

Fortætning af danske parcelhusområder



**Martin Richner
Mikkel E. Ibsen
Specialeopgave
Juni, 2016**



**AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT**

**Urban Planning and
Management
Institut for
Planlægning**

Specialeopgave på civilingeniøruddannelsen
Urban Planning & Management, Institut for Planlægning,
Aalborg Universitet

Titel: Fortætning af danske parcelhusområder
- Undersøgelse af institutionelle barrierer for fortætning
af eksisterende parcelhusområder

Forfattere: Martin Richner og Mikkel E. Ibsen

Vejleder: Kristian Olesen

Udgivet: Juni 2016 af Aalborg Universitet

Trykt: Juni 2016, Aalborg

Oprindeligt oplag: 4

© 2016: Martin Richner, Mikkel E. Ibsen og Aalborg
Universitet

Alle figurer, billeder og kort er forfatterens egne
produktioner medmindre andet er angivet.

Rapporten kan downloades via nedenstående link.



Forsidebillede: Fortætningsprojekt ved Kræsten
Iversensvej, Højbjerg, Aarhus, maj 2016.

Fortætning af danske parcelhusområder

Undersøgelse af de institutionelle barrierer ved fortætning af eksisterende parcelhusområder

Martin Richner og Mikkel E. Ibsen

Juni 2016



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Sammenfatning

Nærværende projekt undersøger, hvordan institutionelle barrierer hindrer kommunal planlægning for en transition til en mere kompakt og potentielt miljø- og klimamæssigt bæredygtig bystruktur gennem fortætning af eksisterende parcelhuskvarterer i forskellige urbane kontekster i Danmark. Afsættet for undersøgelsen er parcelhuskvarterernes negative miljø- og klimamæssige effekter grundet deres arealekstensive og monofunktionelle karakter, der fordrer et betydeligt behov for mobilitet i form af privatbilisme. Gennem et review af 53 kommuners plangrundlag er fire case-kommuner udvalgt: Aarhus, Esbjerg, Solrød og Egedal Kommuner. Med teoretisk udgangspunkt i transitions- og institutionsteori identificeres gennem en analyse af planer, lovgivning og interviews med planlæggere i de fire case-kommuner 15 institutionelle barrierer for fortætning i danske parcelhusområder. Mens flere af barriererne står uden for den kommunale planlægnings indflydelse identificeres tre strategier hvorigennem den kommunale planlægning og planlægger kan afhjælpe centrale barrierer og dermed promovere og facilitere fortætning i parcelhusområderne.

Abstract

This project investigates how institutional barriers are preventing municipal planning for a transition towards a more compact and potentially environmentally sustainable urban structure through densification of existing detached single-family house neighborhoods in different urban contexts in Denmark. The point of departure is the neighborhood's negative environmental effects due to their substantial land consumption and mono-functional character, which leads to a high demand for mobility in the form of automobile use. Through a review of planning documents of 53 Danish municipalities, four cases are chosen: Aarhus, Esbjerg, Solrød and Egedal Municipalities. Building on a combination of transition and institutional theory, 15 institutional barriers for densification of existing detached single-family house neighborhoods are identified through a study of regulation, planning documents and interviews with planners from the four municipalities. While several of the barriers are beyond the influence of municipal planning, three strategies are identified through which the municipal planning and planner can address pivotal barriers and thereby promote and facilitate densification of existing detached single-family house neighborhoods.

Forord

Nærværende rapport er resultatet af et specialeprojekt på civilingeniøruddannelsen M.Sc. Urban Planning & Management ved Institut for Planlægning på Aalborg Universitet om barrierer for fortætning af danske parcelhusområder. Projektperioden var februar til juni 2016. Projektet udspringer af et ønske om at bidrage til debatten om fremtiden for de danske forstæder og specifikt de danske parcelhuskvarterer. Et emne, der har fået fornyet opmærksomhed igennem de sidste år, men hvor der er alligevel synes at være mange nuancer, der endnu står uadresserede. Det er vores håb, at dette projekt vil bidrage til denne debat og bidrage med viden om de udfordringer, der kan være for den kommunale planlægger i arbejdet med eksisterende parcelhusområder.

Forfatterne vil gerne rette tak til de informanter, der har taget tid til at dele deres indsigter inden for området med os: Henrik Pedersen, Aarhus Kommune; Ole Beck Andersen, Esbjerg Kommune; Birgitte Blaabjerg Olsen, Solrød Kommune og Amalie Dombernowsky, Egedal Kommune. Vi vil også rette en tak til C.W. Obels Fond for finansiel støtte i forbindelse med projektet. Slutteligt vil vi gerne rette en særlig tak til Kristian Olesen, Aalborg Universitet, for gode diskussioner, uvurderlig kritik og kyndig vejledning i forbindelse med tilblivelsen af dette projekt.

God læselyst!

Aalborg, juni 2016.

Martin Richner

Mikkel E. Ibsen

Læsevejledning

Rapporten er opdelt i fire dele: Del 1 består af en introduktion og problemanalyse, del 2 præsenterer forskningsdesignet, del 3 analysen og del 4 en diskussion af resultaterne, fremsættelse af anbefalinger og konklusion samt perspektivering. Hver del består af en række kapitler, der er opdelt i afsnit.

I rapporten benyttes *kursiveret skrift* til flere formål: (1) at fremhæve eller lægge tryk på et bestemt ord i en sætning, (2) titler på love, rapporter og bøger, (3) citater, dog altid flankeret af ”citations-tegn”, og (4) første gang et nyt begreb introduceres. Teoretiske begreber jf. afsnit 7.10 angives dog i kursiv hver gang for ikke at skabe forvirring om deres karakter.

Som referencesystem benyttes Chicago-metoden. Henvisning til de udførte interviews foregår ligeledes ved kildeangivelse, hvorfor disse også er at finde i referencelisten bagerst i rapporten. Referencen til de udførte interviews angives således som: (Pedersen 2016), (Andersen 2016), (Olsen 2016) og (Dombernowsky 2016). Ved henvisning til et citat fra informanterne benyttes reference til et tidspunkt i lydfileerne inkluderet som bilag, for eksempel ”(Andersen 2016, 12:25)”. Tidspunktet er samtidig noteret i transskriptionerne, der også er inkluderet som bilag. Undtaget herfor er dog (Pedersen 2016), for hvilken der udelukkende refereres til den pågældende side i transskriptionen.

Til rapporten medfølger 10 bilag. Bilag 1 er vedlagt rapporten i fysisk form mens bilag 1-10 medfølger i form af en CD i originaludgivelsen.

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Kapitel 1 - Introduktion | 1 |
| Del 1 - Problemanalyse | 3 |
| Kapitel 2 - Parcelhuset og parcelhuskvarteret i Danmark | 5 |
| 2.1 Parcelhuset vinder frem | 5 |
| 2.2 Parcelhuse i Danmark: Et øjebliksbillede | 7 |
| 2.3 Danskernes boligpræferencer | 10 |
| 2.4 Boligpræferencer i fremtiden | 12 |
| 2.5 Opsamling – parcelhuset som foretrukken boligform | 14 |
| Kapitel 3 - Udfordringer med parcelhusbyen – et litteraturreview | 16 |
| 3.1 Den spredte bystrukturens bidrag til miljø- og klimaudfordringer | 16 |
| 3.2 Den kompakte by og den bæredygtige by | 18 |
| Kapitel 4 - Fortætning af danske byer | 19 |
| 4.1 Fortætning af parcelhusområder i Danmark? | 19 |
| 4.2 Kommunernes strategier for fortætning af byerne | 22 |
| Kapitel 5 - Opsamling og problemformulering | 23 |
| Del 2 - Forskningsdesign | 25 |
| Kapitel 6 - Forskningsspørgsmål | 27 |
| Kapitel 7 – Teoretisk ramme | 28 |
| 7.1 Bæredygtige transitioner og socio-tekniske systemer | 28 |
| 7.2 Multiniveau-perspektivet og bæredygtige transitioner | 29 |
| 7.3 Multiniveau-perspektivet og bæredygtige transitioner i byen | 29 |
| 7.4 Kritik af multiniveau-perspektivet | 31 |
| 7.5 Opsamling | 33 |
| 7.6 Institutionsteori | 33 |
| 7.7 Klassisk institutionalisme og neo-institutionalisme | 34 |
| 7.8 Scotts konceptualisering af institutioner | 35 |
| 7.9 Scotts tre institutionelle søjler | 36 |
| 7.10 Forskelle mellem klassisk og neo-institutionalisme | 38 |
| 7.11 Kritik af neo-institutionalisme | 39 |
| 7.12 Opsamling | 40 |
| 7.13 Multiniveau-perspektivet og neo-institutionalisme – en teoretisk ramme | 41 |
| 7.14 Identificering af institutionelle elementer | 43 |
| Kapitel 8 - Metode | 47 |
| 8.1 Videnskabsteoretisk afsæt | 47 |
| 8.2 Forskningsdesign | 48 |
| 8.3 Undersøgelhedsdesign | 57 |

| | |
|---|-----|
| Del 3 - Analyse | 59 |
| Kapitel 9 – Resultat af plan-review af kommunale plandokumenter..... | 61 |
| 9.1 Kommuner i Hovedstadsområdet..... | 61 |
| 9.2 Store provinsbyer | 64 |
| 9.3 Mellemstore provinsbyer | 65 |
| 9.4 Casevalg..... | 67 |
| Kapitel 10 - Præsentation af case-kommuner | 69 |
| 10.1 Egedal Kommune..... | 70 |
| 10.2 Solrød Kommune | 72 |
| 10.3 Esbjerg Kommune..... | 73 |
| 10.4 Aarhus Kommune | 75 |
| Kapitel 11 – Analyse af case-kommuner | 77 |
| 11.1 Kontekstuelle forhold..... | 77 |
| 11.2 Bygningsreglementet | 83 |
| 11.3 Bestemmelser i planlægningsdokumenter..... | 86 |
| 11.4 Projekt- og byggesagsbehandling | 90 |
| 11.5 Idealet om parcelhuset og lokal modstand mod fortætning | 94 |
| 11.6 Vækstagendaen | 100 |
| 11.7 Kommunens rolle i fortætning af parcelhusområder | 105 |
| 11.8 Opsamling - Barrierernes indlejring, vekselvirkning og styrker..... | 112 |
| Del 4 - Resultater | 119 |
| Kapitel 12 – Muligheder for fortætning af parcelhusområder | 121 |
| 12.1 Muligheder for afhjælpning af centrale barrierer..... | 121 |
| 12.2 Planlægningens og planlæggerens rolle i fortætningsindsatser i parcelhuskvarterer... | 125 |
| Kapitel 13 - anbefalinger | 135 |
| Kapitel 14 - Konklusion..... | 137 |
| Kapitel 15 - Perspektivering | 139 |
| Litteraturliste..... | 141 |

Kapitel 1 - Introduktion

Under det store parcelhusboom i 1960'erne og 70'erne blev der opført ca. 426.000 parcelhuse. Nye byggemetoder og materialer betød i kombination med en voksende privatøkonomi, at antallet af udstykninger til parcelhusgrunde i udkanten af byerne eksploderede. Størstedelen af de nyopførte huse var typehuse på 120-150 m² i ét plan og uden kælder. Disse huse udgør stadig i dag en stor del af de ca. 1 mio. parcelhuse i landet. Parcelhuset i forstaden udgør for store dele af befolkningen toppen af bolighierarkiet. Særligt børnefamilierne drages mod parcelhuskvarteret, der repræsenterer det trygge, grønne og sunde liv, og det at eje sin bolig forbindes med forhold som privatliv, frihed og ikke mindst friværddi. En bystruktur bestående af store parcelhusområder er imidlertid ikke miljø- og klimamæssigt bæredygtig, bl.a. fordi den lægger beslag på store arealer og medfører et højt transportarbejde relativt til den tætte by.

Dette er ikke en nyhed, men på trods af at problemstillingen har været længe kendt, er planlægningen for nye parcelhusområder fortsat ufortrødent. I perioden 1981-2016 er der således opført ca. 200.000 nye parcelhuse på nyudstykkede grunde. De nye huse er mere energibesparende, men tendensen er samtidig, at husene er større, og at familierne råder over flere biler end tidligere. Samtidig har Erhvervs- og Vækstministeren i april 2016 bebudet en liberalisering af Planloven og Fingerplanen, sidstnævnte for at *“realisere hovedstadsområdets store vækst- og udviklingspotentialer”* hvilket kan føre til nye arealudlæg uden for ‘byfingrene’. En transition til en tættere og potentielt mere miljø- og klimamæssigt bæredygtig bystruktur virker umiddelbart fjern.

Omvendt bevirker en række forhold, at kommunerne kan blive tvunget til i højere grad at ‘tænke ind ad’. Omdannelsen af tidligere havne- og erhvervsområder kan ikke fortsætte i det uendelige og et stadigt voksende behov for boliger i de større byer nødvendiggør at opmærksomheden rettes mod fortætning af eksisterende byområder for at undgå yderligere byspredning. Parcelhusområdernes åbne og lave bebyggelsesstruktur peger på at der er et stort potentiale for at udnytte arealerne mere effektivt. Indbyggermæssig fortætning af eksisterende parcelhusområder er imidlertid en planlægningsopgave, som rummer store udfordringer, herunder den fragmenterede ejerstruktur og komplekse planlægningsproces set i forhold til udvikling på bar mark - for blot at nævne to eksempler. Dertil kommer, at det sjældent er parcelhusområderne, der opfattes som problemområder eller af anden grund presserende i forhold til planlægningsindsatser. Områderne er typisk velfungerende socialt, eftertragtede blandt tilflyttere og ‘passer sig selv’.

Der gælder altså, at en række barrierer virker forhindrende for fortætning af eksisterende parcelhusområder, hvorved en transition til en mere kompakt bystruktur hindres. Dette er netop fokus for nærværende undersøgelse, der ‘tager pulsen’ på de danske kommuners fortætningsindsatser i parcelhusområder og gennem casestudier af fire kommuners planlægning herfor identificerer og analyserer en række institutionelle barrierer for fortætning af parcelhusområder.

Første del af rapporten præsenterer problemstillingen ved en gennemgang af parcelhuskvarterernes udvikling og karakteristika, deres negative miljø- og klimamæssige konsekvenser og præsenterer den kompakte by som en løsning herfor. Del 2 opstiller nærværende projekts forskningsdesign, herunder forskningsspørgsmål, teoretisk ramme og metodiske tilgang. Del 3 udgør analysen af fire cases, Aarhus, Esbjerg, Solrød og Egedal Kommuner, med henblik på at identificere institutionelle barrierer for planlægning for fortætning i parcelhusområderne. Slutteligt præsenteres i Del 4 en diskussion af resultaterne af analysen med fokus på hvilken rolle den kommunale planlægning og den kommunale planlægger kan spille i at drive en transition til en mere bæredygtig bystruktur gennem fortætning af parcelhuskvarterer. I samme del præsenteres efterfølgende konkrete anbefalinger og slutteligt en konklusion og perspektivering.



De 1

Kapitel 2 - Parcelhuset og parcelhuskvarteret i Danmark

Parcelhuset, også kendt som det fritliggende enfamilieshus eller haveboligen, er en grundlæggende bestanddel i den danske boligmasse. Parcelhuset fik sit store gennembrud i 1960'erne, hvor den generelle velstandsstigning og fordelagtige skattefradrag gjorde det attraktivt at eje. Mens det før var almindeligt at leje, flyttede unge familier nu i stort antal ud i de nyanlagte parcelhuskvarterer uden for byerne. Alene i perioden 1960-79 blev der bygget 426.000 parcelhuse, dobbelt så mange som der er blevet bygget siden, og udbygningen toppede i 1973, hvor 34.000 parcelhuse blev opført (se figur 2). Den intensive udbygning igennem denne relativt korte periode samt tidens fokus på effektiviseringer af byggesektoren, bl.a. gennem fokus på ensretning, betyder at store parcelhusområder i dag fremstår relativt generiske i udtrykket (se figur 1). Både internt i områderne og på tværs af kvarterer.

Parcelhuskvarterne var og er i høj grad inspireret af principperne bag den engelsk havebybevægelse, især promoveret af Ebenezer Howard omkring år 1900, og står som kontrast til hvad der blev opfattet som byens røg, støj, og møg. Også funktionalismens principper om opdeling af byens forskellige bestanddele, bolig, produktion, og forbrug, og Radburn-princippets adskillelse af trafikformer fik stor indflydelse på parcelhuskvarternes udformning, især fra 1970'erne hvor byplanlægning fik mere indflydelse på den danske byudvikling. Fra midten af det 20. århundrede blev store udstykninger på flere hundrede parceller således lagt i en ring om de historiske bykerner og i forbindelse med de nyanlagte ring- og indfaldsveje (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 10): Privatbilens udbredelse var både et resultat af, og en forudsætning for, kvarterernes arealekstensive karakter. I dag ligger parcelhuskvartererne derfor ofte som homogene enklaver af lavdensitets boligområder i et bælte omkring gamle købstæder og store og mellemstore byer i hele landet. I mange større danske byer udgør parcelhuskvartererne, udbygget mellem 1960 og 1980, i dag mellem en tredjedel og 50 % af byernes areal (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 10).



Figur 1: To eksempler på 1970'ernes parcelhuse. Egne fotos.

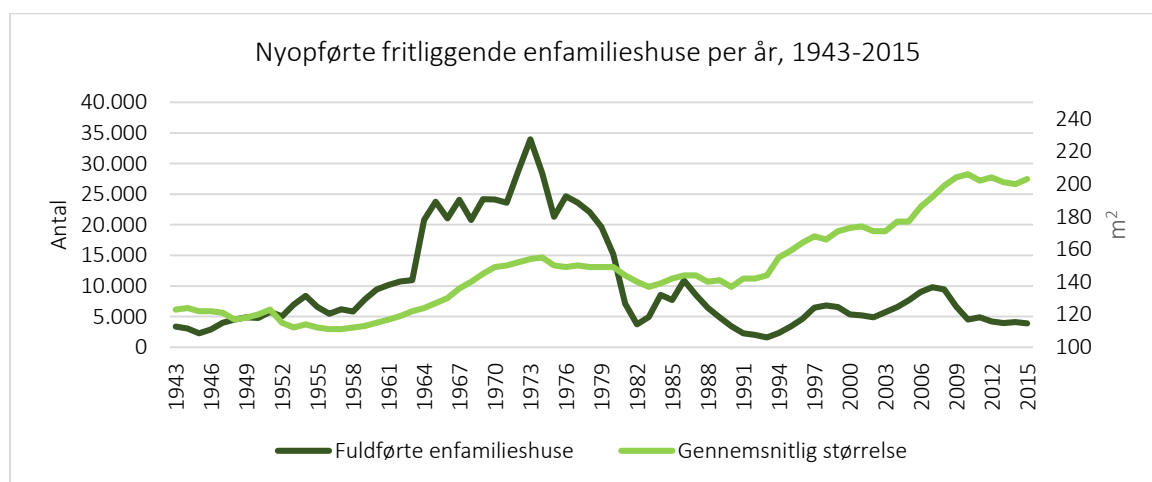
2.1 Parcelhuset vinder frem

Perioden 1960-1979 var karakteriseret ved en enorm vækst i samfundet. Middelklassen voksede sig stor og fordelagtige økonomiske forhold betød samtidig en generel velstandsstigning for de fleste samfundsgrupper. Det blev nu muligt for unge familier at flytte ud af byerne til de nyanlagte parcelhuskvarterer uden for de større byer. I 1980 var antallet af parcelhuse i Danmark blevet fordoblet i forhold til slutningen af 1950'erne: Fra 1960-1979 blev der bygget 426.000 parcelhuse. Samtidig gik ejerboliger fra at udgøre en tredjedel af den samlede boligbestand i 1950'erne til at udgøre 56% i 1980 (Lind og Møller 2014, 142). Denne enorme vækst i antallet af beboere i eget parcelhus blev muliggjort af flere forhold: For det første betød en høj inflation i samfundet kombineret med ved-

varende mangel på arbejdskraft, at priser såvel som lønninger steg hurtigt. Det betød, at mens huspriser og lønninger steg, blev den reelle værdi af den stiftede gæld langsomt udhulet. Det blev altså muligt efter få år at afvikle gælden i huset, som samtidigt var steget betragteligt i værdi (gennemsnitsparcelhusets værdi blev i nominelle priser tidoblet i perioden 1960-79 (Lind og Møller 2014, 145)) pga. de generelle prisstigninger for løn og materialer samt handelsprisstigninger foranlediget af den store efterspørgsel efter jord og huse. For det andet var der flere boligøkonomiske politikker, der indirekte kom til at gøre det økonomisk fordelagtigt at eje fremfor at leje: (1) Rentefradragsretten, (2) fradragsretten for ejendomsværdiskatten, (3) en nedsættelse af lejeværdien af egen bolig, der lå til grund for ejendomsværdiskatten, og (4) en ejendomsværdi, der generelt lå ca. 40 % under handelspriserne grundet manglende inspektioner (Lind og Møller 2014, 142-144). Alle disse faktorer betød, at boligejerne reelt modtog en lang række subsidier, der, sammen med den generelle velstandsstigning og medfølgende inflation, betød, at boligejerne for første gang kunne tjene på at bo i ejerbolig.

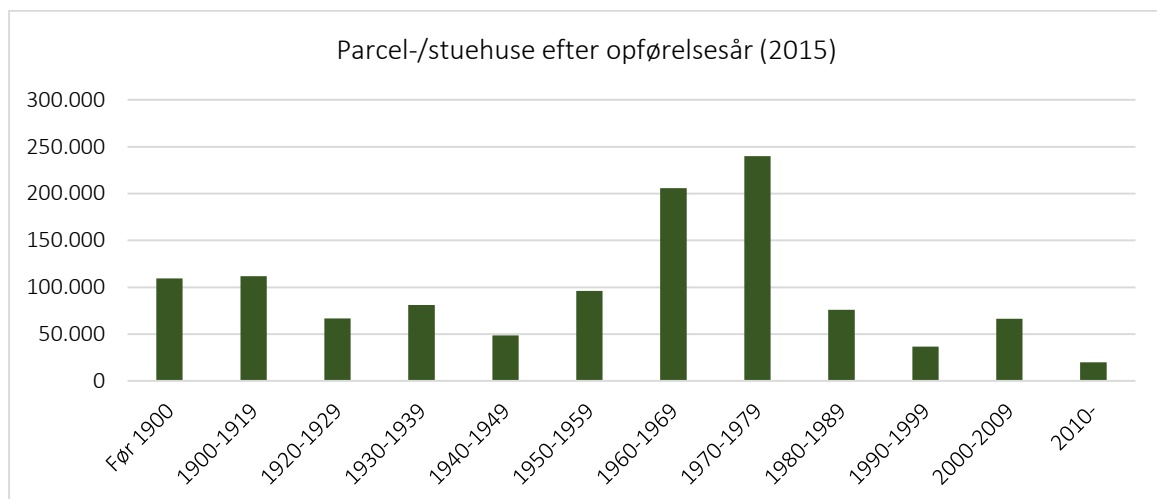
På forsyningsiden var der også flere forhold, der bidrog aktivt til den enorme udbygning i perioden. For det første var byggerisektoren subsidieret da den, indtil 1973, var undtaget omsætningsafgiftspligten (moms) (Lind og Møller 2014, 145). Samtidig betød industrialiseringen af byggerisektoren, at husene blev forholdsvis billigere, da der skulle bruges færre og færre mandetimer på opførelsen, hvor en stor del blev flyttet fra byggepladsen til fabrikker. Der blev i perioden eksperimenteret meget med typehuse, der ud fra enkle designprincipper og ensrettede materialer kunne tilbydes endnu billigere end individuelt designede parcelhuse. Flere typer blev populære og kan derfor i dag findes i kvarterer på tværs af landet, f.eks. 1960'ernes JPK-huse og 1970'ernes 'Succes-huse'. Effektiviseringen af byggesektoren betød samtidig også, at mange familier fik råd til større og bedre huse og frem til omsætningsafgiftspligtsfrigagelsens ophævelse steg gennemsnitsarealet af nyopførte parcelhuse da også fra 110 m² i midten af 1950'erne til 155 m² i 1974 (se figur 2).

Mens de boligpolitiske og økonomiske faktorer gjorde det attraktivt og opnåeligt for en stor del af danskerne at flytte i eget parcelhus, var udbredelsen af bilen også en forudsætning for denne udvikling. De store udstykninger af parceller på billigt landsbrugsjord udenfor byerne var afhængige af store udbygninger af bilinfrastrukturen, og bilejerskab var en forudsætning for at kunne slå sig ned i de nye forstæder. Det er derfor ikke overraskende, at antallet af biler i Danmark stiger fra 400.000 i 1960 til 1,4 millioner i 1980, og at den gennemsnitlige pendlingstid stiger fra 30 minutter til 60 minutter i samme periode (Lind og Møller 2014, 148-149). Dette er også et udtryk for, i hvor høj grad den store udbygning af forstadsquarterer på tværs af Danmark ændrede byernes udseende og omfang: I den tyveårige periode fra 1960-1979 blev det bebyggede areal i Danmark fordoblet (Lind og Møller 2014, 148) mens befolkningstallet steg med omkring 11%.



Figur 2: Nyopførte fritliggende enfamiliehuse (parcelhuse) per år (mørkegrøn) og deres gennemsnitlige boligareal (lysegrøn), 1943-2015 (Danmarks Statistik 2015 - BYGV05A).

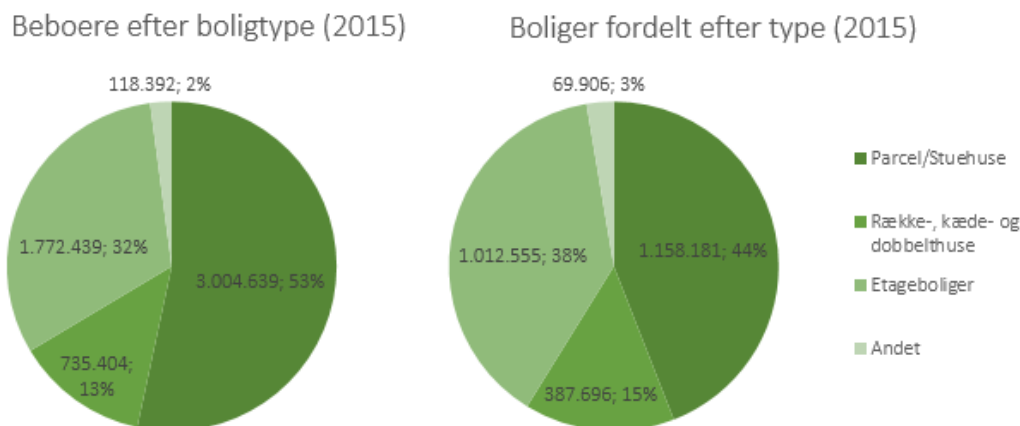
Den omfattende statsstøtte til boligejerne og byggesektoren blev i løbet af 1970'erne og 80'erne nedtrappet eller afviklet og sammen med en generel afmatning af økonomien samt en lille årgang af førstegangskøbere betød det krise i boligsektoren. Parcelhusmarkedet stod stort set stille fra slutningen af 1980'erne og til midten af 1990'erne (Lind og Møller 2014, 212-218). Samme periode bød dog på store omvæltninger af lånemarkedet, der blev stadigt mere liberaliseret hvilket betød gunstige vilkår for at optage billige boliglån. Kombineret med statslige initiativer samt den laveste rente i 45 år (1996), kom der igen gang i boligmarkedet (Lind og Møller 2014, 212-218). I 1994 nåede nyopførte parcelhuse samme gennemsnitsstørrelse som i 1974 og størrelsen er siden steget næsten uafbrudt til et niveau over 200 m². Mens der kun blev bygget 40.000 parcelhuse igennem 1990'erne blev der op igennem 2000'erne bygget 70.000, samme niveau som i 1980'erne, men langt fra 1960'er og 70'ernes niveauer. Denne vækst var bl.a. foranlediget af det nye lånemarkeds gunstige lånevilkår (f.eks. afdragsfrie lån), der førte til store prisstigninger på ejendomme frem til 2008, og en omlægning (1998) og fastfrysning (2001) af ejendomsværdiskatten (Lind og Møller 2014, 256-257). De mange liberaliseringer på lånemarkedet, der bl.a. betød at realkreditlån (med lav rente) i den såkaldte friværdi ikke behøvede at blive investeret i boligen, men i stedet kunne bruges på forbrug, gav dog siden problemer for mange husejere. Da markedet kollapsede i 2008, som følge af en global finanskriser, blev mange danske husejere teknisk insolvente da ejendoms-værdien for deres bolig faldt til mindre end størrelsen på deres lån. Denne nedtur medførte en afkøling af parcelhusmarkedet og den gennemsnitlige årlige produktion af parcelhuse har siden 2009 kun ligget på 4.500 mod 7.000 mellem 2000 og 2008.



