ikke at anvende rådgivere, er, at kommunerne mener, de har den bedste viden om emnerne. En kommune skriver således: *"Vi anvender ikke rådgivere, fordi vi vil beholde og styrke ekspertisen i huset. Vi har en veludviklet projektorganisation, som vil blive besværliggjort af en ekstern part."*

Andre begrundelser for ikke at anvende rådgivere er: at det ikke sparer tid at anvende rådgivere. En kommune beskriver det således: *"Der går ofte lige så meget tid i samarbejde med konsulenter, som at gøre arbejdet selv. Så det overvejes nøje, hvornår det er vindende for*

sagen at inddrage konsulenter". En anden kommune beskriver tidsfaktoren således, "Når rådgivere udarbejder lokalplaner for kommunen er der oftest ikke den store tidsbesparelse forbundet med at få dem til at gøre det frem for kommunens egne folk - man sparer typisk kun ca. 1/3 af arbejdet når der er konsulenter med. Der er typisk mange informationer som vi alligevel skal grave frem". To andre kommuner beskriver tidsfaktoren således: "Fordi vi alligevel skal bruge meget tid på den, og der skabes ikke det samme ejerskab til lokalplanen" og "Det tager lige så lang tid at kvalitetssikre som at skrive dem selv. Meget få rådgivere kan skrive lokalplaner problemfrit."

Andre begrundelser, for at kommunerne oftest ikke anvender rådgivere, er, at de vil opnå ensartethed i planerne, at de selv vil styre processen, at det er et politisk dokument, og at kommunen er nærmere det politiske niveau. Desuden begrundes det med at konsulenterne er for dyre. En kommune skriver således "Konsulenterne er gode til at udarbejde f.eks. bebyggelsesplaner samt illustrationer. De er efter min mening for dyre, når der skal skrives tekst til lokalplanen."

Baggrundene for at kommuner selv laver lokalplaner frem for at lade rådgivere lave dem, er opstillet i boksen herefter. Det er dog kun de begrundelser, som flest kommuner har nævnt, som er opstillet.

**Begrundelser for at kommunen selv laver lokalplaner:**

- Det giver bedre planer
- Kommunen har selv bedre viden om emnet
- Tidsspild med rådgivere

## **Fordele når kommunen selv laver lokalplaner**

"Kommunens egne planlæggere har bedre lokalkendskab" er den fordel, som næsten alle de kommuner, som anvender rådgivere sjældnere end hver anden gang, har angivet i undersøgelsen. Desuden har over halvdelen af kommunerne påpeget, at det er en fordel, at kommunens planlæggere selv kan beholde det spændende arbejde. Halvdelen mener, at det er en fordel, at kommunen ikke har et tidsspild med rådgiverne, når kommunen selv laver lokalplaner.

Nogle kommuner nævner, at det er en fordel, at kommunen selv bibeholder den faglige kompetence inden for kommunen, og får erfaringsopbygning. En kommune skriver således om fordelene ved at kommunerne selv laver lokalplaner: *"Bibeholdelse af faglig kompetence!! Ved selv at lave lokalplanerne bibeholder man et engagement hos den enkelte planlægger. I en branche hvor lønningerne er lave, skal man kunne tilbyde noget andet. Her er det: spændende arbejdsopgaver."*

Andre kommuner påpeger fordelene ved at opbygning af planerne er på samme måde hver gang og med samme formuleringer. En kommune skriver således: *"Der opnås en sammenhæng mellem den løbende og den overordnede planlægning, lokalplanlægningen og den enkelte sagsbehandling, hvilket også er med til at sikre fælles forståelse for det administrationsgrundlag, som en lokalplan altid ender med at være. Dette indblik har mange rådgivere ikke."* Andre kommuner mener, at fordelene er, at planerne får højere kvalitet. En kommune beskriver det således: *"Kommunens planlæggere laver som oftest bedre planprodukter, end dem vi får fra konsulenterne."*

Nogle kommuner har svaret, at de mener, det er en fordel, at kommunens planlæggere har de samme roller, som de altid har haft. Andre fordele som nævnes er: øget ejerskab til produktet, bedre dialog med beslutningstagerne, kommunens bedre faglige viden, kommunen har den nødvendige erfaring, kommunen bibeholder engagement ved kommunens planlæggere, sikre samarbejde med andre afdelinger i kommunen, kommunen kender det lokalpolitiske spil samt, at *"Kommunen har ansvaret, og skal stå inde for indholdet"*. En enkelt kommune har svaret, at denne ikke ser nogen fordele ved at kommunen selv laver planer.

Fordelene, ved at kommuner selv laver lokalplaner frem for at anvender rådgivere, er opstillet nedenfor. Det er kun de fordele, som flest kommuner har nævnt, som er opstillet.

#### **Fordele når kommunen selv laver lokalplaner**

- Bedre lokalkendskab
- Beholder det spændende arbejde
- Har ikke tidsspild
- Kompetencen beholdes i kommunen
- Planerne kan opbygges ens hver gang
- Planernes kvalitet højnes
- Planlæggerne har samme roller

## Ulemper når kommuner selv laver lokalplaner

De fleste af de kommuner, der oftest selv laver planer, mener ikke, at der nogen problemer ved at kommunen selv laver lokalplaner. Knap halvdelen af kommunerne ser ikke nogen problemer ved det. En femtedel af kommunerne påpeger to ulemper, ved at kommunen selv laver lokalplaner, nemlig at de ikke har rådgivernes specialviden, samt at der er en uens arbejdsomængde for kommunens planlæggere i løbet af året, når kommunerne selv laver alle lokalplaner. Nogle kommuner peger på, at det er et problem, at kommunernes planlæggere har samme roller, som de altid har haft, når kommunerne laver lokalplanerne selv. Der er også kommuner, som mener, at det er en fordel, at kommunernes planlæggere har samme roller, (jf. forrige afsnit). Så der er således delte meninger, om det er en fordel eller en ulempe, at kommunens planlæggere har samme roller, som de altid har haft, når kommunerne selv laver lokalplaner. Andre kommuner påpeger følgende ulemper: mindre vidensdeling, mindre inspiration, koordinering og travlhed i kommunen.

Ulemperne når kommuner selv laver lokalplaner frem for at anvender rådgivere, er opstillet nedenfor. Det er kun de ulemper, som flest kommuner har nævnt, som er opstillet.

### Ulemper når kommunerne selv laver lokalplaner:

- Ingen ulemper
- Manglende specialviden
- Uens arbejdsomængde i løbet af året
- Kommunens planlæggere har samme roller

## Begrundelser for at kommuner anvender rådgivere til at lave lokalplaner

De følgende oplysninger i dette afsnit, handler om de kommuner, som oftest anvender rådgivere til at lave lokalplaner. Oplysningerne stammer derfor fra de kommuner, der har svaret, at de hver anden gang eller oftere anvender rådgivere. 100 % er lig med summen af de kommuner, der får rådgivere til at lave lokalplaner hver anden gang, og dem der anvender rådgivere oftere. 100 % er således lig de 22 kommuner, der har svaret at de ligger inden for denne kategori.

De fleste kommuner begrundet, at de anvender rådgivere, ud fra at der er manglende personaleressourcer i kommunerne. Mere end fire ud af fem kommuner, som anvender rådgivere, begrundet dette som årsag til de anvender rådgivere til lokalplanlægning. En kommune skriver således: *"At konsulenter laver så mange lokalplaner og dermed de "spændende" opgaver skyldes manglende ressourcer i planområdet"*

Næstflest kommuner (halvdelen af respondenterne) begrundet deres anvendelse af rådgivere med, at planerne kan laves hurtigere, når de anvender rådgivere. Det er ellers den modsatte begrundelse, som andre kommuner havde for ikke at anvender rådgivere, da de ikke mente, kommunen sparede tid ved det. Der er således forskellige opfattelser af, om det er hurtigere eller ikke hurtigere at få lavet planerne af rådgivere.

Flere kommuner har begrundet at de anvender rådgivere, fordi bygherrerne betaler. En kommune begrundet brugen af rådgivere således: *"Pres fra bygherrer - vi benytter os af § 13 stk. 3, hvor vi kan kræve at bygherre yder bistand til planens udarbejdelse"*.

Seks kommuner begrundet, at det er fordi rådgiverne har specialviden om emnerne, at de anvender rådgivere til at lave lokalplaner.

Baggrundene for at kommuner anvender rådgivere til at lave lokalplaner frem for selv at lave dem, er opstillet nedenfor. Det er kun de begrundelser, som flest kommuner har nævnt, som er opstillet.