Figur 3: Opførelsesåret for de danske parcelhuse i 2015 (Danmarks Statistik 2015 - BOLI02).

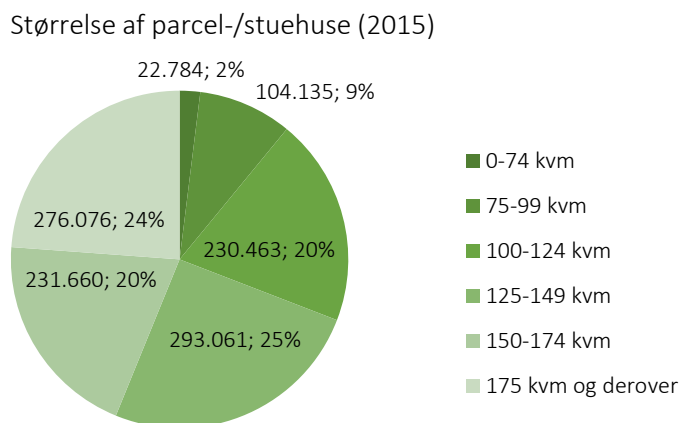
2.2 Parcelhuse i Danmark: Et øjebliksbillede

Parcelhuse er i dag en stor bestanddel af den danske boligmasse. I 2015 udgjorde de næsten 1.160.000 parcelhuse (inklusive stuehuse) svarende til 44 % af den samlede boligmasse og er dermed den dominerende boligform i Danmark efterfulgt af etageboliger (38 %). Mere end hver anden dansker (53 %) bor i parcelhus, da parcelhusene i gennemsnit huser flere beboere per bolig end etageboliger; 2,59 mod 1,75. Parcelhusene fylder derfor også meget i de danske (by)landskaber. Den typiske parcelhusgrund er omkring 700-1.000 m², men varierer mellem 500 og 1.400 m² og parcelhuskvartererne har derfor en relativ lav bebyggelses- og befolkningsmæssig tæthed sammenlignet med etagebyggerier (Minitieret for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 20). Ofte er bebyggelsesprocenten mellem 20 % og 30 % (Minitieret for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 15), men i nyere områder kan den være helt ned til 10 %. Den lave tæthed gør, at parcelhuskvartererne spreder sig ud over store arealer fra de historiske bykerner og landsbyer. Parcelhuskvarterer fungerer derfor ofte som forstadskvarterer både i tilknytning til den enkelte by og i oplandet til større byer.



Figur 4: Boliger opdelt efter type (BOL51) og beboere efter boligtype (BOL201) fra Danmarks Statistik (2015). Kategorien 'Andet' inkluderer bl.a. fritidshuse, kollegier, og døgninstitutioner.

Den store produktion af parcelhuse i perioden 1960-1979, som beskrevet ovenfor, manifesterer sig stadig i parcelhusudbuddet. Således er mere end 38 % af parcelhuse i dag opført i denne periode mod 17 % fra perioden 1980-2014 og 45 % fra før 1960 (se figur 3). Dette giver også udslag i andelen af parcelhuse fordelt på forskellige størrelser (se figur 5). Det gennemsnitlige parcelhus er i dag ca. 140 m², og næsten 25 % af parcelhusbestanden er i størrelseskategorien 125-149 m² – den typiske størrelse i 1960'erne og 1970'erne. Ca. 31 % er mindre end 125 m² mens 44 % er større end 149 m². Gennemsnitsstørrelsen på parcelhuse er stigende, og som allerede nævnt er den gennemsnitlige størrelse på nyopførte parcelhuse i dag over 200 m². Andelen af store parcelhuse over 174 m² udgør alene 24 % af parcelhusbestanden.



Figur 5: Fordelingen af størrelsen af danske parcelhuse i 2015. Kun 11 % er under 100 m² mens 44 % er over 150 m² (Danmarks Statistik 2015 - BOL51).

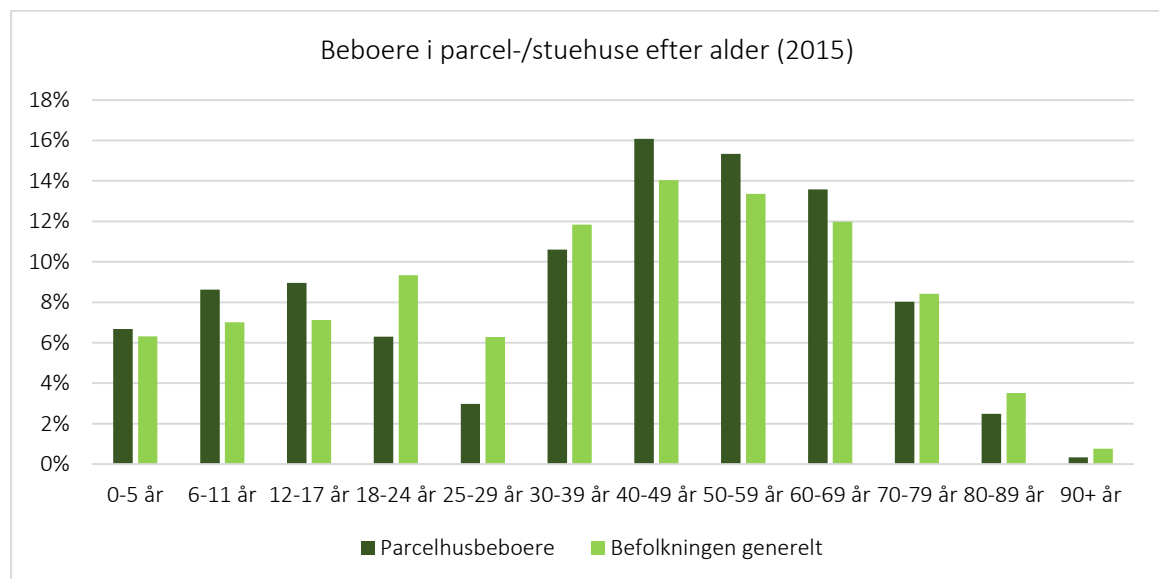
I takt med at parcelhusene er blevet større siden 1990'erne, har den gennemsnitlige husstandsstørrelse gennemgået en modsatrettet udvikling, da 1950'erne og 1960'ernes idealfamilie, kernefamilien, langsomt er blevet fortrængt af andre familieformer. Der er derfor blevet stadig færre husstande i de danske parcelhuse, der består af tre eller flere personer (se tabel 1). Mens denne husstandsgruppe udgjorde 55 % af husstande i 1981 udgjorde den kun 40 % i 2015. Samtidig er andelen af husstande bestående af én person steget fra 13 % til 19 % i samme periode. Også topersoners-husstande er gået markant frem fra 31 % til 39 %. Tendensen er tydelig og har indtil videre kun været ensrettet: Husstande bliver mindre og mindre. Kombineret med stigende parcelhusstørrelser betyder det, at

parcelhusbeboere får mere areal per person. Mens hver parcelhusbeboer havde ca. 50 m² etageareal til rådighed i 1986, havde den typiske parcelhusbeboer 65¹ m² til rådighed i 2015.

Tabel 1: Udviklingen i husstandsstørrelser i parcelhusene, 1981-2015 (Danmarks Statistik 2015 - BOL51, BOL511, BOL103).

| Husstandsstørrelse | 1981 | 1990 | 2000 | 2010 | 2015 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| 1 person | 13% | 15% | 17% | 18% | 19% |
| 2 personer | 31% | 35% | 39% | 39% | 39% |
| 3 eller flere personer | 55% | 48% | 43% | 41% | 40% |

Størstedelen af de mindre husstande i parcelhusene består af enlige og par over 50 år. Denne tendens er især udtalt for husstande på to personer, hvor de 60-69-årige udgør en-tredjedel af alle husstande, og de 50-59-årige og 70-79-årige udgør omkring en-femtedel hver; par hvor børnene er flyttet hjemmefra. For husstande på én er aldersfordelingen mindre klar, men aldersgrupperne 50-59, 60-69, og 70-79 stadig udgør en majoritet med hver ca. en-femtedel af alle husstande. Derudover udgør de 40-49-årige og 80-89-årige hver en-ottendedel. Generelt er børn (under 18) og de 40-69-årige overrepræsenteret i parcelhusene (se figur 6). Det er altså børnefamilierne og tidligere børnefamilier, der fylder mest i parcelhuskvartererne. De unge mellem 18 og 29 er generelt underrepræsenteret mens de 30-39-årige er næsten lige så godt repræsenteret som i den generelle befolkning. I alt er der børn i 40 % af husstandene i parcelhusene, hvilket betyder at 60 % af alle husstande i parcelhuse består af enlige eller par, der enten ikke har fået børn (endnu) eller hvor børnene er flyttet hjemmefra.

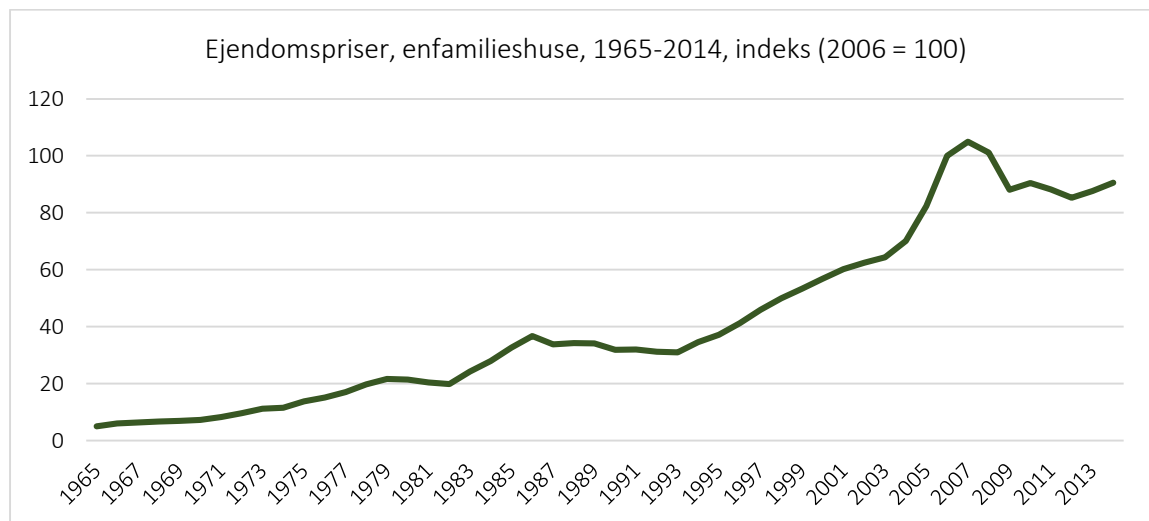


Figur 6: Beboere i parcel- og stuehuse fordelt på aldersgrupper (BOL203) sammenlignet med aldersgruppernes repræsentation i den generelle befolkning (FOLK1) i 2015 (Danmarks Statistik 2015).

Siden 1960'erne er gennemsnitsprisen (i realpriser) for et parcelhus steget stødt, med undtagelse af slut 70'ernes oliekrise og 1980'er og 1990'ernes økonomiske afmatning, som beskrevet ovenfor, men især fra midten af 2000'erne steg priserne markant op til finanskrisen i 2008 (se figur 7). Priserne har i 2015 endnu ikke nået 2006-niveauet. I tredje kvartal af 2015 var den gennemsnitlige salgspris for et parcelhus næsten 2 mio. kr. Denne gennemsnitspris dækker dog over store regionale forskelle. På Bornholm, i Vest- og Sydsjælland, på Fyn, og i Syd-, Vest-, og Nordjylland er gen-

¹ Dette tal inkluderer stuehuse til landejendomme. Tallet var i 2010, før stuehuse blev talt sammen med parcelhuse, 60 m².

nemsniitsprisen således under 1,5 mio. mens priserne i Østjylland, Øst- og Nordsjælland, og København er over 2 mio. Priserne er højest i København (4,1 mio. kr.) og lavest på Bornholm (0,8 mio. kr.).



Figur 7: Udviklingen i ejendomspriser for enfamiliehus, 1965-2014, vist som indeks (2006 = 100). 1990'ernes og 2000'ernes kraftige ejendomsværdistigninger fremgår tydeligt ligesom markedskollapset i 2008 (Danmarks Statistik 2015 – EJENX).

Som det fremgår af ovenstående gennemgang er parcelhuset i dag en central bestanddel af den danske boligsektor. Siden 1960'erne og 70'ernes store udbygning er parcelhuset blevet allemandseje og er i dag den mest populære boligform blandt danskerne. Det er derfor relevant, at undersøge hvorfor netop denne boligtype er så vellidt. Det kan være fordelagtigt at fokusere specifikt på 1960'erne og 70'ernes huse, idet de udgør næsten halvdelen af det samlede parcelhusudbud, har en overrepræsentation af ældre beboere, hvilket betyder snarligt ejerskifte, og for manges vedkommende, står over for nødvendigt renoveringsarbejde. Samlet set kan disse forhold give anledning til fortætningsindsatser (Forstædernes Tænketaank 2012, Ministeriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015), som det vil blive beskrevet senere.

2.3 Danskernes boligpræferencer

I rapporten *Befolkningens boligønsker* fra 2009 præsenterer Kristensen og Skifter Andersen resultaterne af en survey med telefoninterviews blandt 1.500 personer over 15 år. Denne undersøgelse af erklærede præferencer bygger videre på en lignende undersøgelse foretaget i 2001 og medtager desuden data om ønsker om ejerform fra en undersøgelse fra 1986. Den nyeste undersøgelse fra 2009 blev gennemført for Center for Bolig og Velfærd ved SBI i samarbejde med Realdania Forskning i 2008. Tilsammen giver de tre undersøgelser et billede af, hvordan danskernes boligønsker har udviklet sig over tid, dvs. i perioden 2001-2008 og til dels i perioden 1986-2008. I det følgende præsenteres kort undersøgelsesernes væsentligste resultater set i forhold til parcelhuset fra 1960'erne og 70'erne.

Et af undersøgelsens hovedresultater er, at danskernes foretrukne boligtype i 2008 fortsat var en ejerbolig i form af et enfamiliehus (parcelhus) eller et rækkehus på 100-180 m² beliggende i en forstad til en større by eller i en mindre eller mellemstor by (Kristensen og Andersen 2009). I både 2001 og 2008 ønskede ca. 67 % at bo i et enfamiliehus, mens ønsket om at bo i rækkehus steg fra 10 % til 12 % i samme periode. Mens populariteten af enfamiliehuset faldt blandt unge, herunder særligt enlige unge, var ønsket om ejerbolig som foretrukken ejerform uændret blandt denne gruppe. Efterspørgslen efter enfamiliehuset i forstaden var særlig høj blandt børnefamilier, der søgte trygge, grønne omgivelser uden kriminalitet eller sociale problemer. Enlige forsørgere havde

i høj grad samme præferencemønster som børnefamilierne, men havde i mindre grad realiseret boligønskerne. Ældre par over 60 år havde også enfamiliehuset som den foretrukne boligform (Kristensen og Andersen 2009).

Parcelhuse fra 1960-1990 og nyere parcelhuse fra efter 1990 blev mere populære i perioden 2001-2008. I undersøgelsen fra 2008 gav næsten 27 % udtryk for, at parcelhuset fra 1960-1990 var deres foretrukne boligtype. Tilsvarende var tallet næsten 16 % for nyere parcelhuse opført efter 1990. Samtidig viser undersøgelsen, at færre efterspurgte ældre murermestervillaer og villaer (Kristensen og Andersen 2009). Overordnet viste undersøgelsen, at enfamiliehuset var den ønskede boligtype blandt flertallet, og at nyere huse fra efter 1960 foretrakkes over ældre huse (se tabel 2).

Tabel 2: Fordeling på ønsket boligtype i 2001 og 2008 (Kristensen og Andersen 2009). 66 % ønskede i 2008 at bo i et parcelhus (inklusive landejendomme) mod 32 % i enten etageejendom eller rækkehus. Andelen var 67 % i 2001.

| Ønsket boligtype | 2001 (%) | 2008 (%) | Ændring 2001-2008 (%) |
|-------------------------------|----------|----------|-----------------------|
| Etageejendom | 18,3 | 19,5 | 1,2 |
| Rækkehus mv. | 10,8 | 12,1 | 1,3 |
| Nyt parcelhus efter 1990 | 11,5 | 15,8 | 4,3 |
| Parcelhus 1960-1990 | 23,6 | 26,8 | 3,2 |
| Ældre- eller murermestervilla | 20,9 | 13,7 | -7,2 |
| Landejendom | 11,4 | 10,2 | -1,2 |
| Andet | 3,4 | 1,2 | -2,2 |
| Ved ikke | - | 0,8 | 0,8 |
| I alt | 100 | 100 | - |

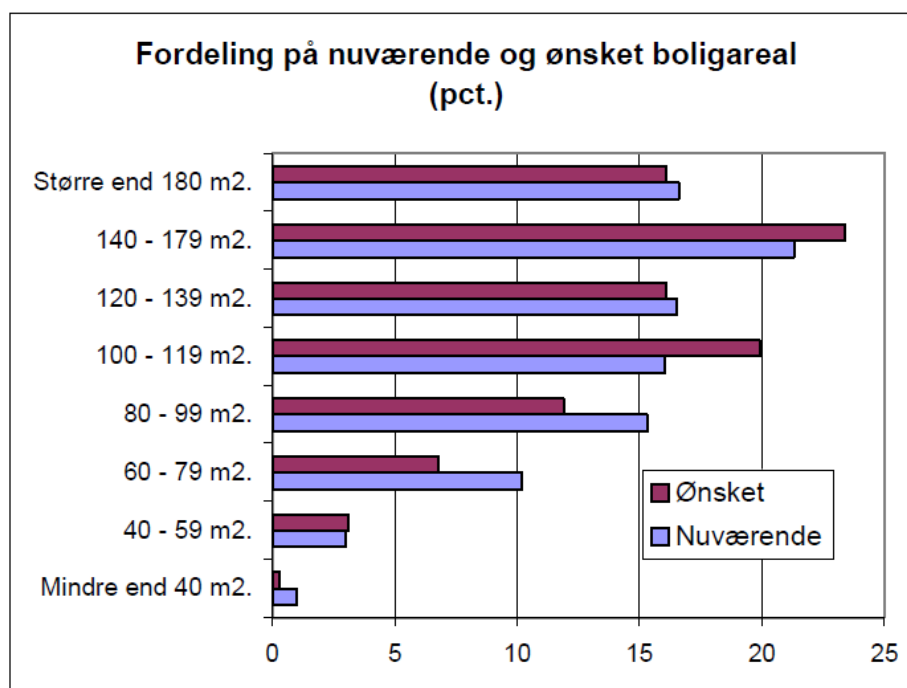
Den foretrukne ejerform var gennem hele perioden ejerboligen. Andelen, der foretrak denne boligform, steg fra 68 % til 70 % i perioden 1986-2008². Regnes andelsboligen som en ejerbolig var tallet næsten 77 %. Ca. 20 % ønskede at bo i lejlighed. Det var kun blandt gruppen af enlige over 60 år, hvor der var et flertal (70 %), som foretrak at bo i lejlighed (Kristensen og Andersen 2009). Ejerboligen som ejerform er populær da den, i prioriteret rækkefølge, giver (1) mulighed for frit at råde over ejendommen og (2) forudsigelighed og tryghed i forhold til boligøkonomien. En gruppe gav også udtryk for, at ejerboligen var (3) eneste mulighed for en passende bolig på det lokale boligmarked (Kristensen og Andersen 2009). Det er særligt retten til at disponere og indrette boligen og tilhørende friarealer, som er populært ved ejerboligen. Yderligere ejerfordele, som vægtes højt, er den økonomiske tryghed, og boligen som en værdifast investering (Kristensen og Andersen 2009).

Populariteten af boligen på 100-180 m² steg fra 52 % til 59 % i perioden 2001-2008, mens både mindre og større boliger blev mindre efterspurgte. Dog gælder, at der i 2008 var færre, der ønskede at bo i en bolig på 60-100 m² og 120-139 m² end der bor i en sådan bolig. Omvendt gælder, at der var flere, der ønskede, at bo i en bolig på 100-119 m² og 140-179 m² end der faktisk boede i en bolig af denne størrelse i 2008 (se figur 8). Efterspørgslen for store boliger faldt en anelse i perioden 2001-2008. Årsagen hertil kan have været de store ejendomsprisstigninger i denne periode (Kristensen og Andersen 2009). Det gennemsnitlige parcelhus fra 1960'erne og 70'erne på ca. 130-140 m² matcher således ikke pladsbehovet som efterspurgtes i 2008.

Andelen, der ønskede at bo i forstaden, faldt fra 30 % til 27 % i perioden 2001-2008, mens andelen, der ønskede, at bo i mindre og mellemstore byer var uændret på ca. 24 %. Samtidig steg andelen, der ønskede at bo i centrum af en større by markant fra 9 % til 19 %. Dog viser undersøgelsen også,

² Resultaterne af de tre undersøgelser er udtryk for øjeblikksbilleder af befolkningens boligønsker. Kristensen og Andersen (2009) angiver, at andelen, der er ikke ved hvilken ejerform er faldet fra 12 % til 4 % i 2008.

at blandt de 26 % der i 2008 boede i forstaden ønskede ca. 75 % at blive boende. Blandt dem der boede i forstaden, men ønskede at flytte væk derfra, var der dobbelt så mange, som ønskede at flytte længere væk fra en stor by end som ønskede at flytte til centrum af en stor by (Kristensen og Andersen 2009).



Figur 8: Fordeling på nuværende og ønsket boligareal for de næste fem år (Kristensen og Andersen 2009).

Undersøgelserne viser, at der for ejerboliger var en stærk sammenhæng mellem daværende bolig (boligen som respondenterne på daværende tidspunkt boede i) og ønsket bolig. Dette var særligt tilfældet for ejere af enfamiliehuse, idet 86 % af personer, der boede sådan ønskede at bo sådan i fremtiden. For lejerboliger gælder dog, at kun 44 % af ønskede at blive boende, mens 49 % ønskede at flytte i et enfamiliehus (Kristensen og Andersen 2009). Parcelhusets popularitet blandt den danske befolkning forklares ofte med, at mange er opvokset i denne boligform og derfor søger tilbage hertil når der stiftes familie (Kristensen og Andersen 2009).

Enfamiliehuset er ofte beliggende i grønne omgivelser i forstaden eller på kanten af byen. Når det kommer til ønskerne til boligens omgivelser og beliggenhed var det at bo tæt på grønne områder det forhold, som flest lagde vægt på. Undersøgelsen viser desuden, en sammenhæng mellem ønsket boligform og ønsker til omgivelserne: Folk der ønskede at bo i et enfamiliehus vægtede således grønne områder og gode børneforhold højt. Endvidere gælder, at dem der ønskede at bo i forstaden, vægtede social homogenitet i lokalområdet, fravær af sociale problemer og gode børneforhold højere end kulturtilbud (Kristensen og Andersen 2009).

2.4 Boligpræferencer i fremtiden

I rapporten *Fra nutidens til fremtidens parcelhus* fra 2006 præsenteres resultaterne af en undersøgelse af fremtidens efterspørgsel på parcelhuse. Rapporten er udarbejdet i regi af Center for Bolig og Velfærd ved SBI. Forskningsprocessen, der lå til grund for rapporten er finansieret af Realdania Fonden. Datagrundlaget er 30 dybdeinterviews fordelt på seks parcelhusområder samt en række dataudtræk fra Danmarks Statistik. Undersøgelsen har også givet ophav til bogen *Parcelhuset i Fremtiden* fra 2008.

Parcelhuset betragtes af flertallet af danskerne på tværs af de fleste livscyklusgrupper som målet i ens 'boligkarriere' (Kristensen u.d.) og som 'toppen af boligpyramiden', dvs. "først bor man i lejlighed, dernæst i et mindre rækkehus og endelig opfyldes drømmen om parcelhuse" (Jensen 2006, 15). Således ønsker flertallet af befolkningen med al sandsynlighed også i fremtiden at bo i eget parcelhus – det gælder både personer, der allerede i dag bor i parcelhus og personer, som håber at avancere til denne boligtype (Jensen 2008).

Parcelhusene, som blev opført i 1960'erne og 70'erne bebos i høj grad af de oprindelige beboere, dvs. af husstande, hvor børnene er flyttet hjemmefra, men hvor forældrene er blevet boende. I ca. 60 % af alle parcelhuse bor således ingen børn (Jensen 2006):

"Der er en helt klar tendens til, at de midaldrende og ældre, dvs. dem der i 1960'erne og 1970'erne flyttede i parcelhus, bliver boende også efter børnene er flyttet hjemmefra. Det er her, man har skabt sig et hjem, og her man fortsat ønsker at bo. Det betyder, at en stor del af parcelhusene kun er beboet af 2 personer, selvom der måske er rigeligt med plads til flere" (Jensen 2006, 54).

Nutidens børnefamilier bor derfor ofte i huse fra før 1960'erne og nyopførte huse. Dermed kommer fremtidens børnefamilier i høj grad til at bo i husene fra 1960'erne og 70'erne og huse der opføres i fremtiden (Jensen 2006).



Figur 9: Nyere parcelhuskvarter: Enetages, fritliggende, enfamiliehuse bag forstadskvarterets hække. For enden af vil-lavejen starter det åbne land. Eget foto.

Husene fra 1960'erne og 70'erne lever imidlertid ofte ikke op til den moderne børnefamilies krav. Med et typisk areal på 115-155 m² anses mange af dem som for små, da børnefamilien i dag efterspørger et parcelhus på 135-180 m² (Jensen 2006). Endvidere efterspørges rumopdelingen i husene fra 1960'erne og 70'erne ikke i dag. Forklaringen på de ændrede behov er, at huset i det senmoderne samfund er en forbrugsarena og ikke blot, som i industrisamfundet, et sted, hvor der lades op efter en 8-timers arbejdsdag (Jensen 2006, Minitieret for By, Bolig, og Landdistrikter 2015). Mens stuen typisk optager et relativt stort areal i ældre huse, er det i dag køkken-alrummet, og i tilknytning hertil terrassen, der prioriteres højest. Køkkenet er stadig et sted for produktion, det samme er til en

vis grad tilfældet for værkstedet og kontoret har fået en vigtig rolle som hjemmearbejdsplads i videnssamfundet, hvor arbejdet er fleksibelt både i forhold til tid og sted (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015). Dermed har det moderne hjem to sider: Produktion og forbrug. Samtidig reduceres hjemmets officielle side idet forbruget ikke er privat, men offentligt (Jensen 2006). I fremtiden vil boligen desuden udgøre en større post i privatøkonomien og velstanden vil vokse. Tilsammen kommer dette til udtryk i form af ændrede og højere krav og forventninger til parcelhuset. Børnefamilier efterspørger et stort samtalekøkken med kogeø, to og ikke kun ét badeværelse, gerne flere og større børneværelser end tidligere, dvs. gerne tre eller flere børneværelser på minimum 14-18 m², et større bryggers og ekstra multifunktionelle rum som depotrum eller kældre (Jensen 2006).

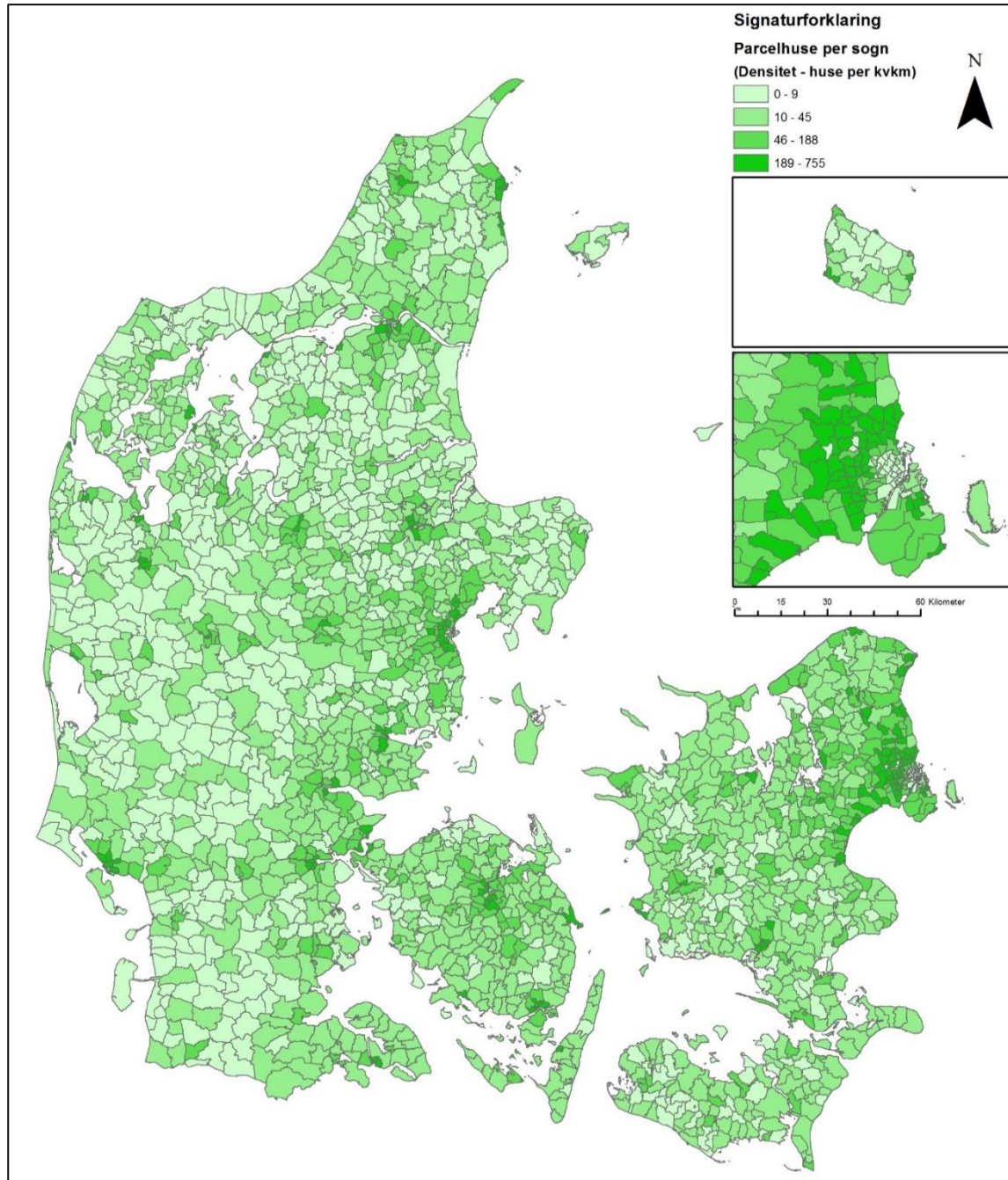
Disse krav til parcelhusets egenskaber betyder, at børnefamilier i dag ofte bosætter sig i længere afstand fra de større byer for dermed at kunne flytte ind i et større parcelhus eller opføre et nyt hus. Konsekvenserne heraf er flere udstykninger på bar mark og længere pendlingsafstande. De familier, der flytter ind i huse fra 1960'erne og 70'erne moderniserer disse huse bl.a. i form af dyre tilbygninger, ligesom tilfældet har været med huse fra før 60'erne (Jensen 2006). Samtidig gælder, at de oprindelige beboere i 1960'ernes og 70'ernes parcelhuse kun i langsom takt fraflytter deres huse, da gælden på huset ofte er betalt og det derfor ofte anses som billigt, at blive boende. Ved at sammenholde disse beboeres fraflytningsrate med yngre familiers efterspørgsel efter parcelhuse er det ifølge Jensen (2008) muligt, at estimere udbud og efterspørgsel på parcelhuse. I perioden 2002-2006 blev der handlet 40-50.000 parcelhuse og 6-12.000 byggegrunde årligt, et tal der typisk ligger lavere. I 2008 nåede antallet af parcelhushandler således ned på under 40.000 og i 2015 var antallet af handler ligeledes ca. 40.000 (Danmarks Statistik 2016 - EJEN77). Ifølge Jensen (2008) vil udbuddet af parcelhuse og stuehuse fra seniorer, dvs. personer i alderen 60-69 år, i perioden 2008-2018 være ca. 100.000 huse. Danskere bliver i gennemsnit seks år ældre i dag end i 1970 (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015) og seniorer har en lav flyttefrekvens, hvilket bl.a. bidrager til en lav fraflytningsrate. Efterspørgslen fra personer i alderen 25-34 år, herunder børnefamilier, vil overstige dette tal med ca. 50.000 huse. På trods af små årgange i familiealderen og en gennemsnitligt senere alder for familiestiftelse falder efterspørgslen på parcelhuse således ikke i fremtiden. Dertil kommer at en del af disse 100.000 huse ikke udbydes på attraktive beliggenheder. Efterspørgslen efter parcelhuse vil derfor fortsat være stor i fremtiden – især i hovedstadsområdet og i det østjyske bybånd, argumenterer Jensen (2006).

2.5 Opsamling – parcelhuset som foretrukken boligform

Parcelhushvartererne spreder sig i dag ud fra de historiske bykerner i store og mellemstore byer, som tilbygninger til gamle landsbyer, og som selvstændige forstæder og forstadsbyer. Figur 10 nedenfor giver et overblik over hvor de danske parcelhuse er koncentreret. Parcelhuset udgør 44 % af den samlede boligmasse i Danmark og mere end halvdelen af danskerne bor i parcelhuse. Tendensen er, at hvert parcelhus huser færre og færre beboere, og at husene samtidig bliver større. Boligarealet per person stiger derfor, og det samme er gældende for parcelhusgrunden; i 1970'erne var grunden typisk 700 m², men i dag bliver de udstykket i op til 1.400 m². Den foresatte udbygning er derfor pladskrævende, og der skal flere boliger til at huse de nye og mindre familieformer.

Som boligpræferenceundersøgelserne, citeret ovenfor, fremhæver er det ikke pga. manglen på andre muligheder, at danskerne vælger at bosætte sig i parcelhuset. Boformen er meget populær og har nogle særlige karakteristika, som tiltaler danskerne: Som ejerbolig giver parcelhuset (1) mulighed for frit at råde over ejendommen og (2) forudsigelighed og tryghed i forhold til boligøkonomien. Parcelhuset anses desuden som børnevenligt, trygt, og personligt i forhold til andre boligformer, og muligheden for at benytte den tilknyttede have og de nærliggende grønne arealer er også central. Der er ingen tegn på at parcelhuset i fremtiden vil falde i anseelse, og de værdier, parcelhuset stod for under den store udbygning i 1960'erne og 70'erne, lader til stadig at tiltale danskerne i dag: Par-

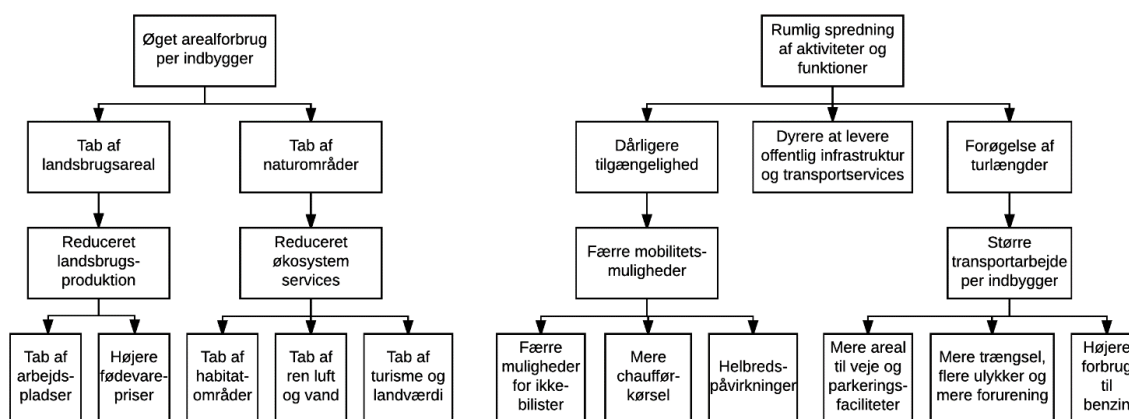
celhuset er altså kommet for at blive. Manglende efterspørgsel på nogle af de konkrete fysiske karakteristika ved parcelhusene fra 1960'erne og 70'erne, f.eks. størrelse og rumopdeling, den geografiske placering af nogle af kvartererne, samt en lav flyttefrekvens for ældre beboere, der bebor mange af husene i dag, gør at nyudlæg til nye huse på bar mark anses som nødvendigt. Disse nyudlæg og parcelhusets karakteristika har nogle særlige indvirkninger på byernes fysiske struktur relateret til arealforbrug og en rumlig spredning af funktioner, hvilket, bl.a. på grund af afhængigheden af privatbilisme giver miljø- og klimaudfordringer, som det vil blive vist i det følgende.



Figur 10: Densiteten af parcelhuse (huse per km²) per sogn. Som det fremgår er antallet af parcelhuse/km² bl.a. størst i sognene, der omkranser, de store byer; Aalborg, Odense, Aarhus og København. Egen produktion, data fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering (2016) og Danmark Statistik (2015).

Kapitel 3 - Udfordringer med parcelhusbyen – et litteraturreview

Parcelhuset som boligform er meget arealekstensiv og parcelhusområder er kendetegnet både ved lav bebyggelsesmæssig og befolkningsmæssig tæthed. Disse karakteristika kombineret med boformens udbredelse og popularitet i Danmark, og den vestlige verden generelt, giver flere udfordringer bl.a. i form af miljø- og klimapåvirkninger. Udfordringerne relaterer sig først og fremmest til parcelhuskvarterernes indvirkning på byernes struktur, idet de er med til at skabe en mere spredt bystruktur, der kan siges at have to umiddelbare konsekvenser: En forøgelse af det bebyggede areal per indbygger og en rumlig spredning af byens funktioner (Litman 2015, 3). Begge disse konsekvenser har flere følgevirkninger, der har negative miljø- og klimapåvirkninger. Figur 11, der er en bearbejdning af en lignende figur i Litman (2015), giver en oversigt over disse konsekvenser og deres sammenhæng. En spredt bystruktur har også klare økonomiske omkostninger (Persky og Wiewel 1995, Litman 2015), sociale og kulturelle konsekvenser (Kvorning, Tournay og Poulsen 2009), men i det følgende fokuseres udelukkende på parcelhusbyens rumligt-spredte strukturs indvirkning på klima- og miljøpåvirkningen fra byerne. Derefter vil potentialet i at øge byernes tæthed gennem en såkaldt 'kompakt by' ('compact city') tilgang blive diskuteret.



Figur 11: Konsekvenser af en spredt bystruktur opdelt efter de umiddelbare konsekvenser: Øget arealforbrug per indbygger og rumlig spredning af aktiviteter og funktioner. Figuren er baseret på en lignende i Litman (2015).

3.1 Den spredte bystrukturs bidrag til miljø- og klimaudfordringer

Parcelhuskvarterernes arealekstensive og monofunktionelle karakter betyder, at de både optager store arealer, i forhold til mængden af indbyggere, og at hver enkelt bolig har en relativt stor afstand til destinationer såsom servicefunktioner og arbejdspladser. Parcelhusområderne er grundet denne udformning med til at skabe en mere spredt bystruktur; hvor 1960-70'ers parcelhusområderne generelt har 9-10 boliger per hektar, hvilket svarer til omkring 25 indbyggere, muliggør den typiske karréstruktur i 1930'erne og 40'ernes almene boligområder en tæthed på omkring 100 boliger per hektar, hvilket svarer til omkring 200 indbyggere. Den lave tæthed bevirker, at der ikke lokalt er en kritisk masse for vigtige servicefunktioner, hvorfor der bliver længere mellem destinationerne. Den spredte bystruktur fordrer derfor et større transportarbejde, der, grundet de store afstande, manglen på offentlige transportsystemer, og tilgængeligheden af bilinfrastruktur, typisk bliver afviklet via privatbilisme. Denne sammenhæng blev for alvor påvist i Newman og Kenworthys berømte studie fra 1989, hvor 32 byers densitet blev sammenlignet med energiforbruget til transport per indbygger (Newman og Kenworthy 1999).

Sammenhængen mellem transportarbejde og bystruktur er blevet påvist gennem flere empiriske studier både i Skandinavien og resten af verden (se Næss (2012) for en oversigt). Nogle har dog også sået tvivl om denne sammenhæng (Breheny 1992, Breheny 1995, Frey 1999, Williams, Burton

og Jenks 1999, Headicar 2003, Bruegmann 2005, Gordon og Richardson 1997, Neuman 2005). Størstedelen af disse studier bygger dog ikke på konkrete empiriske studier, men i stedet teoretiske diskussioner eller modelkørsler, og de, der gør, betragter andre geografier, f.eks. nabolagsdensitet, frem for densiteten i et sammenhængende byområde som det er tilfældet for bl.a. Næss' studier (Næss 2012). I en dansk kontekst synes sammenhængen mellem transportarbejde og bystruktur dog at være påvist. Således har flere studier fastslået en sammenhæng ved at betragte en dansk kontekst generelt (Christensen 2001, Hartoft-Nielsen 2001) og andre ved at betragte forskelligartede cases inklusiv Aalborg (Nielsen 2002), Frederikshavn (Næss og Jensen 2004) og København (Næss 2006). Alle studierne finder en sammenhæng mellem bystruktur og transportarbejde. Christensen (2001, 6) konkluderer bl.a. at ”*analyserne i de store byer - især København - viser, at det er klart fordelagtigt ud fra en energimæssig betragtning at koncentrere boligbebyggelser. Jo tættere på centrum, det er muligt at bygge, des mindre CO₂ emissioner fører det til*”. Både i sit studie af Frederikshavn og af København finder Næss ligeledes en sammenhæng mellem afstanden fra boligen til centrum og længden af ture, beboerne foretager (Næss og Jensen 2004, 53, Næss 2006, 647-648). For studiet af København er frekvensen af ture (på hverdage) samtidig højere for beboere langt fra centrum hvilket, ifølge Næss, afspejler en udfordring for beboerne i forhold til at klare flere ærinder på samme tur (Næss 2006, 648). Dermed er transportarbejdet højere, jo længere væk fra et regionalt centrum ens bolig er lokaliseret. Denne sammenhæng forklares især med mængden af arbejdspladser og andre destinationer, der er samlet i de regionale centre. Således finder Næss (2006) ikke en lige så stor sammenhæng, hvad angår afstand mellem bolig og *sekundære centre* i Hovedstadsområdet.

En forøgelse af transportarbejdet, som følge af byens fysiske struktur, medfører en forøgelse af den lokale miljøpåvirkning, i form af partikelforurening, såvel som den globale klimapåvirkning gennem en forøgelse af CO₂-udledningen. Derudover bidrager det til trængsel og relaterede tidstab på vejnettet (Litman 2015). Samtidig med at den spredte bystruktur fordrer privatbilisme, undergraver den også muligheden for at levere højklassede offentlige transportsystemer (Bertaud og Richardson 2004), da det ikke er rentabelt grundet manglende befolkningsgrundlag. De store afstande til destinationer i en by med en spredt bystruktur mindsker desuden incitamentet til at benytte aktive transportformer (Skov-Petersen og Nielsen 2014), hvilket, sammen med den lokale partikeludledning fra privatbilisme, påvirker den generelle sundhedstilstand. Et nyligt afsluttet studie af byer i flere lande viser således, at der er en sammenhæng mellem en bys tæthed og beboernes helbred, grundet den højere andel af gående og cyklende i tætte byer (Sallis et al 2016). Dermed inciterer en spredt bystruktur ikke blot privatbilisme, men undergraver samtidig muligheden for andre transportvalg. Arealforbruget til boligområder og tilhørende bilcentreret infrastruktur inddrager desuden land, der ellers kan bruges som landbrugs- eller naturarealer, der igen medfører lavere produktion fra landbrugssektoren, tab af habitatområder, og dermed økosystemservices, og tab af landskabelige værdier og bynær natur.

Miljø- og klimaudfordringerne forbundet med den spredte bystruktur, bl.a. foranlediget af de arealekstensive parcelhuskvarterer, er altså mange og kan generelt henføres til arealforbruget og den deraf følgende rumlige spredning af funktioner og services. Det forekommer derfor oplagt, at for at nedbringe miljø- og klimapåvirkningerne fra byerne, er det nødvendigt, at øge tætheden af de bebyggede områder. Ved at øge tætheden af de, i forhold til bycentrene, centralt beliggende parcelhuskvarterer, og samtidig begrænse udbygningen på bar mark langt fra bycentrene, mindskes, jf. Næss (2006), det samlede transportarbejde betydeligt og dermed miljø- og klimabelastningen. Desuden bliver betjeningen af disse områder med f.eks. offentlig transport og servicefunktioner mere rentabelt, hvilket kan give anledning til hhv. modalskift og oprettelsen af sekundære centre, der igen kan mindske den nødvendige rejseafstand for nogle ture (Næss 2006). En kompakt bystruktur synes derfor ideel i jagten på den miljømæssigt bæredygtige by.

3.2 Den kompakte by og den bæredygtige by

Den kompakte by som planlægningsmål opstod i 1970'erne som reaktion på byernes omfattende arealmæssige ekspansioner efter Anden Verdenskrig (de Roo og Miller 2000, 4), der i Danmark af kritikere blev døbt 'parcelhuslaven'. Konceptet blev første gang nævnt som en modreaktion mod Le Corbusiers *radiant city* i 1973 (Dantzing og Saaty 1973), men fik især opmærksomhed i forskningen og blandt beslutningstagere efter *Brundtlandrapporten*, fra 1987, og FN's Rio-konferencen om Bæredygtig Udvikling i 1992, der satte bæredygtig udvikling i højsædet. Den kompakte by som koncept indebærer i sin essens, at byer har en kompakt fysisk struktur og en høj grad af funktionsblanding. De primære mål hermed er, for det første, at øge bæredygtigheden af byerne ved at begrænse klima- og miljøpåvirkningen fra transporten, og, for det andet, at øge livskvaliteten for byernes indbyggere, gennem byrum og afstande i en mere 'menneskelig skala'. Fortalere argumenterer for, at en kompakt bystruktur, kombineret med en større funktionsblanding, vil føre til mere bæredygtige byer, idet (1) transportbehovet vil blive væsentlig nedsat i kraft af de lavere rejseafstande, sammenlignet med en mere spredt bystruktur, (2) at tilgangen vil reducere arealforbruget og dermed give mere plads til natur og landbrug, (3) at en kompakt bystruktur reducerer de økonomiske omkostninger til offentlig infrastruktur såsom veje, offentlig transport, forsyningsforbindelser, mv., (4) at den fysiske koncentration af mennesker har positive sociale og kulturelle effekter i form af synergier, der opstår ved større frekvens af møder mellem forskellige individer samt en kritisk masse, der understøtter en større diversitet af (kulturelle og sociale) tilbud, og (5) at en kompakt by er mere socialt retfærdig, da den nedsætter behovet for omkostningsfuld mobilitet (de Roo og Miller 2000, Jabareen 2006).

Tilgangen har dog også flere kritikere, der ikke mener, at den kompakte by, når den materialiseres, faktisk udviser de fordele, som dens fortalere advokerer (Williams, Burton og Jenks 1999, Neuman 2005). Neuman (2005) argumenterer f.eks. for, gennem reference til studier af engelske byer, at byernes struktur kun har begrænset indvirkning på transportarbejdet per indbygger, bl.a. fordi folk stadig skal pendle langt til de specialiserede arbejdspladser, der ikke nødvendigvis findes inden for grænserne af den (kompakte) by de bor i. Det mest udbredte kritikpunkt er dog, at realiseringen af den kompakte by, som den forestilles, ikke er mulig, og at den i praksis ville nedsætte beboernes livskvalitet (Neuman 2005). I stedet fremhæves andre bystrukturer som fordelagtige. Breheny (1992) argumenterer f.eks. for i højere grad at satse på bystrukturer med decentrale fortætningspunkter, altså et netværk af mindre centre, hvad der også kunne kaldes polycentriske byer.

Betragtes resultater fra undersøgelser af danske byer, som præsenteret i forrige afsnit, står det dog klart, at der er en klar sammenhæng mellem byernes kompakthed og transportarbejdet per indbygger, i det mindste i en dansk kontekst. Studiernes af Aalborg (Nielsen 2002), Frederikshavn (Næss og Jensen 2004) og København (Næss 2006) taler alle for, at afstanden fra bolig til det regionale center er en helt central parameter i at bestemme transportarbejdet per indbygger. Dette taler for, at fremme en mere kompakt bystruktur i de danske byer og at øge antallet af boliger tæt på de regionale centre. Konkret medfører dette et behov for en fortætning i de centralt beliggende områder. Én central pointe fra kompakt by kritikere bør dog tages til efterretning, nemlig at en kompakt bystruktur i sig selv ikke nødvendigvis leder til bæredygtig adfærd. Derfor adopteres i nærværende studie begrebet "*en potentielt bæredygtig bystruktur*" (Kvorning, Tournay og Poulsen 2009) i anerkendelsen af at en bys bæredygtighed, f.eks. i form af energiforbrug til transport, i høj grad er afhængig af adfærd, modalfordeling, og andet. Det fastholdes dog, jf. Næss' og andres studier, at en mere kompakt bystruktur skaber optimale rammer for en nedsættelse af transportarbejdet. Endvidere er den kompakte bys indvirkning på arealforbrug, udgifter til infrastruktur, osv., som fremført ovenfor, gældende uanset adfærdsmønstre.

Kapitel 4 - Fortætning af danske byer

Udviklingen i den danske arealanvendelse har været ensrettet de sidste 60 år: Mellem 1950 og 2000 har andelen af det danske areal til byer, huse og veje været støt stigende på bekostning af natur- og til dels landbrugsarealer, mens andelen af arealer til skov har været stort set uforandret (Miljøstyrelsen 2004). I perioden fordobledes arealet til byer, huse og veje. I dag udgør byerne ca. 8 % af Danmarks areal, hvori der ikke er medregnet bygninger og veje i landzone (2 %), og ca. halvdelen af dette areal benyttes til parcelhuskvartererne (Arler, et al. 2015), der således optager 4 % af Danmarks areal. Det er svært nærmere at beskrive udviklingen inden for arealanvendelse på grund af mangel på pålidelig data. Det står imidlertid klart, at de danske byer udvides, og at udvikling på bar mark er almindelig, hvilket medfører omprioriteringer i den danske arealanvendelse. Der er dog også, siden 1990'erne, i stigende grad sket omdannelser af eksisterende byområder, typisk i form af arealer, hvor der tidligere har været erhvervs-, havne-, eller industriområder. Disse omdannelser bidrager selvagt til en fortætning af byerne da erhverv, mv., erstattes med boliger, som regel i en relativ høj tæthed. Som eksempel forventer Aarhus Kommune, at byens 34 byomdannelsesområder kan rumme ca. 15.000 boliger, hvilket svarer til 30 % af den nødvendige tilførsel frem mod 2030 (Aarhus Kommune 2013, 20 & 30). Byomdannelsen har således absorberet en del af boligudbygningen de sidste 20-25 år og vil også gøre det fremover. Mængden af tilgængelige nye byomdannelsesområder på tidligere erhvervs-, havne, og industriarealer må dog forventes at falde i de kommende årtier i takt med at de eksisterende områder omdannes. Derfor må en fortætning af andre områder overvejes for at undgå inddragelse af flere arealer til byudvikling og for at øge tætheden af byerne. Her udgør parcelhusområderne, med deres særdeles lave tætheder og relative nærhed til de regionale bycentre, umiddelbart et særligt potentiale.

En definition af fortætning: Begrebet fortætning kan i forskellige kontekster have flere forskellige betydninger, og det er derfor nødvendigt nærmere at præcisere, hvordan fortætning forstås i nærværende rapport. Generelt henviser 'fortætning' til en forøgelse af den bebyggelsesmæssige og/eller befolkningsmæssige tæthed inden for et givent område. Selvom disse to former for tæthed ofte følges ad, som det f.eks. er tilfældet i 1930'erne og 40'ernes karrébebyggelse, er en sammenhæng ikke givet: Boligområder med store villaer kan have en relativ høj bebyggelsesmæssig tæthed, men med 2-3 beboere i hver bolig er den befolkningsmæssige tæthed lav. Den bebyggelsesmæssige tæthed måles som regel ved en bebyggelsesprocent, der kan defineres som udnyttelsesgraden af en grund eller et område. Den befolkningsmæssige tæthed måles i stedet i antal boligenheder eller antal beboere inden for et givent område (typisk målt per hektar). Da nærværende studie tager udgangspunkt i de miljø- og klimamæssige potentialer, der kan være ved at mindske transportarbejdet udført i privat bil, er fokus her på den befolkningsmæssige tæthed, herunder også tætheden af boligenheder, da en forøgelse af andelen af beboere tæt på de regionale centre, kan skabe lokal kritisk masse for flere servicefunktioner og offentlig transport, og mindske udbygningen langt fra de regionale centre og dermed bilafhængigheden og det samlede transportarbejde. Målet med en fortætning er derfor, at øge antallet af beboere per hektar. Den befolkningsmæssige tæthed i danske parcelhuskvarterer varierer fra omkring 14 pers./ha i udstykninger fra 2000'erne til 25 pers./ha i 1960 og 70'ernes parcelhusområder og over 30 pers./ha i områder fra før 1960. Til sammenligning rummer tæt-lav boligområder ca. 50 pers./ha (26 boliger/ha). Alene omdannelse fra åben-lav til tæt-lav boligområder rummer altså potentiale for fortætning med en forøgelse på mellem 66 og 250 % i indbyggertal.