#### **Begrundelser for at kommuner anvender rådgivere til at lave lokalplaner**

- Personaleressourcemangel
- Hurtigere planer
- Bygherrerne betaler
- Rådgiverne har specialviden

### **Fordele ved at kommunerne anvender rådgivere til at lave lokalplaner**

Næsten fire ud af fem af de kommuner, der anvender rådgivere, mener at det i nogen grad eller i høj grad er en fordel at rådgiverne letter arbejdet for kommunens planlæggere. Tre ud af fire kommuner mener, at det i nogen grad eller i høj grad er en fordel, at rådgiverne har specialviden, og at kommunerne sparer tid, når de anvender rådgivere til at lave lokalplaner.

Halvdelen af kommunerne, der anvender rådgivere, mener at det i nogen grad, eller i høj grad, er en fordel at kommunes planlæggere får nye roller. To ud af fem kommuner mener, at det er en fordel, at kommunen kan nøjes med at tilkalde assistance, når det er nødvendigt, og derved ikke har ressourcekrævende personer siddende, som til tider ikke har så meget at lave.

**Fordele ved at kommunen anvender rådgivere til at lave lokalplaner:**

- Letter arbejdet for kommunens planlæggere
- Rådgivernes specialviden
- Sparring af tid
- Anden rolle til kommunens planlæggere
- Personaleressourcebesparelse

## **Ulemper ved at anvende rådgivere til at lave lokalplaner**

I Spørgeskemaet er der spurgt ind til, hvad kommunerne ser som problemer, når lokalplaner laves af rådgivere frem for af kommunen selv. I dette afsnit antages, at emner, der er problemer automatisk også er ulemper, og derfor beskrives problemerne som ulemperne i dette afsnit.

Tre ud af fire kommuner mener, at det er en ulempe, at kommunerne anvender for meget tid på samarbejdet med rådgivere. En kommune skriver: *"Der går ofte lige så meget tid i samarbejde med konsulenter som at gøre arbejdet selv. Så det overvejes nøje hvornår det er vindende for sagen at inddrage konsulenter"*.

Seks ud af ti kommuner mener, at det er en ulempe, at rådgiverne har manglende lokalkendskab, og at det er en ulempe, at kommunens planlæggere får en anden rolle, når lokalplanerne laves af rådgivere. Halvdelen mener ellers også, at det er en fordel, at planlæggerne får nye roller, så kommunerne ser således både fordele og ulemper ved det. Halvdelen af kommunerne mener, at det er en ulempe at rådgiverne tager spændende arbejde fra kommunens medarbejdere, og at den viden, der bliver opbygget om emnerne ikke bliver opbygget indenfor kommunens organisation. Fire ud af ti kommuner mener, at kontakten mellem kommuner og rådgivere ikke foregår optimalt, så det i nogen grad er en ulempe. En kommune beskriver ulemperne således: *"Rådgivere kommer ofte inde i billedet, når private bygherrer tilbyder at betale for deres hjælp. Da rådgiveren dermed varetager bygherrens og*



*ikke "almenets" interesser, opstår der ofte problemer."* Denne kommune mener således, at det er en ulempe, at almenets interesser ikke varetages lige så godt, når det er rådgivere, frem for kommunen, der laver lokalplaner.

Andre ulemper, som nævnes af kommunerne, er, at få firmaer har den nødvendige ekspertise, og ofte skal kommunen oplære rådgiverne. En anden kommune beskriver det således: *"Selv om det er rådgivere, som udarbejder planerne, er der stadigvæk rigtigt meget arbejde i forvaltningen med at kvalitetssikre lokalplanerne og køre lokalplanprocessen - og det bliver ikke altid synliggjort overfor politikerne. Desuden er kvaliteten af de lokalplaner, som konsulenter udarbejder meget svingende."*

**Ulemper ved at anvende rådgivere til at lave lokalplaner:**

- Tidsspild
- Manglende lokalkendskab
- Kommunens planlæggere får en anden rolle
- Rådgiverne tager spændende arbejde fra kommunens planlæggere
- Videnstab i kommunen
- Kontakten mellem kommuner og rådgivere