4.1 Fortætning af parcelhusområder i Danmark?

Mellem 2011 og 2015 har der i Danmark været fokus på forstæderne og potentialer for deres fremtidige udvikling. Parcelhuskvartererne udgør størstedelen af forstadsområderne og meget af arbejdet har derfor også beskæftiget sig hermed. Især Forstædernes Tænketaank har beskæftiget sig med

måden hvorpå de danske forstæder kan gentænkes og indgå som en mere bæredygtig del af byerne. Også det tidligere ministerie for By, Bolig og Landdistrikter har beskæftiget sig med parcelhuskvartererne og bæredygtighed. Fælles for både ministeriets og tænketankens arbejde er bl.a. en diskussion af mulighederne for at øge tætheden i de eksisterende parcelhuskvarterer. Ideen om fortætning af parcelhusområder er dog langt fra ny i Danmark. Således skrev Frank Jespersen i 1983, at fortætning af parcelhusområder bør ses som:

”aftager af byvækst og som led i udviklingen af lokalområdet. [...] Det er vigtigt, at der ikke udlægges nye arealer i byernes periferi. Mange af disse udkantsområder [parcelhuskvartererne] har fået samme status som lokalsamfund/landsbyer i de landbrugsmæssige områder. På trods af den relative nærhed til et center mangler de kollektiv trafik, serviceforsyning, arbejdssteder osv.” (Jespersen 1983, 35-36).

Jespersen (1983) argumenterer for, at fremtidig byvækst bør ske i de allerede udbyggede parcelhusområder i form af fortætning. Samme år udgives også en rapport fra Miljøministeriet med titlen *Fortætning af parcelhusområder* i hvilken de juridiske, økonomiske og planmæssige muligheder og konsekvenser af parcelhusområder undersøges (Lense-Møller, et al. 1983). Rapporten konkluderer bl.a., at *”den eksisterende lovgivning stiller sig således ikke hindrende i vejen for en øget fortætning”* (Lense-Møller, et al. 1983, 546). Siden 2011 har der været arbejdet mere intensivt med en gentænkning af forstadskvartererne, herunder parcelhuskvartererne, typisk med fokus på de efterhånden aldrende huse i 1960'erne og 70'ernes store udstykninger. Det meste arbejde har været foretaget i regi af Forstædernes Tænketank, der i 2011 blev oprettet som et samarbejde mellem Realdania og Miljøministeriet med formål om at sætte *”fokus på livet i forstæderne og mulighederne for at udvikle bæredygtige forstæder”* (Erhvervsstyrelsen 2016).

Tænketankens første udgivelse kom i 2012 med rapporten *Bæredygtige forstæder* udarbejdet af Jens Kvorning, professor på Kunstakademiets arkitektkskole. På baggrund af efterkrigstidens forstadskvarterers karakteristika samt de udfordringer, der er forbundet hermed, fremsætter rapporten anbefalinger inden for 10 temaer (i alt 55 anbefalinger). En central pointe igennem anbefalingerne er udtrykt i den første anbefaling: *”Byomdannelse i stedet for byspredning”*. Anbefalingen bygger på samme argumentation som fremført i denne rapportes kapitel 3. Denne første anbefaling konkretiseres bl.a. til anbefalinger om at tilbageføre uudnyttet byzone til landzone og fjerne den nedre grænse for størrelsen på parcelhusgrunde samtidig med, at det øverste loft sænkes fra 1.400 til 1.000 m² (Forstædernes Tænketank 2012, 21). Rapporten er generelt vidtfavnende og inkluderer anbefalinger som *”Find finansiering”*, *”Forhøj kvaliteten af den offentlige transport”* og omkring fremme af roadpricing systemer (Forstædernes Tænketank 2012, 22 & 31). Den indeholder dog også en lang række anbefalinger relateret til fortætning af forstadsområderne. Anbefalingerne fokuserer først og fremmest på vigtigheden af at fortætte omkring ’knudepunkter’, i form af sportspladser, institutioner, stationsområder, og af kommunen udpegede ’fortætningspunkter’ (Forstædernes Tænketank 2012, 29 & 31). Rapporten anbefaler, at fortætningen først og fremmest sker som omdannelse af tidligere erhvervs- og institutionsområder samt de bufferzoner, der f.eks. findes mellem infrastruktur og boligområder i forstadsområderne (Forstædernes Tænketank 2012, 21), men anbefaler samtidig, at der sker en *”diversificering af parcelhusområder”*:

”Der finder ændringer sted i parcelhusområderne som følge af nødvendigheden af bedre isolering, nye forsyningsystemer og håndtering af regnvand. I forbindelse med disse ændringer vil det være muligt at skabe plads for flere boligformer, nye serviceanlæg, små arbejdspladser og flere offentlige rum. Dette vil gøre områderne mere attraktive og tilpasse dem til nye dagliglivsrytmer” (Forstædernes Tænketank 2012, 29).

Tænketanken ser altså et potentiale i at *”skabe plads for flere boligformer”* i parcelhusområderne i takt med den løbende behov for renovering af områdernes boliger. Det er værd at bemærke, at i

modsatning til de nævnte rapporter fra 1980'erne, så nævner Forstædernes Tænk tank ikke direkte muligheden for fortætning af parcelhusområder. Ovenstående anbefaling er det tætteste rapporten kommer på en sådan. I stedet fokuseres der på 'fortætningspunkter', hvor der er omkringliggende omdannelsesegnede områder. Dette fravær af diskussionen af muligheden for fortætning af parcelhusområderne er også tydeligt i tænketankens og Realdanias videre arbejde, hvor en lang række eksempelprojekter igangsættes, først med *Fremtidens Forstæder* (Realdania 2016a) og dernæst *Kickstart Forstaden* (Realdania 2016b). Således beskæftiger ingen af eksempelprojekterne sig med fortætning af parcelhusområder, men i stedet emner som revitalisering af et bydelscenter (Aalborg Øst), skabelsen af et bæredygtigt stationscenter (Ballerup Bymidte), omdannelse af bynære erhvervsområder (Viborg Midtby), og andet (Realdania 2016b). Forstædernes Tænk tanks og Realdanias arbejde med forstads kvartererne viser generelt, at forstæderne har en flerhed af udfordringer, og samtidig, at fortætning af parcelhusområder ikke er noget, der har været prioriteret, vurderet som (fysisk eller politisk) realistisk eller set som et givtigt eksempelprojekt.

Det tidligere ministerie for By, Bolig og Landdistrikter udgav i 2015 rapporten *Fremtidens Parcelhuskvarter*. Gennem et casestudie af to parcelhuskvarterer domineret af huse fra 1960'erne og 70'erne, i hhv. Viborg og Høje Taastrup, opstiller rapporten anbefalinger til hvordan denne type af kvarterer kan forblive attraktive samtidig med, at bæredygtigheden af samme hæves (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015). Der argumenteres i rapporten for, at 1960-70'ernes kvarterer står over for potentielle udfordringer, idet (1) udbuddet fra denne periode er stort og ikke altid tidssvarende (små huse og grunde, dårligt isoleret, og dårlig kvalitet), (2) en stor del af boligmassen er moden til renoveringer, (3) kun huse i attraktive områder vil kunne renoveres rentabelt, og (4) denne periodes hustyper i stigende grad udkonkurreres af attraktive villaer opført før 1960 og af nyudstykede grunde på bar mark (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015). Der argumenteres for, at parcelhusområder kan udvikle sig til "problemområder", altså områder med en udpræget grad af sociale og økonomiske problemer, særligt "i kommuner ramt af befolkningsmæssig tilbagegang, eller hvor der er masser af alternative boliger at købe i form af eksempelvis nyudstykede grunde, som så at sige medvirker til at mindske de ældre kvarterers attraktivitet" (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 106). I rapporten fremhæves det dog, at et fokus på både de "velfungerende og de mindre velfungerende parcelhusområder" er nødvendigt, idet velfungerende parcelhusområder giver samfundsmæssige udfordringer "som følge af kvarterernes relativt store energiforbrug og CO₂-udledning sammenlignet med andre boligtyper, og fordi kvartererne [...] ofte ikke ansporer og motiverer beboerne til at bevæge sig" (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 106).

Som en del af rapportens anbefalinger tilskyndes til en delvis ændring af parcelhusområdernes bebyggelsesmæssige og funktionelle karakter i forsøget på at fastholde attraktiviteten af 1960-70'erne områderne og samtidig øge bæredygtigheden af samme. Det anbefales bl.a.: (1) at kommunerne laver forsøg, hvor "der gives tilladelse til at slå parceller sammen eller til at opdele parceller" for at tilfredsstille en efterspørgsel efter de helt store og de mindre grunde, (2) at kommunerne ændrer "bebyggelsesprocenter og give[r] tilladelse til nye tættere boligtyper og evt. ejerformer, som modsvarer den efterspørgsel, som bl.a. seniorer og enlige har", og (3) at kommuner med mange nyudstykninger "bør overveje de fremadrettede muligheder for at sikre de ældre og typisk bynære parcelhusområdernes fortsatte attraktivitet" f.eks. hvorvidt der er "overensstemmelse mellem de kommunale strategier for fortætning og for det kommunale grundsalg" (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 108). Rapporten anbefaler således direkte fortætning af eksisterende parcelhuskvarterer, (1) og (2), som en strategi til at fastholde relevansen og attraktiviteten af 1960'erne og 70'ernes store boligområder. Samtidig fremgår det, at en sådan strategi giver positive "sidegevinster" i form af større kritisk masse til offentlig infrastruktur og services samt private services som detailhandel. Det fremhæves dog også, at "en sådan fortætningsproces vil skulle styres med omhu af kommunen, for at der ikke sker en forringelse for eksisterende boliger" (Minitieriet for By, Bolig, og Landdistrikter 2015, 108). Rapporten stiller også spørgsmålstegn ved sammenhængen mellem

kommunale fortætnings- og udstykningsstrategier, (3), da en forsat udstykning af grunde har negative konsekvenser for muligheden for samtidig at fortætte og for de mindre attraktive parcelhuskvarterer generelt.

Som det fremgår af gennemgangen af de seneste års arbejde med fremtidens danske forstæder, herunder parcelhuskvarteret, er der en opmærksomhed på de negative miljø- og klimamæssige konsekvenser af parcelhuskvarterernes spredte bystruktur og monofunktionelle karakter. Mens Forstædernes Tænketaank er tilbageholdende med direkte at angive fortætning af parcelhuskvarterer som en mulig løsning, er fortætning af forstæderne generelt en central strategi til at øge bæredygtigheden af forstæderne. Dette skal dog fortrinsvis ske gennem en omdannelse af tidligere erhvervs- og institutionsområder samt ubenyttede 'bufferzoner'. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters rapport om fremtidens parcelhuskvarter identificerer mange af de samme udfordringer som Forstædernes Tænketaank, men med fokus på 1960'erne og 70'ernes parcelhuskvarterer. Her anbefales dog direkte fortætning af parcelhuskvartererne som en strategi til at øge både attraktivitet og bæredygtighed af kvartererne. Der lader derfor til at være et, i det mindste fagligt, ønske om at øge tætheden af forstædernes parcelhuskvarterer, af både samfundsmæssige og lokale hensyn. Et nærliggende spørgsmål er, hvorvidt de danske kommuner har adopteret en sådan strategi i deres kommunale og lokale planlægning.

4.2 Kommunernes strategier for fortætning af byerne

Et review og analyse, udført i forbindelse med nærværende undersøgelse (se kapitel 8), af planer fra 53 danske kommuner, der inkluderer alle kommuner med en by med mere end 25.000 indbyggere og alle 38 kommuner i Hovedstadsområdet, viser, at kun 16 kommuner, i mindre eller større grad, beskæftiger sig med planlægning for fortætning af parcelhusområder. 10 af de kommuner er beliggende i Hovedstadsområdet. Figur 16 på side 63 præsenterer et kort over de undersøgte kommuner og bilag 1 en oversigt over hvilke kommuner, der har beskæftiget sig med fortætning af parcelhusområder. Det har ikke været muligt, hverken i Hovedstadsområdet eller i resten af landets kommuner at identificere konkrete større fortætningsprojekter i parcelhusområder.

Mange beskæftiger sig dog med planlægning for fortætning generelt, men denne er som regel begrænset til de større byers centrale områder. Andre beskæftiger sig med 'fortætning på bar mark', hvilket må forstås som udbygning i højere tætheder, end hvad kommunen normalt arbejder med. Hovedstadens kommuner er, grundet *Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning 2013* (herefter Fingerplanen), pålagt at arbejde ud fra stationsnærhedsprincippet, som tilstræber en placering af arbejdspladser og boliger med høj tæthed i umiddelbar nærhed til S-banestationer. Desuden begrænser den kommunernes mulighed for at inddrage nye arealer til byzone. Dette forklarer hovedstadskommunernes overrepræsentation i reviewet, men analysen finder samtidig, at hovedparten af de 38 kommuner i Hovedstaden ikke ser en væsentlig fortætning af parcelhusområderne som realistisk.

Kommunerne uden for Hovedstadsområdet er ikke på samme måde underlagt restriktioner i forhold til inddragelse af nye arealer til byzone eller om krav til højere tæthed omkring stationer. Det er da også de færreste kommuner inkluderet i reviewet, der har overvejelser omkring fortætning af parcelhusområder i deres planmateriale. Enkelte kommuner skiller sig dog ud, som det beskrives senere, men også her er behandlingen sjældent omfattende og planmaterialet indeholde her kun få retningslinjer, der tilskynder til fortætning. Undtagelsen er Esbjerg Kommune, der har en omfattende behandling af emnet i regi af deres kommuneplan (Esbjerg Kommune 2014). Samlet set beskæftiger få kommuner sig således med en reel planlægning for fortætning af parcelhuskvarterer. I de kommuner, der gør, er omfanget og konkretiteten af planlægningen generelt begrænset. En fyldestgørende gennemgang af reviewets resultater er at finde i kapitel 9.

Kapitel 5 - Opsamling og problemformulering

Over halvdelen af danskerne bor i dag i parcelhuse, og endnu flere ønsker det. Parcelhusområder udbygget hovedsageligt i 1960'erne og 70'erne flyder i kraft af deres arealekstensive karakter ud fra de historiske bykerner og som selvstændige forstadsbyer og udgør efter nogle opgørelser halvdelen af de danske byers areal og 4% af Danmarks areal. Udbygningen af parcelhusområder pågår stadig, da parcelhuset stadig er den mest attraktive boform i kraft af de tillagte karakteristika og værdier om (social og økonomisk) tryghed, nærhed til natur og grønne områder, frihed til at disponere over egen bolig, børnevenlighed, mm. Moderne krav til parcelhuset udfordrer de renoveringsmodne huse fra den store udbygning i perioden 1960-1979, bl.a. i forhold til placering, indretning og størrelse. Samtidig forbliver de ældre generationer i den bolig, de byggede eller købte i deres ungdom, og udbuddet kan samlet set ikke møde efterspørgslen, hvorfor der til stadighed udstykkes nye grunde på bar mark langt fra de regionale bycentre.

Parcelhuskvarterernes udbygning transformerer de danske byers fysiske struktur og fordoblede byernes areal mellem fra 1960-1979, selvom befolkningstallet kun steg med 11 %. Parcelhusbyen medfører en spredt bystruktur og monofunktionalitet, der øger arealforbruget per indbygger og skaber en rumlig spredning af funktioner. Dette medfører et stort behov for mobilitet, der, grundet de store afstande mellem boligen og destinationer som services og arbejdspladser og det manglende befolkningsgrundlag til offentlig transportsystemer, typisk udføres ved privatbilisme. Dette forhold, samt det store arealforbrug, der fortrænger landbrug og natur, gør parcelhusbyens spredte bystruktur miljø- og klimamæssigt ikke-bæredygtig. Modsat udgør en kompakt by en potentielt bæredygtig bystruktur, hvorfor disse forhold kan mitigeres ved at skabe en mere kompakt bystruktur, med placering af flere boliger i fysisk nærhed til de bycentre. I takt med at bynære omdannelsesområder udnyttes, udtømmes potentialet heri, hvilket fordrer en fortætning af de centralt beliggende parcelhusområder. Dette understøttes bl.a. af demografiske muligheder, idet ældre generationer i 1960'erne og 70'ernes parcelhuse i stigende grad efterspørger mindre lejeboliger, men i nærhed til deres nuværende ejerbolig. En fortætning gennem opførelse af række-, kæde- og dobbelthuse på parcelhusgrunde synes derfor ideel og med et potentiale til at øge tætheden med 66-250 % i parcelhuskvartererne.

Arbejdet med at belyse mulighederne for fortætning af parcelhuskvarterer i Danmark går imidlertid tilbage til 1980'erne hvilket, i lyset af at fortætningsindsatser ikke har materialiseret sig i omfattende grad siden, illustrerer de juridiske, økonomiske, planmæssige og politiske udfordringer, der kan være forbundet hermed. Siden 2011 har der igen været fornyet interesse for planlægningen for fortætning i forstæderne bl.a. i regi af det tidligere ministerie for By, Bolig og Landdistrikter og Forstædernes Tænketaank. Arbejdet har resulteret i en lang række anbefalinger herom, men, som det fremgår af en gennemgang af de danske kommuners planlægningsmateriale, er planlægningen for fortætning af parcelhusområder ikke udbredt i Danmark. Enkelte kommuner beskæftiger sig dog hermed, men i begrænset omfang. Det må derfor antages, at fortætningsindsatser i parcelhusområder af kommunerne enten ikke prioriteres i tilstrækkeligt omfang, at det ikke ses som en realistisk måde at øge boligudbuddet i kommunen, eller at det ikke opfattes som ønskeligt.

Næss og Vogel (2012) argumenterer for, at muligheden for at øge kompakheden af byer, i et forsøg på at øge bæredygtigheden af disse, i høj grad begrænses af strukturelle forhold. Ved at konceptualisere overgangen fra en spredt til en kompakt bystruktur som en *transition*, inden for forståelsesrammen *transitionsteori*, viser de hvordan dominerende socio-tekniske regimer, understøttet af strukturelle forhold, forhindrer en sådan overgang. Næss og Vogel (2012) fremhæver således, hvordan institutionelle barrierer hindrer en transition fra en ikke-bæredygtig, spredt bystruktur til en potentielt bæredygtig, kompakt bystruktur. Denne konceptualisering kan altså forklare, *hvorfor*

Fortætning af danske parcelhusområder

danske kommuner ikke i højere grad arbejder med planlægning for en fortætning af parcelhuskvarterer. Denne konceptualisering adopteres i nærværende studie, og på baggrund heraf opstilles i det følgende dette studies forskningsspørgsmål, der guider den videre undersøgelse.



Dei 2

Kapitel 6 - Forskningsspørgsmål

Fortætning af parcelhusområder er ikke en ny ide, og en række undersøgelser har siden 'det store parcelhusboom' i 1960'erne og 70'erne bidraget med indspark til hvordan parcelhuset kan gentænkes, og hvad planlægningens rolle er i videreudviklingen af parcelhuskvarteret. På trods af en flerked af undersøgelser med fokus på forhold som arkitektur, byplanlægning, landinspektørvidenskab, energieffektivitet mv. er udfordringen intakt nu som før. Mere end tilstrækkelig adgang til byudviklingsarealer på bar mark og et fokus på byomdannelse snarere end fortætning har betydet, at antallet af fortætningsprojekter i kommunerne er relativt begrænset. Set i lyset af det faktum at adgangen til tidligere havne- og erhvervsarealer, der kan omdannes, på et tidspunkt udtømmes, et stigende pres på boligmarkederne i de større byer og en fornyet opmærksomhed på udfordringen i forskningsverdenen er det nærværende undersøgelses mål, at bidrage med ny viden om fortætning af de danske parcelhusområder gennem besvarelsen af følgende forskningsspørgsmål:

Hvorledes hindrer institutionelle barrierer kommunal planlægning for en transition til en mere kompakt og potentielt miljø- og klimamæssigt bæredygtig bystruktur gennem fortætning af eksisterende parcelhuskvarterer i forskellige urbane kontekster i Danmark?

En bedre forståelse af undersøgelsens udgangspunkt opnås ved at opdele forskningsspørgsmålet i dele. I det følgende udredes derfor de enkelte dele af forskningsspørgsmålet.

Indledningsvist fremgår af forskningsspørgsmålet, at undersøgelsens fokus er de *institutionelle barrierer*, dvs. de dybtliggende strukturer, der indvirker på bl.a. planlægningen og *hindrer* fortætning. Undersøgelsen bygger på institutionsteorien, og målet er ikke kun at identificere barrierer, men at analysere *hvorledes* disse er indlejret i forskellige systemer og vekselvirker herimellem.

Dernæst slås fast, at undersøgelsen beskæftiger sig med *kommunal planlægning*. Kommunerne varetager planlægningen for fortætning i praksis, og undersøgelsen analyserer derfor barriererne med udgangspunkt i et kommunalt niveau. På trods af at undersøgelsen primært retter sig mod den kommunale planlægning, beskæftiger den sig nødvendigvis også med institutionelle barrierer forankret i meta- og subkommunale niveauer. Undersøgelsen inddrager f.eks. national regulering ligesom den også beskæftiger sig med planlæggerens rolle.

Som tredje del af forskningsspørgsmålet følger, at undersøgelsen beskæftiger sig med *en transition til en mere kompakt og potentielt miljø- og klimamæssigt bæredygtig bystruktur*. Heri ligger motivationen for undersøgelsen: At bidrage positivt til mere kompakte og dermed som udgangspunkt mere miljø- og klimamæssigt bæredygtige bystrukturer. Dermed indikeres også, at projektet ikke beskæftiger sig med økonomiske og sociale effekter af en mere kompakt bystruktur. Brugen af termen *transition* er en reference til transitionsteorien, der i kombination med institutionsteorien udgør den teoretiske ramme for undersøgelsen.

Fjerde del af forskningsspørgsmålet er med til at afgrænse, hvad der er genstand for undersøgelsen, nemlig de *eksisterende parcelhuskvarterer*. Dermed slås samtidig fast, at undersøgelsen ikke beskæftiger sig med planlægningen af nye parcelhusområder, men med planlægningen af allerede udviklede kvarterer under givne præmisser som fragmenterede ejerforhold og en eksisterende bygningsmasse.

Slutteligt afgrænses den geografiske ramme for undersøgelsen som *forskellige urbane kontekster i Danmark*. Dermed anerkendes også at, på trods af parcelhuskvarterets homogene bebyggelsesstruktur og ensartede sociale sammensætning m.m., eksisterer det i kontekster, hvor institutionelle barrierer på forskellig vis gør sig gældende.

Kapitel 7 – Teoretisk ramme

Dette kapitel præsenterer nærværende projekts teoretiske ramme i form af (1) transitionsteoriens multiniveau perspektiv, der danner den overordnede forståelsesramme, og (2) institutionsteoriens neo-institutionalisme ved Richard Scotts (2001) tre institutionelle søjler, der udgør dels en uddybning af multiniveau-perspektivets forståelsesramme og dels en operationalisering af den teoretiske ramme. Kapitlet vil således indeholde en gennemgang af de to teoretiske retningers indhold, en diskussion af deres brugbarhed i forhold til ovenstående forskningsspørgsmåls besvarelse, og slutteligt en operationalisering af institutionsteorien, der vil blive benyttet som styrende element i opstillingen af dette studies metodiske tilgang, der præsenteres i det følgende kapitel.

7.1 Bæredygtige transitioner og socio-tekniske systemer

Bevægelsen mod en potentielt mere bæredygtig bystruktur, fra spredt bebyggelse til den kompakte by, er i nærværende projekt konceptualiseret som en *transition*. Dermed anskues udfordringen inden for en teoretisk ramme kendt som transitionsteori. Transitionsteori har traditionelt beskæftiget sig med systemiske ændringer forstået som overgange (transitioner) fra ét dominerende socio-teknologisk system til et andet (Næss og Vogel 2012, Geels 2002), f.eks. fra et heste-domineret transportsystem til et bil-domineret som det skete i den første halvdel af det 20. århundrede (Geels 2005). Tre hovedkoncepter, i form af analytiske niveauer, benyttes på tværs af transitionsteoretiske felter: Socio-tekniske systemer, socio-tekniske regimer, og teknologiske nicher (Markard, Raven og Truffer 2012). *Socio-tekniske systemer* er den overordnede analysegenstand inden for transitionsteori, og er et system bestående af flere elementer, herunder teknologier, politikker, markedssegmenter, forbrugerpraksisser, infrastruktur, kulturel forståelse, og videnskabelig viden (Geels 2012). Således kan boligsektoren konceptualiseres som et socio-teknisk system bestående af en række love, regler, politikker, boligteknologier (f.eks. parcelhuse, rækkehuse og lejlighedskomplekser), forbrugerpræferencer, markedstendenser, normer og kulturelle praksisser, osv. Disse forskellige elementer fastholdes og er kontinuerligt reproduceret af forskellige aktører, såsom forbrugere, politikere, firmaer, planlæggere, låneinstitutioner, og andre (Geels 2012).

Ifølge transitionsteoretikere findes der inden for hvert socio-teknisk system et dominerende *socio-teknisk regime*, der opretholder en form for ensretning i den teknologiske udvikling. Regimet opretholder en intern logik, der bliver styrende for en ellers inkrementel udvikling i systemet (Markard, Raven og Truffer 2012). Dermed er regimet en ensretning af, og koordinering mellem, systemets forskellige strukturelle elementer (lovgivning, forbrugerpræferencer, osv.), der, gennem fælles kognitive rutiner, sørger for, at udviklingen følger en bestemt bane³ (Geels 2012, Geels og Schot 2007). Inden for transportsektoren, som et socio-teknisk system, kan der f.eks. argumenteres for, at bilen i dag er dominerende, bl.a. understøttet af et veludbygget infrastruktursystem, kulturelle normer som frihed og status forbundet med bilejerskab, og store investeringer i teknologisk udvikling på området (Geels 2005, Pineda og Vogel 2014).

Mens socio-tekniske regimer repræsenterer det etablerede og dominerende inden for systemet er *niche-teknologier*, eller *niche innovationer*, teknologier, der ikke følger regimets udviklingsbane, men søger at opnå regimestatus (Næss og Vogel 2012). Niche-teknologier udvikles af aktører, der ikke er en del af det dominerende regime, i teknologiske nicher (beskyttede lommer, som f.eks. niche-markeder), hvor teknologierne kan 'modne', mens de venter på et 'window of opportunity' (Markard, Raven og Truffer 2012). Nicher er centrale inden for nogle retninger af transitionsteori, hvor de ses som kilden til systemiske omvæltninger i takt med at bestemte niche-teknologier vinder indpas i, eller ligefrem udskifter, det dominerende regime (jf. igen hest vs. bileksemplet).

³ Eng.: *Trajectory*.

En transition er således inden for transitionsteorien defineret som en bevægelse fra ét socio-teknisk regime til et andet inden for et givent socio-teknisk system (Geels og Schot 2007, 399). Megen forskning inden for transitionsteori beskæftiger sig således med, hvordan en transition til bæredygtige teknologier kan faciliteres i diverse socio-tekniske systemer, f.eks. transportsektoren (Geels 2012), energisektoren (Verbong, et al. 2010), og gennem særlige organisationsformer (Nevens og Roorda 2014).

7.2 Multiniveau-perspektivet og bæredygtige transitioner

Der findes i dag fire dominerende retninger inden for transitionsteori: (1) *transitions management*, der fokuserer på governance og facilitering af transitionsprocesser (se f.eks. Smith, Stirling, & Berkhout (2005)), (2) *strategisk niche management*, der ligeledes fokuserer på governance, men med et større fokus på mikro-processer i relation til styrkelsen af individuelle teknologiske niches (se f.eks. Lovell (2007)), (3) *teknologiske innovationssystemer*, der fokuserer på teknologiske innovationer samt de institutionelle og organisatoriske udviklinger, der understøtter dem (se f.eks. Bergek, et al. (2008)), og (4) *multiniveau-perspektivet*⁴, der fokuserer på samspillet mellem strukturelle forhold og aktørniveauet i historiske transitionsprocesser (Markard, Raven og Truffer 2012). Nærværende projekt tager udgangspunkt i sidstnævnte forståelse, da multiniveau-perspektivet (1) i højere grad end andre retninger i transitionsteorien fokuserer på, hvordan strukturelle forhold påvirker mulighederne for omvæltninger i regimet, i stedet for at fokusere på (niche-) teknologier (Geels 2012), og (2) samtidig har en stærk aktørvinkel byggende på Anthony Giddens' strukturaktionsteori (Geels og Schot 2007).

Multiniveau-perspektivet har traditionelt fokuseret på ex post studier af historiske transitionsprocesser. Målet har været at opnå en indsigt i processernes mekanik således, at en bæredygtig udvikling kan fremmes gennem transitionsprocesser (Geels 2002, Geels 2012). Tilgangen inden for multiniveau-perspektivet kan siges at være omfattende i den forstand, at den inddrager både mikro-, meso-, og makroniveauprocesser i konceptualiseringen af transitionsprocesser. Multiniveau-perspektivet adskiller sig bl.a. fra andre transitionsteoretiske tilgange ved at tilføje endnu et analytisk niveau i form af det socio-tekniske landskab. Det *socio-tekniske landskab* består af de overordnede strukturer, der sætter rammerne for både niches og regimer. I modsætning til niche-regime-samspillet påvirkes landskabet som udgangspunkt⁵ ikke af hverken regime eller niches, og betragtes derfor som eksogene strukturer, der i højere grad sætter rammerne for udviklingen i regimet. Det socio-tekniske landskab består bl.a. af rumlige strukturer, som byer og landskab, politiske ideologier, normer, værdier og dominerende diskurser i samfundet, og makroøkonomiske forhold (Geels 2012, 473). Inden for multiniveau-perspektiv-forståelsen sker selve transitionen ved, at niche-teknologier vinder indpas i det eksisterende, eller som et nyt regime idet pres fra landskabsniveauet skaber forstyrrelse i det eksisterende regime, og dermed skaber et 'window of opportunity' (Geels 2012, 473). Multiniveau-perspektivet åbner med andre ord op for en forståelse af strukturer som afgørende for nye teknologiers vej til markedet og samme strukturers indflydelse på udformningen af det dominerende regime.

7.3 Multiniveau-perspektivet og bæredygtige transitioner i byen

Som nævnt har fokus inden for transitionsteori, og herunder multiniveau-perspektivet, traditionelt været på konkrete teknologier i en konventionel forstand, altså biogasanlæg, passiv- og plusenergi huse, biler, mv. Næss og Vogel (2012) har imidlertid forsøgt, at konceptualisere hvad en bæredygtig transition betyder i en urban kontekst. Da en by kontinuerligt undergår store fysiske forandringer, argumenterer Næss og Vogel (2012, 40) for, at målet med en transition i en urban kontekst må være,

⁴ Eng.: *The multi-level perspective*.

⁵ En nyere fortolkning af Geels' (2002) multiniveau-perspektiv har inkluderet en påvirkning fra regime til landskabsniveau. Det socio-tekniske landskab opfattes dog stadig som eksogent (Geels 2012).

at *ændre måden hvorpå urbane strukturer forandres*. Med dette mål for øje identificerer Næss og Vogel (2012) flere udfordringer ved at anvende multiniveau-perspektivet til at analysere bæredygtige transitioner i en urban kontekst, der fordrer ændringer i tilgangen for disse typer analyser.

Den første udfordring er byens kompleksitet, (forskelle i) skala (geografisk og indbyggermæssigt), og den store rolle, som hver enkelt bys konkrete politiske, klimatiske, socioøkonomiske, socio-spatiale, og kulturelle kontekst spiller for dens muligheder. Dette har flere konkrete konsekvenser, bl.a. at implementeringen af bæredygtige projekter i byen, f.eks. en funktionsblandet, tæt bydel i et forsøg på at mindske bilafhængighed, ikke giver garanti for en bæredygtig udvikling. Det er f.eks. ikke givet, at beboerne i det nye område nødvendigvis arbejder i de nærliggende arbejdspladser, men i stedet pendler på tværs af, eller ud af byen. Dermed påvirker byens eksisterende fysiske struktur nye mere bæredygtige projekters præstation. Grundet byernes forskellige kontekster kan succesfulde løsninger i én by på samme måde heller ikke overføres til en anden. Samtidigt kan teknologierne i en bykontekst ikke umiddelbart defineres som 'bæredygtige' eller 'ikke-bæredygtige' uden, at den konkrete kontekst tages med i betragtning, som det i højere grad er tilfældet når konkrete, isolerede teknologier betragtes (f.eks. forbrændingsmotor vs. en elmotor). Næss og Vogel (2012) fremhæver f.eks. høj- vs. lav-densitets boligområder som et eksempel på sidstnævnte udfordring: Hvad der betragtes som lav-densitet på Manhattan kan være høj-densitet i København eller Aarhus. Hvornår noget kan kaldes en bæredygtig transition i en bykontekst, er derfor relativt til den konkrete kontekst og byens eksisterende fysiske strukturer.

Den næste udfordring, Næss og Vogel (2012, 42) fremhæver, er det faktum, at det i en bykontekst sjældent er muligt at identificere altdominerende socio-tekniske regimer, som det ellers antages inden for transitionsteorien. Selvom mobilitetssektoren i store dele af verden er domineret af bilen, er det en tilnærmelse, at sige at den er altdominerende. I mange vesteuropæiske byer har andre mobilitetsteknologier også store markedsandele, f.eks. cykler, busser, tog, letbaner, og metroer. Også mange 'boligteknologier' eksisterer side om side i byen (parcelhuset, rækkehuset, lejligheds-komplekset, osv.). Derfor taler Næss og Vogel (2012, 42) om *multisegmenterede regimer*, som skal forstås som et stabilt mix af forskellige teknologier i et socio-teknisk system. At opnå en mere bæredygtig by bliver således ikke et spørgsmål om en transition fra én teknologi til en anden, men rettere en anden sammensætning af det multisegmenterede regime (Næss & Vogel 2012, 43). Teknologierne (mindre miljøskadende transportmidler, funktionsblandede høj-densitets byområder, osv.) findes nemlig allerede, og kan næppe betegnes som niche-teknologier i transitionsteoriens oprindelige forstand. Problemet er i stedet at disse teknologier har for små markedsandele i forhold til mindre miljømæssigt bæredygtige teknologier (bilen, parcelhuset, osv.). At ændre de multisegmenterede regimer indebærer således både at fremme bæredygtige teknologier, og begrænse gamle samt fremkomsten af nye ikke-bæredygtige teknologier (Næss & Vogel 2012, 43).

Det bebyggede miljøes holdbarhed, eller rettere trægheden med hvilken byens fysiske strukturer ændres, komplicerer transitionstankegangen, i forhold til en bæredygtig byudvikling, yderligere (Næss & Vogel 2012, 44). Mange bygninger og infrastrukturanlæg består i mellem 50 og 100 år. Hvis nye (byggnings- eller infrastruktur) teknologier skal implementeres tager det med andre ord mange år før en udskiftning er komplet. Et eksempel kunne være energirenoveringer af boliger som langsomt forbedrer energieffektiviteten af boligbestanden i Danmark. Dette betyder først og fremmest, at selvom en by adopterer en planlægning, der i højere grad fremmer bæredygtighedsfremmende bystrukturer vil byen først opnå en mere bæredygtig bystruktur (dvs. en struktur, der f.eks. mindsker bilforbruget) efter mange års engagement. Dette fordrer et strategisk fokus i modsætning til transitionsteoriens traditionelle fokusområder, hvor nye teknologier relativt hurtigt kan vinde indpas (Geels 2005, Geels 2012).

Implicit i transitionsteoriens fokus på niche innovationer er et teknologioptimistisk syn på en bæredygtig omstilling. Det antages, at økonomisk vækst i samfundet kan kobles med en bæredygtig

omstilling gennem teknologioptimering. Denne afkobling⁶ af miljøpåvirkning og økonomisk vækst accepteres ikke af alle som opnåelig (Xue 2012, Xue 2015). I tråd med denne kritik, argumenterer Næss og Vogel (2012, 44) for, at en bæredygtig transition i en urban kontekst ikke kun betyder vækst i bæredygtige teknologier og begrænsning af mindre bæredygtige, men potentielt også en overordnet tilbagegang i tilgængelige kvadratmeter, infrastruktur, osv. per person – altså nul- eller modvækst. Dette fordrer et øget fokus på strukturer frem for teknologier da et fokus væk fra økonomisk vækst vil kræve en større samfundsmæssig omprioritering. Dette er også udgangspunktet for Næss og Vogels (2012) sidste kritikpunkt.

Slutteligt kritiserer Næss og Vogel (2012, 44-45) nemlig multiniveau-perspektivets konceptualisering af det socio-tekniske landskabsniveau som noget adskilt fra regime- og niche-niveauerne. Som beskrevet ovenfor ser transitionsteoretikerne ikke landskabsniveauet som noget de enkelte aktører kan påvirke, men i stedet noget som begrænser og giver muligheder for niche-innovationer. Landskabsniveauet er derfor udefrakommende strukturer. Mens denne konceptualisering er et resultat af teoriens fokus på teknologier i en mere konkret forstand, finder den ikke anvendelse når byens fysiske strukturer betragtes. En bæredygtig transition i byerne er nemlig i høj grad afhængig af en ændring af helt centrale strukturelle forhold, argumenterer Næss og Vogel (2012, 44-45): Lovgivning og institutioner, der understøtter de herskende regimer inden for mobilitet (bildomineret), byudvikling (spredt bebyggelse), og bosætning (enfamilieshuset), den neolibérale økonomiske diskurs' dominans med fokus på vækst, forbrugerkultur, deregulering, interurban konkurrence, og de frie markedskræfter, og de indlejrede kulturelle præferencer for bilisme, forbrug, og drømmen enfamilieshuset med egen have, som kendetegner samtidige vestlige samfund. Dermed flyttes opmærksomheden fra transitionsteoriens klassiske fokus på (niche) teknologierne, der i høj grad er til stede i byerne i dag, som Næss og Vogel (2012) argumenterer, til de strukturer, der kan fremme de bæredygtige teknologier og samtidig begrænse de mindre bæredygtige.

7.4 Kritik af multiniveau-perspektivet

Multiniveau-perspektivet har som den dominerende retning i transitionsteorien været udsat for megen kritik siden dens udfangelse i starten af det 21. århundrede, hvilket har resulteret i en løbende tilpasning (Geels og Schot 2007, Geels 2011). Mens flere af kritikpunkterne er opsummeret i gennemgangen af Næss og Vogels (2012) tilpasning af retningen, herunder at landskabsniveauet ses som eksogent, og den overdrevne tillid til teknologisk innovation, anerkendes her andre kritikpunkter i relation til nærværende projekts konceptualisering af tilgangen: (1) fraværet af et kulturelt perspektiv, (2) multiniveau-perspektivets fokus på historiske transitionsprocesser, der forklæder sekvenser af begivenheder som kausalitet, og (3) fraværet af et eksplicit rumligt-geografisk fokus.

(1) Kritikken af manglen på et kulturelt perspektiv udvider både kritikken om et overdrevent fokus på teknologi og peger på en skævvridning i struktur-aktør dualiteten med overvægt til førstnævnte. Således argumenterer Pineda og Vogel (2014) for, at niche innovationer, der historisk har påvirket socio-tekniske regimer inden for byudvikling og mobilitet, ikke kun har været centreret omkring teknologier. I stedet har nye kulturelle diskurser, kultiveret på niche-niveau, i anden halvdel af det 20. århundrede skabt grobund for ændringen af Københavns mobilitetssammensætning, med mere fokus på offentlig transport og cyklisme, gennem 'bottom-up' pres på det dominerende bil-regime med støtte fra landskabsniveauet (Pineda og Vogel 2014, 7-8). Denne tilføjelse til niche innovationsbegrebet er en vigtig brik i forståelsen af, hvordan institutioner og strukturer på regime og landskabsniveau kan påvirkes af aktører. Pineda og Vogel (2014) argumenterer således også for, at nutidens udfordring af bilen som dominerende mobilitetsteknologi kan kædes sammen med kulturelle strømninger som fokus på 'livability', og 'grøn' og sund livsstil. Strømninger, der tidligere har været kulturelle nicher. Dette åbner op for en forståelse af niche innovationer, der går længere end

⁶ Eng.: *Decoupling*.

teknologier, hvilket betyder, at de bæredygtige niche innovationer, der skal fremmes for at opnå en transition, også kan være bestemte (niche-) normer, værdier, præferencer, osv. Denne forståelse adopteres i nærværende projekt og ses i høj grad i forlængelse af Næss og Vogels (2012) fokus på at ændre de dominerende strukturer, der understøtter udviklingen og brugen af mindre bæredygtige teknologier. Da disse strukturer bl.a. består af kulturelle præferencer, værdier og normer er kulturelle nicher en central del af aktørers mulighed for at påvirke strukturerne, som Pineda og Vogel (2014) også argumenterer for.

(2) Flere kritikpunkter relaterer sig til multiniveau-perspektivets fokus på historiske transitionsprocesser. Gennem transitionsteoretikernes fokus på at forklare historiske transitionsprocesser, argumenterer Coenen, Benneworth og Truffer (2012, 975) for eksempel for, at kausalitet og sekvenser af begivenheder forveksles. De argumenterer for et større fokus på det rumligt-geografiske element (se (3)) og dermed, gennem analyse af strukturer og aktørers indflydelse lokalt, i den konkrete sag, bedre forstå de faktiske kausalitetsmekanismer. Tilgangens fokus på historiske processer besværliggør samtidig brugen af multiniveau-perspektivet til at opstille scenarier for en, fremadrettet, bæredygtig udvikling. Derfor benytter Næss og Vogel (2012) sig af metoden *backcasting*, altså at opstille kausalitetskæder baglæns fra et ønsket fremtidigt scenarie, til at operationalisere multiniveau-perspektivet. Nærværende projekt vil ikke på samme måde benytte multiniveau-perspektivets tilgang med analyser af historiske transitionsprocesser eller Næss og Vogels (2012) backcasting tilgang, da multiniveau-perspektivet her i stedet bruges som en overordnet forståelsesramme, altså en konceptualisering af problematikken omkring lav-densitets boligområder og bæredygtighed.

(3) Manglen på et eksplicit rumligt-geografisk fokus inden for multiniveau-perspektiv-tilgangen er blevet fremhævet af flere teoretikere (Hodson og Marvin 2010, Spätha og Rohrer 2010, Coenen, Benneworth og Truffer 2012). Coenen, Benneworth og Truffer argumenterer for, at det rumligt-geografiske aspekt traditionelt er blevet negligeret til fordel for et fokus på de historiske sekvenser af begivenheder (2012, 968-969), som beskrevet ovenfor. De fremfører en todelt kritik: At transitionsteorien mangler en forståelse af ”den institutionelle forankring af socio-tekniske udviklingsprocesser i specifikke territoriale lokationer”, og at den mangler ”multiskalar forståelse af socio-tekniske baner” (2012, 973, egen oversættelse). I et forsøg på at supplere transitionsteorien på baggrund af denne kritik anvender Coenen, Benneworth og Truffer (2012) begreber fra hhv. institutionel og relationel geografi. På baggrund heraf argumenterer de for, at (a) et fokus på institutioners territoriale forankring kan give en indsigt i lokale, kontekstuelle forhold, som den traditionelle tilgang med et historisk fokus ikke kan, og at (b) en territorial forståelse i multiniveau-perspektivets tre niveauer kan give indblik i de fordele, konflikter, og spændinger, der opstår i et (multiskalært) netværk af aktører og institutioner, i hvilke transitionsprocesser er forankret (Coenen, Benneworth og Truffer 2012, 976). Coenen, Benneworth og Truffer (2012, 969) argumenterer altså for, at der skal være et eksplicit rumligt fokus i multiniveau-perspektivet, der tager afsæt i en relativ forståelse af det rumlige, hvor det ikke kun er den fysiske distance mellem lokationer, der afgør ’afstanden’. I stedet kan netværker af aktører være med til at afgøre relationelle afstande. Således kan et vel-etableret netværk være med til at skabe stærke bånd mellem to geografisk adskilte lokationer, og dermed binde bestemte aktører tættere sammen, end med aktører, der er geografisk nære.

På linje med Coenen, Benneworth og Truffer (2012), argumenterer Hodson og Marvin (2010) for vigtigheden af at inkludere en rumlig forståelse i multiniveau-perspektivet. Det gør de bl.a. i lyset af byer og regioners vilje til egenhændigt at adressere bæredygtighedsudfordringer i fraværet af politisk vilje på nationalstatsniveau. Med et udgangspunkt i en undren over byers plads i multiniveau-perspektivets analyseramme, fokuserer Hodson og Marvin (2010) især på måden, hvorpå lokale bæredygtighedsvisioner skaber grobund for transitioner i centrale regimer gennem en mobilisering af aktører på tværs af (rumlige og hierarkiske) skalaer, og gennem en koordinering af regime og territoriale interesser. Her fremhæves bl.a. byernes evne til at forme national lovgivning eller alternativt at blive formet af denne (Hodson og Marvin 2010, 481). Det er altså byernes relative

magt til at forme de strukturer, der understøtter bestemte regimer, understregningen af vigtigheden af byens konkrete (rumlig-geografiske) kontekst, som også fremhævet af Næss og Vogel (2012), samt det rumliges relative karakter, der er af interesse for nærværende studie.

7.5 Opsamling

I nærværende projekt udgør transitionsteoriens multiniveau-perspektiv den overordnede teoretiske ramme. Bevægelsen mod en mere bæredygtig bystruktur, fra spredt bebyggelse til kompakte by, konceptualiseres således som en *transition*. I tråd med Næss og Vogels (2012) diskussion af multiniveau-perspektivet i en urban kontekst ansues transitionen som en bevægelse mod en mere bæredygtig sammensætning af de danske byers boligkvarterer gennem en forskydning af markedsandelen for forskellige boligteknologier. Dermed forstås boligsektoren som et multisegmenteret regime. Projektet tager desuden udgangspunkt i multiniveau-perspektivets fokus på struktur-aktør dualiteten i bestræbelserne på at opnå en sådan transition, men endvidere adopteres Næss og Vogels (2012) argument om nødvendigheden af at adressere de væsentlige strukturelle barrierer, der forhindrer en bæredygtig transition i byernes fysiske struktur. Med udgangspunkt i Pinedas og Vogels (2014) arbejde adopteres en forståelse af nicheteknologier, der spænder bredere end teknologiske innovationer, og også inkluderer nye kulturelle forståelser, præferencer, værdier, eller normer. Dermed bliver dominerende regimer og strukturer også udfordret af nye kulturelle bevægelser: Parcelhusets popularitet er ikke kun et udtryk for fordelagtige regulative forhold (f.eks. økonomiske incitamenter) eller stort udbud, men også en indgroet kulturel præferencer. Derfor bør en udfordring af parcelhusets dominans inden for boligsektoren i Danmark ikke kun bestå af en introduktion til nye boligteknologier eller forskubbelse af markedsandele gennem regulering af udbuddet, men også en mere fundamental ændring af den kulturelle præference gennem nye 'nichekulturer'.

Derudover adopteres Coenen, Benneworth og Truffers (2012) og Hodson og Marvins (2010) argumenter om vigtigheden af den rumlig-geografiske dimension. Herved understreges bl.a. den rent geografiske placering af byer, der søger at fortætte parcelhusområder. Det er ikke uden betydning om den pågældende kommune ligger i Hovedstadsområdet eller som forstad til Aarhus, eller om den ligger i Vestjylland, i relation til markedspress, fysiske strukturer, mv. I den rumlig-geografiske dimension lægges dog, efter forbillede fra geografien, også i høj grad vægt på det rumliges relative karakter. Nærhed mellem to steder defineres altså ikke kun i absolut afstand mellem steder, men også i forhold til graden af forbundethed. Således kan aktør-netværk i høj grad forbinde to rumligt adskilte byer. Dette forhold har også betydning når byers relative indflydelse på udformning af lovgivning og praksis tages i betragtning (Hodson og Marvin 2010). Dette fokus på vigtigheden af det rumlige fremhæver også institutioners spatiale forankring og dermed indlejring i bestemte socio-spatiale sammenhænge. Denne erkendelse muliggør en forståelse af institutioner som påvirket af lokale aktør-netværk og giver dermed mulighed for en stærkere analyse med bund i institutioners endogene frem for eksogene karakter.

Tilsammen udgør disse tilføjelser til multiniveau-perspektivet nærværende projekts overordnede teoretiske ramme. Der er dog brug for en nærmere konceptualisering af hvad strukturer og institutioner er, og på hvilken måde de influerer transitionsprocessen. Dette udvidede fokus på det socio-tekniske landskabsniveau fordrer en teoretisk ramme, der tager højde for de strukturer, der former muligheder og barrierer for udviklingen af de danske byers forstadskvarterer for den kommunale planlægger. Derfor vil de følgende afsnit beskæftige sig med institutionsteori, der udmærker sig ved at beskæftige sig med de strukturer, regulative såvel som kulturelle-kognitive og normative, som Næss og Vogel (2012) fremhæver som essentielle.

7.6 Institutionsteori

Succesfuld planlægning for fortætning af parcelhuskvarterer kræver en forståelse af de sociale strukturer og mekanismer, som påvirker planlægningen, og som planlægningen i sig selv er en del

af, hvad enten det drejer sig om juridiske, politiske eller kulturelle sammenhænge. Et studie af den institutionelle kontekst er derfor centralt for at forstå de barrierer for fortætning, som planlæggeren møder og interagerer med i sin praksis. Et utal af institutionsteoretikere og praktikere har gennem tiden søgt at forklare og beskrive vekselvirkningen mellem samfundsmæssige strukturer og aktører på forskellige niveauer. Resultatet er ikke én samlet, klart definerbar institutionsteori, men et teoretisk felt med et flertal af retninger, der hver bidrager med særlige indsigter. Nærværende undersøgelse tager imidlertid udgangspunkt i Scotts (2001) konceptualisering af institutioner og trækker på en række retninger inden for neo-institutionalismen. Der anlægges derfor en bred fortolkning af begrebet 'institution'. I de følgende afsnit redegøres for, hvorfor neo-institutionalisme er fordelagtigt i undersøgelsen af de institutionelle barrierer for fortætning af parcelhuskvarterer i Danmark. Indledningsvist beskrives skiftet fra klassisk til neo-institutionalisme og hvilke konsekvenser, dette skifte har for forståelsen af institutioner.

7.7 Klassisk institutionalisme og neo-institutionalisme

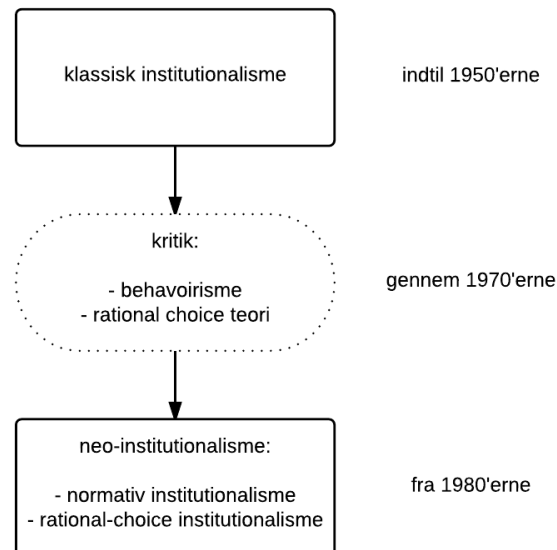
Indtil 1950'erne blev 'institutionsteori' i store træk betragtet som statskundskab og institutioner blev snævert defineret som lovgivning og regulering (Lowndes 2010, Peters 2011). Behaviorister, rational-choice teoretikere og neo-Marxister udfordrede dette synspunkt og ønskede i stedet at gå skridtet videre og undersøge baggrunden for aktørers faktiske, virkelige handlinger som disse finder sted. Behavioristerne og rational-choice teoretikerne postulerede, at institutioner udspringer af autonome individers handlinger baseret på hhv. socialpsykologiske faktorer og rationelt kalkulerende egen nyttemaksimering. Disse to retninger repræsenterede altså et skifte, hvori individer i højere grad end tidligere blev anset som autonome og institutionerne som produktet af individernes handlinger, ligesom individernes præferencer blev anset som uafhængige af den politiske proces (Lowndes 2010, Peters 2011). Neo-Marxisterne argumenterede derimod for, at det kapitalistiske samfunds strukturer fastlåser arbejderklassen og at revolution er nødvendig for at bryde de undertrykkende eksterne strukturer (Lowndes 2010).

Socialisme og liberalisme repræsenterede to sekulære retninger for hvordan den vestlige verden kunne opnå modernitet og fremskridt. I 1970'erne stilles imidlertid i stigende grad spørgsmål ved objektiviteten af videnskaben og der argumenteres for at også denne er socialt konstrueret. Fænomenologer, antropologer samt teoretikere som Foucault understreger betydningen af sociale regler og argumenterer for, at individer og samfund er kulturelt bundne (Healey 1997). Giddens stiller spørgsmål ved de 'abstrakte systemer' og eksterne strukturer og i stedet anerkendes i stigende grad forskellen mellem 'os' og 'andre' (Healy 1997). Denne kritik af modernismen førte til en tilbagevenden til bevidstheden om den kulturelle forankring af det sociale liv og den økonomiske organisering. Individer opfattedes derfor som reflektive aktører, der aktivt vælger ('active agency') enten at understøtte eller udfordre strukturer gennem deres handlinger.

I 1980'erne fremkommer således neo-institutionalismen som en reaktion til de 'undersocialiserede' tilgange inden for feltet institutionalisme (DiMaggio og Powell 1983; March og Olsen 1984). Neo-institutionalismens relationelle syn på det sociale liv bygger på socialkonstruktivismen. Jævnfør denne videnskabsteoretiske grundopfattelse er erkendelse, dvs. viden og fortolkning af verden, socialt konstrueret og sker gennem forsåelsesrammer, som er produktet af forudgående sociale interaktioner. Aktører konstruerer således deres verden i en vekselvirkning med begrænsende eller bemyndigende strukturer (Lowndes 2010).