## Opsamling

Undersøgelsen af samarbejdet mellem kommuner og rådgivere har givet viden om, hvilke begrundelser kommunerne har for at udarbejde lokalplaner selv eller vha. rådgivere. Desuden har den givet viden om de fordele og ulemper, kommunerne ser, ved de forskellige processer. Undersøgelsen bygger på kommunernes egne meninger, og giver derfor viden om, hvad kommunerne selv begrunder deres samarbejde eller fravalgte samarbejde med, samt hvad kommunerne selv ser som ulemper og fordele. Svarene er derfor baseret på, hvordan de selv ser virkelighed. Da formålet med undersøgelsen var at få forståelse for emnet, har det ikke været vigtigt at lave statistik på svarene, men i stedet finde ud af så meget om samarbejdet og processerne som muligt, hvilket undersøgelsen også har været brugbar til. Tabel 8 opridser svarene i en matrice, og giver således oversigt over de begrundelser og fordele/ulemper, som er fundet via undersøgelsen af samarbejdet mellem kommuner og rådgivere.

|                     | Kommunen som selv laver lokalplaner                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Kommuner som anvender rådgivere til at lave lokalplaner                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Begrundelser</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det giver bedre planer</li> <li>• Kommunen har selv bedre viden om emnet</li> <li>• Tidsspild med rådgivere</li> </ul>                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personaleressourcemangel</li> <li>• Hurtigere planer</li> <li>• Bygherrerne betaler</li> <li>• Rådgiverne har specialviden</li> </ul>                                                                                                                                 |
| <b>Fordele</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre lokalkendskab</li> <li>• Beholder det spændende arbejde</li> <li>• Har ikke tidsspild</li> <li>• Kompetencen beholdes i kommunen</li> <li>• Planerne kan opbygges ens hver gang</li> <li>• Planernes kvalitet højnes</li> <li>• Planlæggerne har samme roller</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Letter arbejdet for kommunens planlæggere</li> <li>• Rådgivernes specialviden</li> <li>• Sparring af tid</li> <li>• Anden rolle til kommunens planlæggere</li> <li>• Personaleressourcebesparelse</li> </ul>                                                          |
| <b>Ulemper</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen ulemper</li> <li>• Manglende specialviden</li> <li>• Uens arbejdsmængde i løbet af året</li> <li>• Kommunens planlæggere har samme roller</li> </ul>                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidsspild</li> <li>• Manglende lokalkendskab</li> <li>• Kommunens planlæggere får en anden rolle</li> <li>• Rådgiverne tager spændende arbejde fra kommunens planlæggere</li> <li>• Videnstab i kommunen</li> <li>• Kontakten mellem kommuner og rådgivere</li> </ul> |

Tabel 8: Resultater fra undersøgelsen af samarbejdet mellem kommuner og rådgivere omkring lokalplaner.

## Bilag 3 – Planlæggerroller ifl. Sehesteds teori

*Dette bilag uddyber de fire planlæggerroller, som Karina Sehested har opstillet. Bilaget har således til formål at uddybe teorien til de planlæggerroller, som empirien fra analysen af lokalplanlæggernes roller perspektiveres på. Bilaget bygger på kilderne (Sehested 2005, Sehested 2003, Sehested 2002) samt fra interviewet jf. Appendiks 6 samt på forelæsningen (Sehested 2009).*

Den *"Faglige udviklingskonsulent"* kan ses som den traditionelle planlæggerrolle. Opgaven for planlæggerne er her ofte veldefineret og går udelukkende ud på at lave de bedste planer ud fra en faglig viden. Planlæggernes rolle var traditionelt at styre byens udvikling. Målet for denne planlægger er at overbevise de andre (politikere, borgerne, investorer m.fl.) om planens fortræffeligheder. Planlæggerne med denne rolle underminerer ofte politikernes beslutninger, da de mener, at deres egen faglighed giver de bedste løsninger og resultater. Derved underminerer de også det repræsentative demokrati, da politikerne er valgt til at varetage borgernes interesser. Det er udelukkende teknisk viden, som de baserer deres planer på, og derfor inddrages kun andre fagpersoner. Det er derfor et elitært netværk med personer "der ved bedst".

Rollen som *"Manager"* er de planlæggere, som ikke længere vil presse politikerne til at noget bestemt. Planlæggerne laver udelukkende det politikerne siger uden selv at sætte spørgsmålstejn ved det. Planlæggerne er derved helt passive og uden egne meninger. Deres viden bygger de på faglig viden, men de inddrager ud over fagpersoner også personer, der repræsenterer noget så som interesseorganisationer. Det bedste resultat fås ud fra det, som politikerne peger på.