Neo-institutionalisme sætter ikke lighedstegn mellem politiske organisationer og politiske institutioner, men anser institutioner som "*stabile, tilbagevendende handlingsmønstre*" (Goodin 1996, citeret i Lowndes 2010, 61). Dermed beskæftiger neo-institutionalisme sig med formelle såvel som uformelle institutioner – 'governance' frem for 'government'. Hvor studiet af institutioner tidligere omhandlede formuleringen og implementeringen af regulering gennem offentlige institutioner, med politik som et mindre element heraf, anlægges med neo-institutionalisme en betydeligt bredere

tilgang (Peters 2011). Centralt er deslige, at neo-institutionalisme søger at forklare interaktionen mellem institutioner og individer, mens klassisk institutionalisme beskæftigede sig med institutioners indvirken på individer. Neo-institutionalisme understreger altså betydningen af formelle og uformelle institutioner, men inkorporerer kritikken af klassisk institutionalisme som fremsat af behavioristerne og rational-choice teoretikerne (se figur 12).



Figur 12: Udviklingen fra klassisk institutionalisme til neo-institutionalisme. Behavioristernes og rational-choice teoretikernes kritik af institutionalismen førte til udviklingen af to distinktive ontologiske retninger: Normativ institutionalisme og rational-choice institutionalisme.

7.8 Scotts konceptualisering af institutioner

Den amerikanske sociolog William R. Scott har gennem tre årtier beskæftiget sig med feltet organisationer og deres optræden i forhold til hinanden og det institutionelle miljø (Scott 2001; Scott og Davis 2006). Ifølge Scotts (2001, 49) konceptualisering af institutioner er disse kendetegnet ved fem forhold: (1) ”Institutioner er sociale strukturer, som har opnået en høj grad af modstandskraft” (’resilience’), (2) ”Institutioner består af kulturelle-kognitive, normative og regulative elementer som, sammen med forbundne aktiviteter og ressourcer, tilfører stabilitet og mening til det sociale liv”, (3) ”Institutioner overføres gennem forskellige typer af bærere [’carriers’], som inkluderer symbolske systemer, relationelle systemer, rutiner og artefakter”, (4) ”Institutioner opererer på flere niveauer (’levels of jurisdiction’) fra verdenssystem til lokale interpersonelle forhold”, og (5) ”Institutioner kendetegnes per definition af stabilitet, men de er underlagt inkrementelle og diskontinuerte forandringsprocesser” (Scott 2001, 49, egen oversættelse).

(1) Ifølge Scott er institutioner altså menneskeskabte konstruktioner, som over tid har opnået en stabilitet og opbygget en træghed til ændringer. Scott anvender metaforen ’elastiske fibre’ i beskrivelsen af institutioners evne til at modstå ændringer. Denne elasticitet og modstandskraft er med til at give sociale strukturer en vis soliditet over tid og geografi (Scott 2001). (2) Scott betegner de kulturelle-kognitive, normative og regulative elementer som institutioners ’byggeklodser’. Scotts konceptualisering begrænser sig således ikke til regulative elementer, men medtager i overensstemmelse med neo-institutionalismen normative og kulturelle-kognitive elementer, hvorved det anerkendes, at institutioner ikke kun udgøres af fysiske eller juridiske elementer, men tillige af normer, værdier, symbolske systemer og fælles betydningsrammer. Ifølge Scott er der i den institutionelle tilgang et iboende fokus på symbolske aspekter i det sociale liv. Scott argumenterer

for et sådant fokus, men understreger også nødvendigheden af et fokus, som også medtager de aktiviteter, som (re)producerer disse symbolske aspekter og advarer mod at isolere betydningssystemer ('meaning systems') fra deres associerede praksisser (Scott 2001). Giddens (1984) argumenterer for, at materielle ressourcer skal medtages i enhver konceptualisering af sociale strukturer for derigennem at tage forbehold for magtforhold. Regler og normer er f.eks. kun effektive hvis de understøttes af muligheden for at sanktionere praksisser, som ikke er i tråd hermed (Scott 2001).

(3) Når regulative, normative eller kulturelle-kognitive institutionelle ideer – eller kombinationer heraf – 'rejses' fra én kontekst til en anden sker dette vha. af bærere ('carriers') (Scott 2003). Sådanne bærere kan ifølge Scott (2001, 2003) inddeles i fire grupper: *Symbolske systemer*, *relationelle systemer*, *rutiner* og *artefakter* (en gennemgang af disse følger i afsnit 7.14). Centralt for bl.a. Scotts (2003) forståelse af bærere er, at disse ikke er neutrale enheder, men at de påvirker, de institutionelle elementer, der derfor ikke transmitteres, men *oversættes*. For at institutionelle elementer kan rejse fra én kontekst til en anden skal de teoretiseres og konverteres til modeller, som er mere generelle og forståelige for aktører i en ny kontekst. Disse aktører fortolker modellerne ift. den kontekst de er en del af. Dette betyder, at det institutionelle element både transformeres af afsender og modtager (Scott 2003).

(4) Samfundet påvirkes gennemgribende af institutioner og institutionelle regler er "*indlejret i et stadig stigende hierarki af endnu mere fundamentale og endnu mere autoritative regler og regimer...*" (Goodin og Klingemann 1996, 18). (5) Institutioner er grundlæggende kendetegnet ved stabilitet, men dette er dog kun midlertidigt. Den britiske sociolog Anthony Giddens (1984) strukturteori er nyttig i beskrivelsen af (re)produktionen af institutioner som ifølge Scott er central for en dynamisk frem for en statisk forståelse af institutioner. Institutioner strukturerer og styrer på den ene side praksis idet institutioner definerer grænserne for hvad der er juridisk, moralsk og kulturelt set legalt samt grænserne for hvad der opfattes som muligt. Samtidig gælder dog også, at institutioner på den anden side understøtter, bemyndiger og bemægtiggør individer. Der gælder derfor, at institutioner strukturerer og begrænser individers handlinger samtidig med at de udstikker retningslinjer og tilvejebringer de nødvendige ressourcer for handling. Disse handlinger er med til, enten inkrementelt eller disruptivt at ændre eksisterende institutioner og opbygge nye institutioner gennem (de)institutionalisering (Scott 2001).

Ovenstående fem forhold konceptualiserer institutioner bredt. Punkt 2, opstillingen af de tre typer institutioner eller 'institutionelle søjler' (kulturelle-kognitive, normative og regulative) er med til at adskille Scotts konceptualisering fra forudgående forståelser af institutioner, hvorfor dette punkt i det følgende uddybes.

7.9 Scotts tre institutionelle søjler

Scott konceptualiserer de elementer, som udgør institutioner, som tre typer af systemer, der kan positioneres på et kontinuum, som strækker sig fra det bevidste til det ubevidste og som bygger på tankesæt fra hhv. økonomisk, politisk og sociologisk videnskab. Et sådant kontinuum bestående af (1) regulative, (2) normative og (3) kulturelle-kognitive systemer kan anskues forskelligt. For at undgå en overdeterministisk forståelse af institutioner fraråder Scott en integreret konceptualisering, hvor de tre typer af systemer indgår i en tæt, indbyrdes og selvforstærkende vekselvirkning. En sådan konceptualisering tilskriver strukturen for stor en betydning og åbner ikke tilstrækkeligt råderum til individers handlerum ('agency'). I stedet advokerer Scott for en tilgang, hvor de tre systemer anskues separat. En sådan tilgang er ifølge Scott desuden analytisk stærkere i en diskussion af de underliggende antagelser, mekanismer og indikatorer for hver af de tre typer af systemer (Scott 2001).

(1) Den regulative søjle er betegnelsen for et stabilt system af formelle og uformelle regler, som opretholdes gennem monitorering og straf. Vægtingen af de tre institutionelle søjler varierer inden for forskellige konceptualiseringer af institutioner. Inden for neo-klassisk økonomisk tankegang ses institutioner som værende ensbetydende med regulering af individer, og organisationer anses som agerende rationelt og nyttemaksimerende når deres handlinger er i overensstemmelse med markedets regler. Inden for de konceptualiseringer, hvor den regulative søjle tilskrives størst betydning ses også netop et større fokus på de regulative processer, dvs. formuleringen af regler, monitorering og sanktionering, herunder straf og belønning. Disse processer udspiller sig formelt, f.eks. som love og regulering, eller uformelt, f.eks. som skikke og traditioner. En konceptualisering af institutioner som værende udelukkende bestående af regulering og en anskuelse af individet som 'the economic man' er imidlertid utilstrækkelig idet den regulative søjle bl.a. understøttes af den normative søjle – og vice versa (Scott 2001). Konceptualiseringen af institutioner som regulative systemer bygger på et tanksæt med store ligheder med den rationelle planlægning i 1960'erne, som lagde vægt på bl.a. zoneopdeling, rationel segregering af trafikarter og planlæggeren som ekspert.

(2) Den normative søjle er betegnelsen for en konceptualisering af institutioner som et system af normative regler, der *"tilfører præskriptive, evaluerende og obligatoriske dimensioner til det sociale liv"* (Scott 2001, 54). Normative systemer består af værdier og normer. Værdier er forståelser af det foretrukne og tilstræbte, samt forståelser af standarder for hvordan ageren kan sammenlignes og vurderes. Et eksempel er ønsket om tilflytning, som ofte er dominerende i den kommunale planlægning. Normer fastlægger hvorledes disse værdier kan opnås eller stræbes efter på legitim vis - på trods af et princip om vækst indefra og ud udlægges tilstadighed parceller på bar mark da dette anses som et legitimt middel for at understøtte kommuners vækst. Nogle normer er kun gældende for visse grupper i samfundet, hvilket giver ophav til roller, dvs. forståelser af passende mål og ageren for individer afhængig af deres sociale position. Sådanne roller påskrives formelt, f.eks. i en organisatorisk sammenhæng, og uformelt gennem anden social interaktion. Disse roller opleves dels som eksterne pres, men internaliseres også af aktører. Endeligt gælder, at rollerne både kan begrænse og bemyndige aktører (Scott 2001). Kommunale planlæggere kan således internalisere en vækstdiskurs og dermed aktivt understøtte denne gennem deres planlægning (Clifford og Tewdwr-Jones 2014, 69).

(3) Den kulturelle-kognitive søjle betegner en konceptualisering af de elementer af institutioner, som indgår i dannelsen af betydningsrammer hvorved fælles forståelser af det sociale liv skabes. Denne søjle har særligt i nyere tid fået større opmærksomhed inden for institutionsteorien. Individet ses da som medierende mellem eksterne indtryk og interne fortolkninger, som er afhængige af symbolske repræsentationer. Denne mediering afføder en handling, som tillægges værdi, hvorved den bliver en social handling. For at analysere sociale handlinger er det derfor nødvendigt, jf. den tyske sociolog Max Weber (1968), at forstå individets subjektive fortolkning af denne handling. Ofte ageres på bestemt vis fordi denne ageren tages for givet og alternative handlemåder ikke kan forestilles. I udkantskommuner med tilbagegang i indbyggertallet er fortætningsidealet således fraværende. Samtidig ses parcelhuset fortsat som den ideale boligform for kernefamilien på trods af hastigt forandrende familiemønstre. Mens normative teoretikere lægger vægt på gensidige forpligtigelser lægger kulturelle teoretikere vægt på betydningen af skabeloner ('templates' og 'scripts for action') (Scott 2001).

De institutionelle søjler danner grundlaget for om en aktørs ageren anses for legitim i henhold til socialt konstruerede systemer af regler, normer og fælles betydningsrammer. Magtforhold legitimeres således når disse bygger på relevant lov og regulering, herskende sociale normer og overensstemmelse med kulturelle-kognitive betydningsrammer (Scott 2001).

Det centrale forhold i denne konceptualisering af institutioner er at disse er med til at konstruere aktører, aktørers roller og dermed hvad disse aktører ser som værende i deres interesse. Aktørers

interesser er dermed ikke eksterne og givet på forhånd, men afhængige af og en del af den institutionelle kontekst. Eksempelvis er 'the economic man' ikke naturligt iboende i mennesket, men en social konstruktion hvis rolle og interesse er egennyttemaksimering. Fra bl.a. et sociologisk perspektiv er rationel nyttemaksimering en forsimplet definition af aktørers ageren. Aktørers ageren anses ikke som værende udelukkende et produkt af de materielle omgivelser, men som afhængige af tidligere sociale interaktioner mellem aktører. Denne historik indgår i individets beslutningsprocesser, hvorved instrumental ageren sammenholdes med normer og værdier for, hvad anses som værende passende ageren (Scott 2001).

7.10 Forskelle mellem klassik og neo-institutionalisme

I deres kritik af hvad i dag betegnes som klassisk institutionalisme ('old institutionalism') argumenterer March og Olsen (1984) og Peters (2011), fortalere for neo-institutionalismen, for, at en række 'ismer' karakteriserede forståelsen af institutioner. March og Olsen (1984) argumenterer for, at en kontekstualisme medfører, at politik fejlagtigt bliver behandlet som underlagt eksterne strukturer og parametre som samfundsklasse, geografi, kultur osv. mens politik i begrænset omfang påvirker disse parametre. En reduktionisme betyder, at menneskelig adfærd på individniveau ses som afgørende for the politiske system idet individers ageren forudsættes værende i tråd med utilitaristiske logikker (markeds- og evolutionsteori), som medfører aggregerede konsekvenser på makroniveau. Idet aktører, dvs. det enkelte individ, er i stand til fuldt at overskue de fremtidige konsekvenser af nuværende valg samt har fuldt overblik over fremtidige præferencer, vil samfundet over tid automatisk bevæge sig mod et optimalt ligevægtpunkt. Politik ses således på instrumentalistisk vis som en mekanisme, der optimerer samfundet og bringer dette fremad. Peters (2011) argumenterer i lighed med March og Olsen (1984) for, at tilgangen var: (1) normativ da den beskæftiger sig med såkaldt 'good government', (2) strukturalistisk da strukturer anses som afgørende for politisk ageren, (3) historicistisk da historien tillægges en central rolle og samfundet over tid anses som per automatik optimerende og sig bevægende mod et ligevægtpunkt, (4) legalistisk da lovgivning og regulering anses som centralt i regeringsførelse samt (5) holistisk da hele systemer frem for delelementer beskrives. Med udgangspunkt i deres kritik af klassisk institutionalisme advokerer March og Olsen (1984) for, at en neo-institutionalisme bør understrege vekselvirkningen mellem relativt autonome politiske og sociale institutioner frem for at se det politiske som et produkt af eksterne faktorer. Forhold på makroniveau bør ikke ses som produktet af de aggregerede konsekvenser af mikroprocesser, og i stedet bør der søges en forklaring i mere komplekse processer, som åbner op for symbolske handlinger (March og Olsen 1984).

Praktikere inden for klassisk institutionalisme udviste ifølge Lowndes (2010) en modvilje til teori og anlagde i stedet en deskriptiv-induktiv tilgang. Neo-institutionalisme er derimod kendetegnet ved et flertal af tilgange, som gør brug af deduktion. Overordnet kan der identificeres to ontologisk forskellige tilgange inden for neo-institutionalisme: (1) Rational-choice institutionalisme og (2) normativ institutionalisme. Derudover findes adskillige varianter af neo-institutionalisme, som ifølge Lowndes (2010) ikke repræsenterer egentlige ontologiske retninger, herunder empirisk, historisk, sociologisk, konstruktivistisk institutionalisme m.fl. Eksempelvis fokuserer den empiriske institutionalisme på hvorledes typer af institutioner indvirker på regeringsførelse og er den retning inden for neo-institutionalismen, som har de største fællestræk med den klassiske institutionalisme. Den sociologiske institutionalisme har dannet inspiration til den normative institutionalisme og fokuserer på hvorledes institutioner skaber mening for individer (Lowndes 2010). (1) Rational-choice institutionalisme er en nyere, mere sofistikeret version af rational-choice teori (Alexander 2005, Lowndes 2010). Inden for rational-choice institutionalisme ses institutioner ikke som strukturer, der skaber eller styrer individers ageren og præferencer. I stedet ses dette som bestemt af individerne selv. Institutioner er derfor menneskelige konstruktioner med det formål af afhjælpe kollektive problemer (Alexander 2005). (2) Normativ institutionalisme advokerer ikke for særlige idealer, men er normativ i det henseende, at normer og værdier anses som forklarende variabler for sociale

handling. Umiddelbart neutrale regler og strukturer anses jf. denne tilgang som faktisk dækkende over værdier, magtforhold osv. Derfor understreges betydningen af institutioners forankring i historiske og kulturelle kontekster (Lowndes 2010).

Ifølge Lowndes (2010) adskiller neo-institutionalisme sig fra klassisk institutionalisme på seks områder: (1) Organisationer ses ikke længere som ensbetydende med institutioner. I stedet ses organisationer som kollektive aktører og fokus er skiftet fra organisationer til de regler, som organisationer er en del af. Dermed ses organisationer som arenaer, hvori institutioner udvikles og kommer til udtryk. (2) Fokus er ikke længere blot på formelle regler, men også på uformelle regler. Dette åbner op for at uformelle regler f.eks. kan understøtte formelle regler eller at formelle regler ikke fungerer efter hensigten da effektfulde uformelle regler hindrer dette. (3) Neo-institutionalisme beskæftiger sig med hvorledes institutionel stabilitet opnås gennem sociale handlinger. Stabilitet ses derfor som en central karakteristika for institutioner, men samtidig ses stabilitet som kun midlertidig. Institutionelle ændringer anses ikke som umulige, men normative institutionalister ser dette som en vanskeligt kontrollerbar proces. (4) Mens klassisk institutionalisme beskæftiger sig med 'good governance' og specifikke former for regeringsførelse, og dermed undlader at beskæftige sig med alternative former for regeringsførelse, beskæftiger neo-institutionalisme sig med, hvorledes tilsyneladende neutrale procedurer dækker over politiske værdier. Klassisk institutionalisme er 'nedsænket' i herskende værdier, mens neo-institutionalisme bygger på en værdikritisk tilgang. (5) En overgang fra klassisk til neo-institutionalisme indebærer et skifte fra et holistisk fokus til et fokus på delelementer. Frem for at søge at beskrive hele systemer søges det at undersøge institutionelle delelementer og derved eksempelvis at afdække hvorledes magtforhold privilegerer særlige aktører. Det anses ikke muligt, at afdække institutionelle systemer i deres helhed da systemer aldrig er lukkede eller komplette idet aktører til stadighed søger at tilpasse disse, hvorved gamle og nye regler indgår i en vekselvirkning. Slutteligt (6) anses institutioner ikke længere som uafhængige af tid og rum, men afhængige af og en del af den kontekst de indgår i: *"Institutionelle regler er 'indlejret i et stadigt opadstigende hierarki af stadigt mere fundamentelle, stadigt mere autoritære regler og regimer og praksisser og procedure'"* (Goodin and Klingemann 1996, citeret i Lowndes 2010, 70, egen oversættelse). Institutioner er derfor også med til at skabe en sporafhængighed ('path dependency'), som besværliggør institutionelle transformationer (Lowndes 2010).

Disse kritikpunkter ræsonnerer med kritik, der ofte fremsættes af rationel planlægning som for eksempel 'silotænkning' og et snævert fokus på teknokrater som planlæggere, mangel på borgerinddragelse i planlægningen, mangel på anerkendelse af politik, magt, normer og værdier som styrende for planlægningen, et fokus på rationelle planer og systemmodellering frem for et fokus på den konkrete lokalitet og dennes historie, kultur og stedsbundne kvaliteter osv.

7.11 Kritik af neo-institutionalisme

Neo-institutionalisme har søgt at adressere kritikpunkter ved klassisk institutionalisme, men har derved givet anledning til en række nye kritikpunkter. Lowndes (2010) identificerer tre overordnede udfordringer for neo-institutionalisme: (1) den brede definitionen af institutioner, (2) konceptualiseringen af institutionelle transformationer og (3) spørgsmålet om hvorvidt rational-choice institutionalisme kan forenes med normativ institutionalisme (Lowndes 2010).

(1) Ved at inkludere formelle såvel som uformelle regler kan der argumenteres for at neo-institutionalisme spænder for vidt ('conceptual stretching') og at begrebet 'institution' inkluderer for mange elementer. Analytisk medfører dette, at der ikke rent praktisk kan 'måles' på institutioner da disse dækker over en række u håndgribelige forhold. På et teoretisk niveau risikerer reduktionisme da for mange faktorer inkluderes under ét begreb samt en tautologi da uforklarlige fænomener blot kan affejes med forklaringen at yderligere, endnu-ikke forklarbare institutionelle elementer gør sig gældende (Lowndes 2010). Denne kritik kan henføres til den bagvedliggende ontologi. Positivister

kritiserer således realister og interpretivister for at tilskrive observationer til ikke direkte observerbare strukturer.

(2) Måden hvorpå neo-institutionalisme konceptualiserer institutionel transformation afhænger af, hvorledes forholdet mellem individet og institutionen forstås. Rational-choice institutionalister argumenterer som nævnt for, at aggregerede individuelle præferencer fører til en institutionalisering, og at institutioner har til formål, at maksimere gevinster ved samarbejde (og omvendt at minimere 'transaction costs'), hvorved institutionerne også indvirker på individet. Derfor kan institutioner tilpasses eller opløses efter behov. Inden for visse grene af rational-choice institutionalismen understreges det, at institutioner kun ændres i det omfang, at gevinsterne ved ændringer overstiger omkostningerne herved, hvorved der fremsættes en forklaring for institutionernes selvforstærkende effekter. Normative institutionalister kan kun vanskeligt forklare institutionelle ændringer. Denne tilgang er derimod mere fordelagtig til at forklare, hvorfor institutioner vedbliver med at eksistere og modstår forandringer. Inspireret af Max Webers ide om 'bureaukratiets jernbur' (Weber 1968) beskriver DiMaggio og Powell (1983) således fænomenet *institutionel isomorfisme* – det at organisationer over tid antager en mere homogen form, da disse ikke blot konkurrerer om ressourcer og kunder, men også om politisk magt og institutionel legitimitet (DiMaggio og Powell 1983). Normative institutionalister argumenterer dog for, at individer konstant fortolker regler i relation til det omkringliggende miljø, hvorved institutioner ændres over tid. Historiske institutionalister, en undergruppe til normative institutionalister, har anvendt evolutionære modeller til at forklare institutionelle forandringer. Goodin (1996) skelner mellem tre måder hvorpå ændringer finder sted: Institutionelt design, tilfældige ændringer og inkrementelle, evolutionære tilpasninger. Rational-choice teoretikere beskæftiger sig således med førstnævnte, mens normative institutionalister understreger betydningen af de to sidstnævnte (Lowndes 2010).

(3) Rational-choice institutionalister og normative institutionalister repræsenterer to grundlæggende forskellige ontologiske retninger, men hører dog under paraplybegrebet neo-institutionalisme. Mens denne uforenbarhed dels er blevet set som en udfordring har andre argumenteret for at dette bidrager til fleksibilitet og åbner muligheden for valg af ontologisk retning afhængig af objektet, som er genstand for analyse (Lowndes 2010).

7.12 Opsamling

I nærværende undersøgelse anvendes Scotts (2001) tre institutionelle søjler i konceptualiseringen af institutioner, dvs. den regulative, normative og kulturelle-kognitive søjle. Dermed anlægges en bred tilgang, hvor institutioner forstås som de stabile sociale strukturer, regler, normer, værdier, rutiner, symbolske systemer og fælles betydningsrammer, der fungerer som retningslinjer for og tilfører mening til handlinger. Denne forståelse af institutioner åbner op for en analyse, der medtager såvel formelle som uformelle institutioner, der opererer på et flertal af niveauer, og er dermed forenelig med Næss og Vogels (2012) tilgang til multiniveau-perspektivet, jf. afsnit 7.5.

Konceptualiseringen af institutioner, der gøres brug af i nærværende undersøgelse er på linje med flere tilgange inden for feltet neo-institutionalisme. Dermed anlægges en bredere tilgang end i klassisk institutionalisme. Foruden en anerkendelse af betydningen af regulering, lovgivning og formelle statslige institutioner, anses normer, værdier og kulturelle-kognitive aspekter som afgørende og der trækkes dermed på indsigter fra hhv. normativ og sociologisk institutionalisme. Det betyder, at ud over planlovgivning, skattesystemet og lignende, anses for eksempel indgroede præferencer for det fritliggende enfamilieshus som boligform og et overordnet samfundsmæssigt fokus på økonomisk vækst, i kontrast til miljømæssig bæredygtighed, som rammesættende for kommunernes muligheder for planlægning for fortætning af parcelhusområder. De tre institutionelle søjler ses som gensidigt afhængige og vekselvirkningen mellem disse som et centralt aspekt i forståelsen af institutionelle barrierer for fortætning af parcelhusområder. De selvforstærkende dynamikker mellem de tre søjler ses som forklarende for trægheden til institutionelle transformationer og dermed til en

transition fra en spredt bystruktur til en potentielt mere bæredygtig, kompakt bystruktur. I nærværende undersøgelse søges vekselvirkningen belyst jf. en integreret konceptualisering, men en vis analytisk separering af de tre søjler anses for nødvendig for dermed klarere at afdække delelementer af åbne systemer og kommunikere hvorledes en flerhed af institutionelle elementer er barriereskabende.

Forholdet mellem institutioner og individer ses som dynamisk og institutionelle transformationer ses som mulige gennem evolutionære og inkrementelle ændringer. Individens handlerum anses jf. Giddens strukturteori som styret af institutioner som disse individer samtidigt reproducerer eller deinstitutionaliserer gennem deres ageren. 'Beslutningen' om enten at understøtte eller udfordre eksisterende institutioner er påvirket af formel og uformel regulering, såvel som normer og værdier samt kulturelle-kognitive symboler og rammer. Dermed er individets handlinger ikke kun styret af eksterne mekanismer, men er også resultatet af en intern fortolkning af ydre stimuli.

7.13 Multiniveau-perspektivet og neo-institutionalisme – en teoretisk ramme

Dette kapitel har indtil videre præsenteret de teoretiske overvejelser, der ligger til grund for nærværende undersøgelses konceptualisering af barrierer for planlægningen for fortætning af parcelhusområder i Danmark. Kapitlet har diskuteret hvordan transitionsteori og specifikt multiniveau-perspektivet er nyttigt til at forstå transitioner fra ét socio-teknisk system til et andet, altså fra et (dominerende) fokus på planlægning for spredt bebyggelse til et (dominerende) fokus på planlægning for den kompakte by. Kapitlet er efterfølgende dykket ned i institutionsteoretiske retninger med fokus på neo-institutionalismen for at vise hvordan de strukturelle barrierer, som multiniveau-perspektivet beskriver som afgørende hæmninger for en transition, kan forstås gennem hhv. regulative, normative og kulturelle-kognitive institutioner, som beskrevet af Scott (2001). Det følgende vil på baggrund af diskussionen af multiniveau-perspektivet og neo-institutionalisme opsummere og klargøre nærværende projekts teoretiske ramme, byggende på en kombination af disse teoretiske felter, og samtidig lede op til en operationalisering af samme.

Transitionsbegrebet og multiniveau-perspektivet indeholder en stærk forståelse af trægheden af systemiske skift som det der fokuseres på i nærværende projekt: Fra planlægning for spredt bebyggelse til planlægning for kompakte byer. Tilgangen indeholder derfor en forståelse for, at institutionelle barrierer kan forhindre en bæredygtighedsfremmende 'teknologi' i at vinde indpas på samfundsniveau. Multiniveau-perspektivets fokus på ex post studier af historiske transitionsprocesser er dog ikke givtig i nærværende projekt da studiets centrale spørgsmål beskæftiger sig med hvorfor en transition, i den måde danske byer planlægges og udbygges i dag, endnu ikke har fundet sted: Der altså ikke en transition at studere. I stedet ønskes et fokuseret studie af de institutionelle barrierer, der i dag forhindrer eller besværliggør en transition. Det betyder at multiniveau-perspektivet er utilstrækkeligt som teoretisk ramme i nærværende projekt. Som både Geels og Schot (2007) og Næss og Vogel (2012) fremhæver, så kan multiniveau-perspektivets brede systemtilgang med fordel kombineres med teorier, der dykker ned i konkrete elementer af det betragtede system. Næss og Vogel (2012) fremhæver her institutioners centrale rolle i at forhindre bæredygtige transitioner gennem det socio-tekniske landskab og regimes bevarende egenskaber. Institutioner har således en afgørende indflydelse i multiniveau-perspektivets optik, herunder på (1) de overordnede rammer for systemets (den strukturelle by- og boligudvikling) udvikling i form af det socio-tekniske landskabs begrænsende effekt, (2) udviklingen af sammensætningen af det multisegmenterede regime (boligsektoren og planlægningen for dennes fysisk-strukturelle manifestation i byen), og (3) barrierer for at fremme en specifik niche teknologi/kultur (boligtyper og bystrukturer, der er med til at øge den befolkningsmæssige tæthed i byen), enten fra nicher eller gennem fremme af allerede etablerede markedssegmenter.

Multiniveau-perspektivet konceptualiserer således tilstedeværelsen af institutionelle barrierer som hindring for en transition, men rummer ikke en tilgang til at identificere, kategorisere eller afhjælpe

disse barrierer. Det gør institutionsteorien derimod. Scotts (2001) tre institutionelle søjler kan benyttes til at identificere og forstå de konkrete institutionelle barrierer, hvordan de virker til at bemyndige og begrænse den kommunale planlægger som aktør i arbejdet med at fortætte parcelhusområder, fra de direkte observerbare (lovgivning, mv.) til de underliggende ”dybe” strukturer (såsom indlejrede kulturelle præferencer), og kan dermed give en ide om hvor og hvordan disse barrierer kan adresseres. I kraft af studiets fokus bliver niche niveauet fra multiniveau-perspektivet mindre relevant⁷ da barriererne for planlægningen for fortætning findes dels på regime niveau i kraft af institutionaliserede fordele for de dominerende (ikke-bæredygtige) teknologier, parcelhuset og den spredte bystruktur, og dels på landskabsniveau i kraft af makroforhold, der igen begunstiger det etablerede regime. Helt konkret vil en operationalisering gennem institutionsteori derfor muliggøre en identifikation af institutionelle barrierer inden for de tre institutionelle søjler på hhv. regime- og landskabsniveau. Mens multiniveau-perspektivet overordnet kan forklare *hvorfor* en transition ikke er mulig kan institutionsteori forklare mere konkret hvad, der hindrer transitionen, gennem en identifikation af konkrete institutionelle barrierer.

Scott (2001, 49, 87) fremhæver at institutioner fungerer på flere niveauer; fra verdenssystemet til interpersonelle forhold. Denne flerhed af niveauer er selvsagt eksplicit i multiniveau-perspektivets analytiske niveauer; fra landskabsniveauet over regime til niche-niveauet. Som Coenen, Benneworth og Truffer (2012) påpeger skal disse niveauer dog ikke forstås som kompatible med spatiale niveauer, således at landskabsniveauet er lig med det globale, regime niveauet med det regionale og niche niveauet med det lokale. Landskabsniveauet kan således findes i det lokale og nicher på det regionale plan, osv. Scotts tre søjler kan heller ikke opdeles i forhold til virkningen fra det lokale til det globale. I stedet kan de placeres på et kontinuum, der strækker sig fra det bevidste til det ubevidste. Således, i den ene ende af kontinuummet, er den regulative søjle direkte observerbar gennem konkrete love, regler, kontrakter, osv. I den anden ende er den kulturelle-kognitive søjle i højere grad skjult som ’taget-forgivethed’: Fælles kulturelle forståelser, der ligger som en ubevidst ramme for ’hvad, der er muligt’. Vækst som grundlæggende præmis i samfundet er et eksempel herpå. Fælles for Scotts (2001) tre institutionelle søjler og multiniveau-perspektivets tre niveauer er således at de er analytiske koncepter, der skaber en kunstig opdeling, der letter analysen af komplekse systemer og mekanismer.

For at tilføje en eksplicit rumlig-geografisk dimension til den teoretiske ramme tages der højde for Coenen, Benneworth og Truffers (2012) kritik af multiniveau-perspektivet, og forståelsen af det rumlige som noget relativt adopteres. Det betyder bl.a. at (1) institutioner kan anses for at være indlejret i en bestemt sociospatial kontekst, og (2) at aktør-netværk kan skabe nærhed mellem to geografisk adskilte steder gennem institutionelle arrangementer. Dermed har rumlighed en central plads i analysen af institutionelle barrierer på tværs af rumligt-geografiske kontekster. Dette fordrer samtidig en tilgang, der tager højde for disse forskelle på tværs af rumligt-geografiske kontekster, altså en flerhed af cases på tværs af landet.

Selvom man ikke kan sige, at landskabsniveauet er lig med Scotts (2001) kulturelle-kognitive søjle eller at den normative søjle hovedsageligt giver sig til udtryk inden for interpersonelle forhold, eller at nogen af delene kan placeres på et specifikt rumligt niveau, så er begreberne i høj grad kompatible. Både regime- og landskabsniveauerne er definerede ud fra specifikke institutionelle egenskaber og er dermed gennemsyrede af Scotts (2001) tre søjler. På samme måde kan forskellige mekanismer i de tre institutionelle søjler siges at operere hovedsageligt på landskabsniveau, det være sig f.eks. kulturelle-kognitive mekanismer eksemplificeret ved et allestedsnærværende mål om økonomisk vækst, og andre hovedsageligt på regime niveau, det være sig f.eks. normative

⁷ Dermed ikke sagt at institutionelle barrierer ikke gør sig gældende på niche niveau, men siden fokus ikke er på måden hvorpå alternative tilgange til fortætning kan udvikles, men på hvordan eksisterende tilgange kan opnå større ’markedsandele’ ved at adressere institutionelle barrierer, flyttes fokus fra niche niveauet til udfordringer i det eksisterende, dominerende system samt landskabsniveauets begrænsende effekt.

mekanismer inden for specifikke professioner, der er med til at opretholde et bestemt regime, eksemplificeret ved planlæggerens rolle som mediator mellem miljø- og væksthensyn. Som det fremgår af figur 13, betyder det dog ikke, at hver søjle opererer på et specifikt niveau. Således kan mekanismer fra det regulative niveau operere på landskabsniveauet, f.eks. gennem grundlæggende globale principper for rets- eller lånesystemer, eller kulturelle-kognitive mekanismer på regime niveau, f.eks. frihed symboliseret ved et privatejet, fritliggende enfamilieshus. Denne opdeling kan dog ligeledes siges at varierer på tværs af rumligt-geografisk kontekster.

Som nævnt er nogle former for institutioner nemmere at identificere end andre. Det være sig især institutioner inden for den regulative søjle, der kan identificeres gennem officielle dokumenter såsom love og planer. Andre institutioner og institutionelle mekanismer er sværere at observere hvilket især gør sig gældende inden for den kulturelle-kognitive søjle. Derfor rejser der sig et spørgsmål om måden hvorpå de institutionelle barrierer kan observeres rent empirisk. Det udgør et potentielt metodisk problem hvis det kun er muligt at identificere nogle aspekter af institutionelle barrierer (det regulative) mens andet forbliver i baggrunden som ”dybe” strukturer. Scott (2001) har dog i sin konceptualisering identificeret indikatorer for institutioner for hver af de tre søjler. For eksempel kan institutionelle barrierer inden for den normative søjle identificeres gennem et fokus på ”certificering” og ”akkreditering” (Scott 2001, 52), f.eks. hvordan planlægningsprofessionen som institution certificeres gennem bestemte rutiner og praksisser, der kan udgøre en barrierer for hvordan, der planlægges for mere befolkningsmæssigt tætte byer. Det følgende vil beskæftige sig med disse indikatorer og måden hvorpå de kan operationalisere den teoretiske ramme.

| Niveau/søjle | Regulative | Normative | Kulturelle-kognitive |
|--------------|----------------------------------|--|--|
| Landskab | -Låne- og finansieringssystermer | -Frihed gennem privat ejendomsret | -Målet om vækst som fælles handlingslogik |
| Regime | -Bygningsreglementet | -Forstadens parcelhus som optimal familiebolog | -Frihed gennem parcelhuset og privatbilismen |

Figur 13: Eksempel på institutionelle barrierer for fortætning af parcelhuskvarterer opdelt efter de tre søjler og regime- og landskabsniveau.

7.14 Identificering af institutionelle elementer

Inden for neo-institutionalismen er konceptualiseringerne af institutioner oftest bredere da disse inkluderer flere typer af systemer end hvad tilfældet er inden for den klassiske institutionalisme. Særligt understregningen af betydningen af normer og værdier i den normative tilgang til institutioner og understregningen af betydningen af kulturelle-kognitive elementer inden for den sociologiske og diskursive tilgang til institutionalisme tilfører en abstrakthed til konceptualiseringen. Mens den klassiske institutionalisme har været kritiseret for en snæver forståelse af institutionsbegrebet har normative og sociologiske tilgange inden for neo-institutionalismen været kritiseret for at anlægge for brede tilgange, som bl.a. medfører at institutioner kun vanskeligt kan ’måles’ og at ideen om institutionel transformation gennem design er fraværende. Rational-choice tilgange inden for neo-institutionalismen opererer med et rationaliseret verdenssyn, som muliggør klare definitioner af individers præferencer og regler, som styrer individers målbare handlinger. Tilgange som den normative og sociologiske institutionalisme forkaster imidlertid sådanne rational-choice tilgange som værende ufuldstændige. Da nærværende undersøgelse tager udgangspunkt i en forståelse af institutioner, som i lighed med normative og sociologiske tilgange anser hhv. normer og kulturelle-kognitive elementer som betydningsfulde for individers ageren og strukturers indvirkning, anses det nødvendigt at adressere kritikken af sådanne neo-institutionelle tilganges institutionsbegreber og at operationalisere disse for at skabe en tydeligere sammenhæng mellem teori og metode. Formålet med en operationalisering af de teoretiske koncepter er ikke at reducere disse til målbare enheder, men dog gennem en vis analytisk separering at muliggøre en indsamling og analyse af

empiri. En operationalisering er mulig gennem studiet af såkaldte *institutionelle indikatorer* og *institutionelle bærere* og sker i forlængelse af Scotts (2001) konceptualisering de tre institutionelle søjler. Begge disse begreber anses i nærværende undersøgelse som proxyer, der indikerer tilstedeværelsen af institutionelle systemer.

Institutionelle indikatorer

Scott (2001) skelner mellem tre grupper af indikatorer jf. konceptualiseringen af de tre institutionelle søjler (se tabel 3). Indikatorer for regulative systemer er således regler og mekanismer for overvågning og sanktionering. Planloven er således et eksempel på en samling af regler, som kommunerne i deres planlægning skal efterleve. Kommunernes planlægning kontrolleres på forskellig vis, bl.a. af statslige organer, der irettesætter hvis planlægning strider imod fastsat regulering. Et regulativt system består altså af alle tre elementer, som virker i samspil. Indikatorer for normative systemer er elementer, der bidrager til opretholdelsen af forventninger, som virker præskriptive og evaluerende og tilføjer obligatoriske forhold til det sociale liv. Her er altså tale om de sammenhænge, som eksisterer mellem normer og værdier, dvs. hvad anses som passende i en given situation (normer) og hvorledes dette opnås på legal vis (værdier). Planloven opstiller således nogle værdier for planlægningen gennem dens formål om at ”*værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet*”. Planlæggeren kan internalisere disse værdier eller f.eks. en vækstdiskurs som da reproduceres gennem dagligdagens rutinerede praksisser. Der er da tale om forhold, der indikerer tilstedeværelsen af kognitive-kulturelle systemer, dvs. fælles, taget for givne forståelser af virkeligheden, f.eks. at vækst er en forudsætning for fortsat velfærd og at byspredning er en præmis for byudviklingen.

Institutionelle bærere

Scott (2001) skelner mellem fire typer institutionelle bærere, (1) *symbolske systemer*, (2) *relationelle systemer*, (3) *rutiner* og (4) *artefakter*, som manifesteres inden for de tre institutionelle søjler (se tabel 3) på makro og mikroniveau.

(1) *Et symbolsk system*, også kaldet et kulturelt system jf. Scotts (2001) begrebsramme, opstiller og kodificerer information på en sådan vis at denne tillægges symbolsk betydning. Regler og love er således eksempler på symbolske systemer inden for den regulative søjle. Sådanne systemer kan både anskues som sociale fænomener eksternt til aktører eller som internaliserede kognitive rammer og overbevisninger. Symbolske systemer strukturerer aktørers beslutninger og handlinger i en given kontekst. Bourdieus koncept *habitus* beskriver leddet mellem situationen og aktøren i situationen. En aktørs *habitus* fungerer som en ramme for hvordan aktører oplever, fortolker og agerer i en given situation afhængig af aktørens forudgående oplevelser (Scott 2001, 78).

(2) *Et relationelt system* består af formelle og uformelle forbindelser mellem individuelle og kollektive aktører. Sådanne systemer understøttes af de roller som aktører, der indgår i systemet, har, hvorved det relationelle system opnår stabilitet. Et relationelt system udgør netværket hvorigennem fælles forståelsesrammer og overbevisninger spredes (Scott 2003). Relationelle systemer, der ændrer organisatoriske grænser, og bidrager til at transformere institutioner, strækker sig ofte ud over en organisations formelle grænser. Planlægningsafdelingen hos en kommune kan eksempelvis indgå i et formelt samarbejde med uafhængige aktører i den private sektor for at igangsætte en vidensdeling, og en developer kan gennem uformelle og personlige forbindelser påvirke lokalpolitiske dagsordener. Sådanne relationelle systemer, der strækker sig udover organisations formelle grænser kan påvirke f.eks. normer og værdier i organisationen. Et tættere samarbejde med den private sektor kan således medføre en adoption af praksisser og normer som audits for at sikre konkurrencedygtighed i den offentlige planlægning.

(3) *Rutiner* er betegnelsen for et sæt af handlinger, som gennemføres per automatik da regulative, normative og kulturelle-kognitive systemer foreskriver dette. Mens kodificeret viden kan overføres gennem symbolske systemer eller artefakter, understøtter rutiner overførslen af såkaldt *tacit knowledge* (ikke-kodificeret viden eller *tavs viden*). Tavs viden overføres, ofte ubevidst, mellem aktører i direkte interaktion i relationelle systemer (Scott 2003). Planlægningsprofessionen kan således kræve, at standardiserede fremgangsmåder ('standard operating procedures') følges for at leve op til den rolle og de pligter, som er tilskrevet planlæggeren i kraft af særlige jobpositioner. Her er ikke nødvendigvis tale om kodificeret viden, som forefindes nedskrevet eller som er klart verbaliseret. Eksempelvis fremgår af vejledninger for kommuneplanlægning, hvorledes der bør planlægges jf. principper som 'indefra og ud', men ikke hvorledes en planlægger i praksis manøvrerer i et miljø styret af skiftende politiske agendaer.

(4) *Artefakter* er objekter, som lever op til regulering, normative konventioner og som besidder symbolske værdier, f.eks. tillægger en lokalplan et område mening, og det signaleres, at der ikke længere blot er tale om en bar mark, men at området er klart til at blive udviklet. Inden for klassisk organisationsteori er et deterministisk syn på artefakter fremherskende og disse anses som indvirkende på aktørers handlinger. Inden for neo-institutionalismen understreges det at artefakter, f.eks. teknologier, er socialt konstruerede (Scott 2001, 81). Dette er f.eks. tydeligt ved en anskuelse jf. Giddens strukturteori; aktører konstruerer artefakter, f.eks. parcelhuset, som påvirker deres situation i en sådan grad at deres ageren må tilpasses. Parcelhuset som boligteknologi overgår derfor fra at være aktørers handling til at være en del af den kontekst aktører handler i – en 'parcelhuslava', der smelter sammen med landskabet.

Opsamling

Institutionelle indikatorer og bærere forstås i nærværende undersøgelse som proxyer for institutionelle systemer. Dette muliggør en større grad af målbarhed af institutionelle elementer og verificering af analyseresultater. Mens institutionelle indikatorer muliggør en identificering af tilstedeværelsen af institutionelle systemer og en klassificering af disse som enten fortrinsvis regulative, normative eller kulturelle-kognitive i karakter, muliggør institutionelle bærere en afdækning af måden hvorpå de institutionelle systemer spredes over spatial-temporale kontekster og institutionaliseres. Gennem et netværk (relationelt system) kan symboler (symbolske systemer) således overføre hhv. informationer og instruktioner om og repræsentationer af hhv. regulative, normative og kulturelle-kognitive systemer. Overførslen understøttes af de automatiserede praksisser (rutiner) og den materielle kultur (artefakter) som systemet producerer. Forskellige typer af bærere virker således i samspil; eksempelvis sker overførslen af tavs viden bedst gennem rutiner i et relationelt system. Et studie der sigter mod at identificere institutionelle barrierer for fortætning, vil således søge at identificere disse forskellige typer bærere, det indhold som de bærer jf. tabel 3, samt samspillet mellem forskellige typer bærere.

Graden af institutionalisering kan anses som ensbetydende med 'i hvor høj grad' en institution er til stede. Fænomenologerne Berger og Luckmann (1967, 60-61) differentierer mellem tre på hinanden følgende stadier i en institutionaliseringsproces: *Eksternalisering*, *objektivering* og *internalisering*. Eksternalisering betegner produktionen af symbolske systemer, som tillægges en fælles mening, gennem social interaktion. Objektiveringen er processen hvorigennem denne produktion, dvs. det symbolske system, opnår en status som værende taget for givet og en fælles virkelighed. Til slut følger en internalisering, hvorved den objektiverede verden 'tilbageprojekteres' på individets bevidsthed. Berger og Luckmanns (1967) konceptualisering af institutionalisering er nyttig i undersøgelsen af graden af institutionalisering af en barriere for fortætning.

Fortætning af danske parcelhusområder

Tabel 3: Institutionelle indikatorer og bærere fordelt på de institutionelle søjler. Baseret på Scott (2001: 52, 77; 2003: 881-882). Standarder og standardiseringsprocesser er et eksempel på institutionaliserede normative og kulturelle bærere (Scott 2001, 78).

| Søjler | | Regulative | Normative | Kulturelle-kognitive |
|-------------|-----------------------|--|---|---|
| Indikatorer | | Regler, love, straf | Certificering og akkreditering | Fælles overbevisninger og handlingslogikker |
| Bærende | Symbolske systemer | Regler, love | Værdier, forventninger, standarder | Kategorier, skemaer |
| | Relationelle systemer | Governance systemer, magtsystemer | Regimer, autoritetssystemer | Strukturel isomorfisme, identiteter |
| | Rutiner | Protokoller, 'standard operating procedures' | Jobs, roller, pligt | 'Scripts' |
| | Artefakter | Objekter, der opfylder regelbundne specifikationer | Objekter, der opfylder konventioner, standarder | Objekter med symbolværdi |

Kapitel 8 - Metode

Dette kapitel præsenterer nærværende studies metodiske tilgang, altså måden hvorpå det opstillede forskningsspørgsmål er besvaret gennem udvælgelse, indsamling, behandling, og analyse af empirisk materiale. De metodiske overvejelser bygger oven på den teoretiske ramme, der er opstillet i forrige kapitel, og er især forment af den operationalisering af Scotts (2001) institutionsteori gennem indikatorer og bærere, der er præsenteret i afsnit 7.14. Først præsenteres nærværende studies videnskabssteoretiske afsæt for at klargøre de ontologiske og epistemologiske retninger, der ligger til grund for udformningen af metoden. Dernæst præsenteres overvejelser om den empiri, der er nødvendig for at besvare forskningsspørgsmålet samt sammenhængen med de indsamlings- og analysemetoder, der er benyttet i undersøgelsen. En gennemgang af disse metoder præsenteres efter en argumentation for nødvendigheden af at udføre studiet som et casestudie. Dernæst følger en diskussion af reliabilitet og metodemæssige begrænsninger og slutteligt præsenteres en skematisk repræsentation af undersøgelsesdesignet som en opsamling på kapitlet.

8.1 Videnskabsteoretisk afsæt

For at kunne udpege den mest passende metodiske tilgang til at samle empiri i overensstemmelse med diskussionen i de foregående afsnit, er det først nødvendigt kort at behandle videnskabsteoretiske spørgsmål. Nærværende studie bygger således på bestemte ontologiske og epistemologiske retninger, der har stor betydning for hvordan verden opfattes og hvordan viden kan skabes. Ifølge Furlong og Marsh (2010) kan ontologiske retninger inden for samfundsvidenskaben overordnet opdeles i to poler: Foundationalisme (objektivism og realisme) og anti-foundationalisme (konstruktivism og relativisme). Foundationalister mener grundlæggende, at verden 'eksisterer', som vi kan sanse den (Furlong og Marsh 2010, 189-190). Verden består altså af diskrete objekter, som besidder egenskaber uafhængigt af, hvem der observerer dem. I modsætning hertil står anti-foundationalisterne, der i stedet ser 'virkeligheden' som en social konstruktion. Der er altså ingen endegyldig sandhed, men i stedet mere eller mindre sammenhængende, og derfor mere eller mindre meningsfulde, konstruktioner (Furlong og Marsh 2010, 190-191). Disse grundlæggende forskelle, i måden hvorpå 'verden' eller 'virkeligheden' betragtes, har stor betydning for hvordan forskere inden for hver retning mener, at ny viden kan skabes, dvs. grundlæggende forskelle i epistemologiske orienteringer.

I forhold til epistemologiske retninger kan foundationalister groft opdeles i positivister og realister, mens anti-foundationalister traditionelt vil følge en interpretivistisk epistemologi (Furlong og Marsh 2010, 186). Med henvisning til en foundationalistisk ontologi vil positivister argumentere for, at viden kan indsamles om alle objekter og fænomener i verden og på baggrund af denne viden kan teorier om kausalitet opstilles. Denne retning vil traditionelt sætte sin lid til kvantitative metoder, da alle diskrete objekters særegne karakteristika vil blive afsløret, hvis blot de udsættes for observation (Furlong og Marsh 2010, 193-199). Interpretivister, derimod, ville afvise denne form for vidensopbygning. Byggende på en tro om at verden består af sociale konstruktioner, afviser interpretivister, at der findes en 'sandhed derude', som kan måles og vejes. I stedet er udgangspunktet, at viden skabes i et samspil mellem observatøren og det observerede (dobbelt hermeneutik). Således er al viden afhængig af diskurser, både i den forstand at den verden vi observerer i sidste ende er en social konstruktion (diskurs), men også fordi al vidensproduktion foregår inden for bestemte (værdiladede) diskurser (f.eks. samfundsvidenskab kontra naturvidenskab), der vil have afgørende indflydelse på hvad, der observeres. Interpretivister vil derfor sætte deres lid til kvalitative metoder, idet det anerkendes, at viden som en sandhed ikke kan skabes, hvorfor kvantitative metoder vil kunne producere vildledende information. Der kan altså kun skabes viden i relation til bestemte spatial-temporale kontekster, og al viden vil i sidste ende være midlertidig (Furlong og Marsh 2010, 199-204).

Realister befinder sig rent epistemologisk mellem positivister og interpretivister. Med udgangspunkt i foundationalismen mener de, at verden 'findes', men i modsætning til positivisterne mener de ikke, at sociale fænomener kan observeres direkte. I stedet er der en række 'dybe' strukturer, der har stor indflydelse på sociale fænomener. Verden er altså skjult bag et slør af diskurser, der ikke umiddelbart er observerbare. Så i modsætning til interpretivister mener realister, at sociale fænomener faktisk findes uafhængigt af observation, men i tråd med interpretivismen påvirkes sociale fænomener af observatørens fortolkning (Furlong og Marsh 2010, 204-205). En realist vil derfor ikke acceptere en aktørs udsagn som sande, men i stedet som manipulerede af 'magtfulde samfunds kræfter', altså institutioner, diskurser, og lign. Det betyder, at "*strukturer ikke afgør, men rettere begrænser og faciliterer. Samfundsvidenskab involverer [ifølge realisterne] studiet af reflektive aktører, der tolker og ændrer strukturer*" (Furlong og Marsh 2010, 205, egen oversættelse). Der er altså inden for realismen en dikotomi mellem 'virkeligheden', og det der kan observeres, og det er derfor nødvendigt både at forstå 'virkeligheden' og den sociale konstruktion for at forstå et givent socialt fænomen. Dette har vigtige metodiske implikationer. En realist vil modsat en positivist eller interpretivist således ikke kun benytte sig af enten kvantitative eller kvalitative metoder, men i stedet en kombination i tråd med virkelighed-konstruktion dikotomien.

Nærværende undersøgelse bygger på en foundationalistisk ontologi: Byers fysiske strukturer og tæthed er noget, der kan observeres, og som eksisterer uafhængigt af observatøren. I tråd med realismen adopteres en epistemologi, der anerkender dikotomien mellem virkelighed og konstruktion. Bæredygtige transitioner, forskellige boligformer, befolkningsmæssig fortætning, og barrierer herfor forstås derfor ikke kun som fysiske og sociale objekter og fænomener, men også som sociale konstruktioner: Dybe strukturer, diskurser, og institutioner. Dette fordrer en tilgang, som både tager højde for det faktiske omfang af fortætning i parcelhusområder i byer på tværs af Danmark, men også den lokale fortolkning af muligheder og barrierer for fortætning af parcelhusområder byggende på dominerende diskurser og 'dybe' strukturer. Nærværende projekt har først og fremmest fokus på at identificere institutionelle barrierer, som de opleves af kommunale planlæggere i danske kommuner samt tværgående institutionelle barrierer, f.eks. i form af konkret lovgivning, der besværlig- eller umuliggør fortætning i parcelhusområder. Ikke desto mindre anses byernes struktur og de deraf følgende konsekvenser for bæredygtig adfærd og livstilsvalg som en underliggende og rammegivende virkelighed, som ikke kun kan karakteriseres som en social konstruktion.

8.2 Forskningsdesign

Dette afsnit vil præsentere nærværende studies metodiske tilgang samt de overvejelser, der ligger bag udformelsen af undersøgelsesdesignet, der skal lede til en besvarelse af det opstillede forskningsspørgsmål. Overvejelserne bygger ovenpå både det foregående kapitels præsentation af en teoretisk ramme for studiet og ovenstående videnskabsteoretiske overvejelser. Først diskuteres omfanget og karakteren af empiri, der er nødvendig for tilfredsstillende at besvare det opstillede forskningsspørgsmål. Dernæst argumenteres for fordelene ved casestudietilgangen. Dette efterfølges af en diskussion af de metodiske tilgange, der hhv. på tværs af og inden for hver case kan udvælge, indsamle, behandle, og analysere den nødvendige empiri. Slutteligt diskuteres reliabiliteten af dette studies metodiske tilgang.