*"Markedsplanlæggeren"* agere derimod i høj grad med omgivelserne. De er ligeglade med, hvad politikerne siger og er i stedet interesseret i praksis. Den slags planlæggere inddrager alle relevante personer, der har noget at sige ex. dem der skal bruge området, og dem der skal betale. De inddragede behøver ikke have en speciel viden, de skal bare have en interesse for det. Denne slags planlægger vil hurtigt se en forandring og fokusere udelukkende på det som kan lade sig gøre. Planlæggerne taler det samme sprog som de private, således at de hurtigt finder ud af om der ex. er økonomisk kapital til at realisere projektet. I den traditionelle planlægning var de private aktører fjender for planlæggerne. De ville ikke have noget med dem at gøre, fordi de private kun var ude på at tjene penge, og ikke tænkte på den bedste løsning. Markedsplanlæggeren ser ikke de private aktører som fjender men som medspillere, der er med

til at kunne realiserer planlægningen. Det kan være svært for ældre planlæggere, som har været vant til at have rollen som faglig udviklingskonsulent, at skifte rolle til markedsplanlæggeren. I denne form for planlægning er det svært at have åbne processer, da interessenterne er bange for, at få stjålet deres ide. Derfor er processen ofte lukket for borgerne og er en elitær proces, dog med lidt andre aktører end ved den *"Faglige udviklingskonsulent"* og *"Manager"*-rollen.

I rollen som *"procesplanlægger"* er målet at lave en procesorienteret planlægning, hvor parternes i fællesskab afdækker problemer, finder løsninger og i fællesskab realiserer disse. I denne rolle er tværfagligheden i centrum modsat *"den faglige udviklingskonsulent"*-rolle, hvor planlægning stort set kun handler om at udnytte arealer. Det stiller krav til planlæggernes evner. Planlæggerne skal finde ud af, hvordan elementer går op i en større helhed og finde de metoder, der er bedst til at nå et ønsket resultat. I denne rolle skal planlæggeren kun tage stilling til, hvem der skal inddrages. Det er ikke kun planlæggeren selv, som skal finde frem til en problemstilling og en løsning, men i stedet er det en fælles opgave. Rollefordelingen mellem politikere, borgere, det private erhvervsliv, planlæggere er således ikke længere klar. (Sehested 2002) Planlæggerens roller, er derfor ikke i så høj grad at besidde faglig specialviden, men mere at formidle lede og organisere processer. Det er ikke løsningen, men processen som er både målet og midlet, hvilket gør denne rolle forskellig fra de tre øvrige roller, hvor det er løsningen der er i fokus. I de tre øvrige rolletyper er det det fagligt bedste produkt, det politisk afgjorte produkt, det mulige produkt, der er målet, mens der i denne rolle er fokus på den gode proces.

Karina Sehested ser et konstruktionselement i planlæggernes roller i dag. De kan selv være med til at definere deres roller. Nogle planlæggere er ikke bevidste om valget. Nogle planlæggere gør som de plejer, og er styret af normer og værdier på deres arbejdsplads. Det er vigtigt at være bevidst om sin egen rolle, hvis man er planlægger, mener Karina Sehested (Sehested 2003). Hun vil ikke afgøre, om der er en rigtig og forkert rolle, men mener det er vigtigt at planlæggerne ved, hvad det betyder for resultaterne, når de vælger at have en rolle frem for en anden rolle. Hun mener dermed, at de skal have en epistemologisk bevidsthed. De skal sætte sig uden for og ikke bare være enig eller uenig, men i stedet skal de finde ud af, hvorfor de gør og siger, som de gør. Der er ifølge hende ikke et svar på, hvornår den ene rolle frem for den anden bør vælges, men ex hvis der skal ske store forandringer, er det ikke let at inddrage borgere, da de ofte er konservative og kun ønsker små forandringer. Det er vigtigt, at planlæggerne er bevidste om deres roller, når de ex. arbejder med indvandrere. Hvis man regner med at alle gør som en selv, og planlæggeren ikke sætter sig ind i, hvad ex indvandrere

ønsker at anvende et område til, kan planlægningen for et område ende med noget uforudset og andet end det var meningen. Derfor skal ex svage grupper også inddrages.

Planlæggere kan godt videreudvikle deres rolle gennem karrieren. Det er dog svært for personer som er *"Faglige udviklingskonsulenter"* eller *"Manager"* at skifte til *"markeds- eller procesplanlægger"*-rollen. Så kan det ske, at det bliver skindprocesser, hvor borgere og andre inddrages, men i virkeligheden vil planlæggerne kun have deres egne løsninger til sidst. Planlæggere kan have forskellige roller alt efter, hvilken opgave de løser, men de kan ikke have flere roller på samme tid.