Overvejelser om empiri

Tabel 3 i afsnit 7.14 præsenterer Scotts (2001) indikatorer og bærere for institutioner og institutionelle mekanismer på tværs af de tre institutionelle søjler og på tværs af institutionelle niveauer. Som nævnt kan disse indikatorer og bærere benyttes til at identificere institutionelle barrierer for fortætning af parcelhusområder i Danmark. De forskellige indikatorer og bærere fordrer samtidig forskellige typer af empiri afhængig af den konkrete institutionelle søjle inden for hvilken der undersøges. Dette nødvendiggør en flerhed af metoder for at afdække barrierer på tværs

af de tre søjler. Sammenhængen mellem forskningsspørgsmålet, den nødvendige empiri og de nødvendige metoder til indsamling og behandling heraf er et spørgsmål om validitet. Det følgende er derfor en diskussion af validiteten af dette studies empiri og research design.

Den regulative søjle manifesterer sig som udgangspunkt i observer- og studerbare objekter, praksisser og rutiner såsom nedskrevne regler, love, og 'standard operating procedures', eller 'officielle' magtsystemer, såsom relationen mellem statslig, regional og kommunal planlægning. Barrierer i relation til den regulative søjle vil derfor umiddelbart kunne observeres gennem et studie af lov- og plangrundlaget for planlægning i Danmark generelt og i specifikke kontekster, samt gennem en forståelse for opbygningen af relationelle magtsystemer inden for det danske plansystem. Dette fordrer altså et studie af lovgrundlaget for dansk planlægning, dvs. Planloven, Byggeloven (inklusiv Bygningsreglementet) samt eventuelle relevante sektorlove, samt et studie af planer på nationalt, regionalt og lokalt niveau, konkret Fingerplanen i Hovedstadsområdet og lokale kommuneplanstrategier, kommuneplaner, lokalplaner og eventuelle sektorplaner, f.eks. boligudbygningsplaner og lignende.

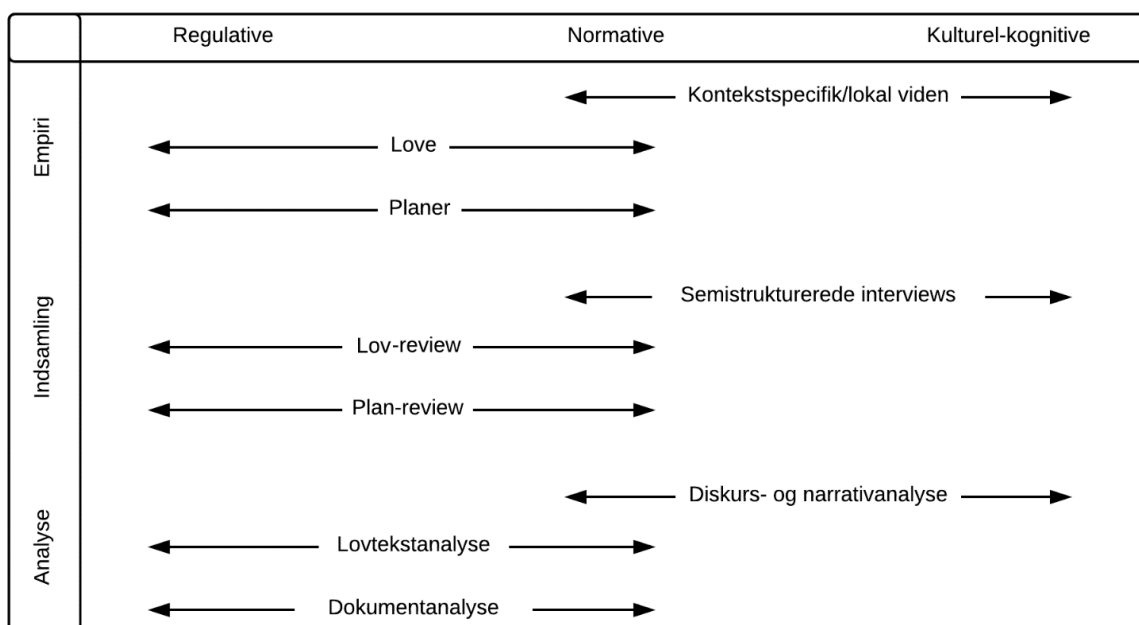
For at afdække barrierer inden for den normative institutionelle søjle vil dette grundlag af planer og love ligeledes være centralt. Gennem et studie af rationaler og bagvedliggende værdier i planlægningen, både lokalt og nationalt, kan det normative grundlag for boligudbygningen afdækkes og derigennem normative barrierer for fortætning af parcelhusområder. Som det fremhæves i tabel 3, er det indikatorer og bærere såsom værdier, forventninger, standarder, certificeringer, autoritetssystemer (altså ikke officielle magtsystemer), jobs, roller, og objekter, der opfylder konventioner, der kan bruges til at identificere normative institutionelle elementer. Det er derfor ikke tilstrækkeligt kun at analysere plandokumenter og lovgivning, men nødvendigt at supplere med informationer om den kommunale forvaltnings forventninger til egen planlægning samt hvilken rolle både kommunen og planlæggeren ser sig selv udfylde i boligudbygnings- og fortætningsindsatser. Her er det altså nødvendigt at observere de lokale kontekstspecifikke værdier og normer. Dette kan gøres gennem samtaler med aktører, der er indlejret i de relevante institutionelle kontekster, altså den kommunale planlægger. Sådanne samtaler forventes at belyse eksplicite såvel som implicite værdier og normer og dermed rationaler bag kommunens planlægning.

At afdække barrierer funderet i den kulturelle-kognitive søjle kan siges at være mere vanskeligt, idet disse barrierer netop er kendetegnet ved at være taget for givet og implicite; kulturelle-kognitive elementer ligger til grund for selve den måde, der tænkes og handles. Sådanne barrierer er derfor i høj grad indlejret i diskurser og er ikke direkte observerbare. For at kunne afdække kulturelle-kognitive barrierer for fortætning skal måden hvorpå rationaler formes altså forstås; implicite og underliggende handlingslogikker og fælles overbevisninger. Igen er det altså nødvendigt at observere inden for en afgrænset lokal kontekst. Dette fordrer derfor også en undersøgelse, der inkluderer lokale informanter, der er indlejret i den pågældende institutionelle kontekst.

Således kan love og plandokumenter benyttes som empiri til at afdække barrierer inden for den regulative og den normative institutionelle søjle, mens mere kontekstspecifik og lokal viden er nødvendig for at identificere barrierer inden for den kulturelle kognitive søjle (se også figur 14 herunder). Den kontekstspecifikke lokale viden indsamles som interviews med informanter i form af kommunale planlæggere. Det skal dog ikke forstås som at den kommunale planlægger forventes at oplyste barrierer inden for de tre søjler igennem et interview. Det vil kun være muligt i relation til den regulative barrierer hvor en informant ville kunne nævne specifikke bestemmelser i Planloven, der menes at skabe en hindring for kommunen i forhold til fortætning i parcelhusområder. Som det diskuteres i afsnit 8.1 ses virkeligheden som skjult bag et slør af diskurser, og derfor vil en ytring fra en informant ikke blive accepteret som sand i sig selv, men skal i stedet ses i relation til den institutionelle, historiske og diskursive kontekst, som informanten

er indlejret i. For at afdække barrierer inden for den kulturelle-kognitive og til dels den normative søjle er en høj grad af fortolkning altså nødvendig. Det er dermed ikke, hvad informaten siger, men i højere grad hvordan det formuleres, hvilke begreber, narrativer og metaforer, der benyttes, og hvilke rationaler informaten lægger vægt på. Derudover er det vigtigt at pointere, at mange barrierer, som de opleves af den kommunale planlægger, vil være barrierer netop fordi, planlæggeren oplever dem som sådan og derfor agerer derefter. Det er derfor ikke kun barrierer, som gør det umuligt at fortætte pga. regulering, der er interessante, men i lige så høj grad planlæggerens opfattelse af grænserne for sin egen rolle (uden at dennes foresatte har irrsat vedkommende i sit virke) eller planlæggerens frygt for at møde modstand (selvom ingen faktisk modstand har vist sig).

Som det fremgår af ovenstående er det altså nødvendigt, at undersøge kulturelle-kognitive og til dels normative barrierer inden for en bestemt sociospatial og geografisk kontekst. Dette fordrer en tilgang, der begrænser sig til én eller flere casestudier. Fordelen ved casestudiet behandles i det følgende.



Figur 14: Overblik over sammenhængen mellem den nødvendige empiri og indsamlings- og analysemetoderne opdelt på Scotts (2001) tre institutionelle søjler.

Case studier

Det kvalitative casestudie er en velkendt tilgang til forskningsdesign inden for realismens epistemologi da det forudsættes, at et fænomen skal undersøges inden for dets konkrete sociospatiale og temporale kontekst. Vigtigheden af at undersøge institutioner i en konkret kontekst fremhæves ligeledes som centralt inden for neo-institutionalismen, som det fremgår i afsnit 7.10.

Dette studies tilgang kan defineres som et 'informationsøgende', kvalitativt casestudie med et casevalg byggende på ekstremiteter og afvigelser fra normen (Flyvbjerg 2006, 230). Da dette studie søger, at belyse hvorfor fortætning af parcelhuskvarterer ikke i højere grad er udbredt i danske byer og kommuner, søges viden herom i kommuner, der i særlig grad har beskæftiget sig netop med fortætning i parcelhuskvarterer. Umiddelbart kan det virke mere logisk, at opsøge kommuner, der *ikke* har arbejdet med fortætning ud fra deduktionen "siden de ikke arbejder med denne type af fortætning, må det være fordi, at de er stødt på barrierer herfor". Litteraturstudier og gennemgangen af arbejdet for fortætning af parcelhuskvarterer i danske kommuner har dog vist, at i selv de kommuner, der har beskæftiget sig med planlægning for en sådan fortætning, har det ikke ført til

større projekter herfor. Det vurderes derfor, at kommuner, der har et ønske om at fortætte parcelhuskvarterer i højere grad har erfaringer med hvilke udfordringer, der besværliggør en sådan indsats. Det må antages, at sådanne erfaringer har udløst refleksioner blandt planlæggere, hvorfor disse planlæggere i højere grad vil være i stand til at sætte ord herpå i interviews. Desuden vurderes det, at planlæggeren i arbejdet med konkrete fortætningsprojekter støder imod andre typer barrierer, som ikke manifesteres i kontekster, hvor ingen fortætning har fundet sted eller er planlagt for. Dermed opsøges informationen, der hvor den må formodes at være: I kommuner med erfaringer med *planlægning* for fortætning i parcelhusområder eller med *konkrete projekter* herfor.

Manglen på større fortætningsprojekter i parcelhuskvarterer i danske kommuner har også den konsekvens, at dette studie betragter et udvalg af cases; i modsætning til at gå i dybden med én afvigende case eller gennem et komparativt studie af to forskellige cases. Dermed søges det at belyse institutionelle barrierer for fortætning, som de optræder lokalt og på tværs af en række cases i forskellige sociospatiale og geografiske kontekster. Det søges derfor både at belyse udfordringer i de konkrete cases og generelle udfordringer for forskellige kategorier af danske byer og kommuner. Derfor arbejder dette studie med tre kommunekategorier, defineret ud fra rumlig-geografiske samt sociospatiale karakteristika (se nedenfor for uddybning af disse): Hovedstadskommuner, provinskommuner med en stor by, og provinskommuner med en mellemstor by. Dermed ikke sagt, at de institutionelle barrierer, der identificeres i den enkelte case uden videre kan antages at være til stede i en anden kommune inden for samme kategori: Der argumenteres ikke for, at de valgte case-studier er repræsentative for de danske kommuner som helhed eller for deres respektive kommunekategorier. Det gode casestudie skal først og fremmest forstås inden for den konkrete case. Casestudiet kan dog benyttes som en indikator for mulige institutionelle barrierer i byer eller kommuner, der har nogle af de samme karakteristika. Dette er i tråd med Bent Flyvbjergs argumenter om det kvalitative casestudies egenskab til både at skabe kontekstafhængig viden og samtidig fungere som baggrund for generaliseringer (Flyvbjerg 2006). Håbet er derfor, at nærværende studie, udover at identificere konkrete institutionelle barrierer i de konkrete undersøgte kontekster, vil give en indikation på en række af de barrierer som danske byer og kommuner står over for i forsøget på at fortætte parcelhuskvarterer i Danmark.

Valg af case-kommuner

Der er i alt valgt fire case-kommuner med forskellige karakteristika: Egedal, Solrød, Esbjerg, og Aarhus Kommuner. Kommunerne er valgt gennem et review af planer og politikker i 53 danske kommuner. Case-kommunerne repræsenterer tre forskellige kategorier: Hovedstadskommuner (Egedal og Solrød), provinskommuner med en mellemstor by (Esbjerg), og provinskommuner med en stor by (Aarhus). Denne opdeling er valgt af hensyn til en variation i rumlig-geografisk kontekst, som bl.a. formodes at have indvirkning på lokale ejendomsmarkeder, for at give et indblik i opfattelsen af institutionelle barrierer på tværs af disse kontekster. Hovedstadskommunerne har f.eks. generelt en høj tilflytning (se kapitel 9), god adgang til offentlig transportinfrastruktur (som vurderes at være en væsentlig faktor i fortætningsindsatser (Forstædernes Tænketank 2012, 129)), og nærhed til København, Danmarks eneste storby. Hovedstadskommunerne er dog, på den anden side, typisk begrænset af arealmangel, både i form af en reel mangel på bar mark arealer og i kraft af Fingerplanens restriktive arealforvaltning i Hovedstadsområdet. Provinskommunerne med en stor by (disse er i reviewet fastsat til at være Aarhus, Odense, og Aalborg) har privilegiet af at være regional centerby, der på lige fod med Hovedstadsområdet nyder godt af en vedvarende urbanisering. Disse byer er i mindre grad begrænset af få bar mark arealer, men nyder til gengæld ikke godt af umiddelbar nærhed til København, som international storby, eller højklasset offentlig transportinfrastruktur. Provinskommunerne med en mellemstor by har generelt god adgang til bar mark arealer, men mangler mange af de fordele som større byer har, f.eks. i form af større investeringslyst

fra den private sektor, god tilgængelighed til højklasset offentlig transport, større offentlige investeringer, mm. Befolkningsudviklingen i disse kommuner varierer meget på tværs af regioner og kommuner.

De konkrete case-kommuner i de tre kategorier er først og fremmest valgt ud fra enten (1) omfanget af fokus på fortætning i parcelhuskvarterer i deres overordnede planmateriale (kommuneplan og kommuneplanstrategi samt evt. boligudbygningspolitikker) eller (2) i kraft af tilstedeværelsen af et lokalt projekt for fortætning af et parcelhusområde. Disse indledende krav sandsynliggør, at kommunens planlæggere har konkrete erfaringer med de muligheder og barrierer, der er for sådanne indsats. Som beskrevet i kapitel 4 er indsatsen for fortætning af parcelhusområder i danske byer begrænset, hvilket begrænser antallet af mulige case-kommuner. I kategorien provinskommuner med en stor by er det således kun Aarhus Kommune, der har mere konkrete overvejelser om fortætning af parcelhuskvarterer i planmaterialet, mens Odense Kommune generelt har forbehold herfor, og Aalborg Kommune slet ikke adresserer spørgsmålet. Også inden for kategorien provinskommuner med en mellemstor by var udvalget af potentielle cases begrænset: Kun Esbjerg, Kolding og Svendborg Kommuner har konkrete retningslinjer eller overvejelser om fortætning i parcelhusområder. Derudover gjorde et enkelt fortætningsprojekt i Herning denne kommune interessant, men karakteren af projektet gjorde, at det faldt uden for dette studies fokus. I Hovedstadsområdet har flere kommuner karakter af mulige cases: I alt 10 kommuners planmateriale indeholdt retningslinjer for eller overvejelser om fortætning af parcelhusområder. Dette skyldes sandsynligvis en udmøntning af Fingerplanens retningslinjer om begrænsning af arealforbrug og stationsnærhedsprincippet. I valget af relevante cases i Hovedstadsområdet blev der derfor lagt vægt på en ekstraordinær indsats for fortætning i parcelhusområder. Her udmærkede Egedal Kommune sig med et konkret kommuneplantillæg for fortætning langs Frederikssundvej i Stenløse, et område bestående mestendels af parcelhuse. Solrød Kommune udmærkede sig med meget konkrete anvisninger til måder hvorpå fortætning i parcelhuskvarterer kan finde sted samt ved i kommuneplanen at udtrykke et ønske om at etablere eksempelprojekter for fortætning i parcelhuskvartererne i Solrød Strand.

Metoder

Dette afsnit præsenterer de metoder, der er benyttet i nærværende studie til hhv. at indsamle og behandle empiri på baggrund af diskussionen i afsnit Overvejelser om empiri. Således har forskellige metoder været benyttet til at indsamle forskellig empiri (se også figur 14): Et review af planer fra 53 danske kommuner, interviews med planlæggere i case-kommunerne, og et review af relevante lovtekster. Andre metoder har været brugt til at behandle den empiri, der er blevet indsamlet gennem førnævnte metoder: Lovtekstanalyse, dokumentanalyse, og diskurs- og narrativanalyse. Hver metode er kort gennemgået nedenfor opdelt efter dataindsamlings- og dertilhørende –behandlingsmetode. Figur 14 præsenterer en oversigt over brugen af databehandlingsmetoderne i kombination med den relevante empiri, og figur 15 er en oversigt over de forskellige metoder og deres indbyrdes sammenhæng.

Plan-review

En gennemgang af plandokumenter fra kommuner, der enten har en by med flere end 25.000 indbyggere eller som er en del af Hovedstadsområdet (jf. Fingerplanen 2013), er gennemført for, at give overblik over omfanget og udbredelsen af fortætningsindsatser i parcelhusområder i danske byer og kommuner. Gennemgangen ligger også til grund for valget af case-kommuner. Gennemgangen har omfattet 53 byer (se bilag 1) i lige så mange kommuner, hvoraf de 38 største danske byer, målt på indbyggertal, er inkluderet, samt alle 34 kommuner i Hovedstadsområdet. Reviewet er gennemført ved at gennemgå den gældende⁸ kommuneplan og kommuneplanstrategi for tilkendegivelser om overvejelser eller ønske om fortætning af parcelhuskvarterer, konkrete retningslinjer

⁸ For kommuner hvor en ny kommuneplan eller kommuneplanstrategi har været i høring på review-tidspunktet (marts 2016), har disse også været betragtet.

herfor, og evt. konkrete rammeområder eller projekter for fortætning i et parcelhusområde. Hvis der i disse overordnede plandokumenter har været indikationer på fortætningsindsatser, generelt eller i specifikke områder, er reviewet blevet fulgt op af en gennemgang af relevante lokal- eller sektorplaner (f.eks. boligudbygningsprogrammer eller boligpolitikker).

Da Fingerplanen 2013 sætter specifikke rammekrav til fortætning omkring stationer i Hovedstadsområdet, har kommunerne i dette område generelt oftere indirekte tilkendegivet generelle overvejelser om fortætning af parcelhusområder, da store dele af de stationsnære områder, hvori fortætning tilskyndes, består af netop sådanne. I disse kommuner er der i reviewet derfor lagt vægt på, at retningslinjer for fortætning af parcelhusområder vurderes til at være mere vidtgående end Fingerplanens rammekrav eller, at kommunen udtrykker et særligt ønske eller særlige mål for fortætning af kommunens parcelhusområder. Det vil sige, at kommuner beliggende i Hovedstadsområdet, der blot har indskrevet Fingerplanens retningslinjer om at ”*stationsnære områder [skal] udnyttes med bebyggelsesprocenter, der modsvarer den centrale beliggenhed og gode tilgængelighed*” (Naturstyrelsen 2013, 5) ikke er blevet medtaget, hvis ikke dette er fulgt op af mere konkrete retningslinjer eller tilkendegivelser om ønske om fortætning af parcelhuskvarterer.

Metoden kan kritiseres for at være grovkornet, idet den overordnede karakter af tilgangen kan have været skyld i, at vigtige detaljer blev overset, eller at konkrete projekter, der ikke er nævnt i de gældende planer, ikke er blevet identificeret. Metoden vurderes dog til at være fordelagtig til nærværende studies formål, idet den på samme tid giver et overblik over tendenser og omfang af fortætningsindsatser i de største byer, hvor muligheden for fortætning synes størst, og giver mulighed for at identificere de mest omfangsrige indsatser for planlægning for fortætning af parcelhusområder, da disse ikke vurderes, at kunne overses selv i et overordnet review.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen af kommuneplanstrategier, kommuneplaner, og andre relevante planer fra de fire case-kommuner har fokuseret på at identificere konkrete bestemmelser og officielle praksisser (regulative elementer), værdier i og forventninger til planlægningen (normative elementer) og, gennem en diskursanalyse (se nedenstående), bagvedliggende handlingslogikker (kulturelle-kognitive elementer) og derved institutionelle barrierer for fortætning i parcelhusområder. De enkelte elementer er blevet identificeret ved at anvende Scotts (2001) indikatorer og bærere, som beskrevet i afsnit 7.14. Således har fokus, i analysen af kommuneplanstrategierne, været på at afdække generelle opfattelser af kommunens rolle i planlægningen for fortætning og boligudbygning, og overordnede politiske og strategiske målsætninger. I analysen af kommuneplanerne har fokus været på konkrete retningslinjer for boligudbygning, fortætning, og andet, og redegørelserne bag disse.

Review af lovttekster

I udvælgelsen af relevante love, hvad angår fortætning af parcelhuskvarterer, har reviewet fokuseret på de inden for planlægning gængse rammelove: *LBK nr. 1529 Bekendtgørelse af lov om planlægning* (Planloven) og *LBK nr. 1185 Bekendtgørelse af byggeloven* (Byggeloven), samt *BEK nr. 1601 Bekendtgørelse om offentliggørelse af bygningsreglement 2015*, herunder tilhørende bilag 1 (Bygningsreglement 2015). Der er således ikke tale om et udtømmende review, men i stedet en undersøgelse af den for planlægning centrale lovgivning. Reviewet er efterfølgende blevet suppleret med information fra de udførte interviews for at bekræfte hvilken lovgivning, der er relevant, set fra de kommunale planlæggere perspektiv. Dette gav dog ikke anledning til inddragelse af anden lovgivning. Lovgivning og regulering, der har indflydelse på udviklingen på boligmarkedet mere generelt, herunder skattelovgivning, regulering af finansmarkederne, mm., har ikke været inddraget i nærværende projekt. Denne lovgivning har dog historisk vist sig at have stor indflydelse på udbygningen af parcelhusområder, bl.a. gennem økonomiske incitamenter til at eje (se kapitel 2). Disse land-skabsniveauforhold har dog ikke været inden for nærværende projekts fokus.

Analyse af lovttekster

De ovenfor oplyste love er blevet analyseret med hensyn til både regulative, normative og kulturelle kognitive institutionelle barrierer, i stil med dokumentanalysen, ved at anvende Scotts (2001) indikatorer og bærere, som beskrevet i afsnit 7.14. Konkret betyder det, at lovene er blevet analyseret med hensyn til (1) specifikke juridiske barrierer for at fortætte i parcelhusområder (regulative), som f.eks. muligheden for at inddrage bar marks arealer til byvækst eller mindstegrundstørrelser for parcelhusgrunde, (2) bagvedliggende normer og værdier i planlægningen (normative), f.eks. et fokus på udvikling frem for bevarelse eller afvikling, og (3) bagvedliggende handlingslogikker og planlægningskulturer (kulturelle-kognitive), som f.eks. forholdet mellem kommunens muligheder for at styre udviklingen i forhold til blot at facilitere den. Således har analysen altså både sigtet mod at identificere konkrete bestemmelser i de enkelte love, men samtidig mod at identificere bagvedliggende og gennemgående værdier og rationaler i lovens udformning, formål og grundlag.

Semistrukturerede interviews med kommunale planlæggere

For at indsamle empiri, der kan være med til at afdække især normative og kulturelle-kognitive barrierer for fortætning i lokale kontekster, er der foretaget samtaler med repræsentanter for de respektive planafdelinger i de fire case-kommuner. Informanterne er udvalgt med fokus på, at de har haft ansvar for, eller indblik i, kommunens arbejde med fortætning af parcelhusområder. Informanterne er:

- Henrik Pedersen, arkitekt og kommuneplanlægger, Kommuneplanafdelingen, Aarhus Kommune,
- Ole Beck Andersen, leder, Kommuneplan og Klima, Esbjerg Kommune,
- Birgitte Blaabjerg Olsen, teamleder, Plan og Byg, Solrød Kommune, og
- Amalie Dombornowsky, planlægger, Center for Plan, Kultur og Erhverv, Egedal Kommune.

Samtalerne har været udført som semistrukturerede interviews (Kvale 2009) mellem den 25. og 29. april 2016. To af samtalerne har været gennemført telefonisk (Esbjerg og Solrød Kommuner) og to ved et personligt møde hos kommunerne (Aarhus og Egedal Kommuner). Det semistrukturerede interview er valgt som metode fordi det på samme tid faciliterer en samtale, der forholder sig til en række specifikke delemler, og åbner muligheden for dybdegående diskussioner af særligt interessante aspekter (Cochrane 2013, 44). Formålet med interviewet har således været todelt, idet det både skulle (1) indhente information om den lokale forståelse af og rationaler bag fortætningsindsatser i parcelhusområder, og samtidig (2) åbne op for refleksion over emnet hos planlæggeren for at skabe indsigt i den måde planlæggeren forstår sin egen og kommunens rolle i fortætningsindsatser og i planlægning generelt. Det har således været formålet, gennem diskussion (således anerkendes samtidig dobbelthermeneutikkens betydning for vidensproduktionen), at udløse normative udtalelser, såvel som mere konkrete, faktuelle informationer. Interviewene har taget udgangspunkt i en interviewguide, som er fremsendt til den interviewede forud for interviewet. Interviewguiden har således sikret, at en række væsentlige delemler er blevet adresseret under interviewet. Samtidig er interviewet dog gennemført på en sådan vis, at den interviewede har haft mulighed for midlertidigt at afvige fra interviewguidens struktur og fortælle 'små historier' fra sin hverdagspraksis. Disse narrativer er særligt nyttige i afdækningen af forhold som planlæggerens personlige holdning til fortætning, baggrunden for disse holdninger og hvordan dette har indflydelse på måden planlæggeren ser sin rolle i kommunen. Gennem samtalen som helhed er det således søgt at få indsigt i de bagvedliggende, indlejrede motiver og handlingslogikker planlæggeren lader til at handle ud fra. Sidstnævnte er selvfølgelig komplekst, og denne viden vil først kunne udledes på baggrund af efterfølgende diskurs- og narrativanalyser, der søger at afsløre de styrende strukturelle elementer bag planlæggerens argumentation, værdier, normer og rationaler.

Valget om at interviewe planlæggere og formuleringen af interviewspørgsmål har selvsagt konsekvenser for typen af informationer, som interviewene genererer, ligesom den konkrete planlæggeres personlige holdninger, erfaringer og værdier har stor indflydelse. Dette forhold er dog et vilkår ved den valgte metode og er derfor i højere grad noget, der skal tages forbehold for, når resultaterne tolkes. Valget om at interviewe planlæggere, i stedet for f.eks. lokale politikere, borgere, developere eller andre, bunder i målet om at afdække barrierer for kommunal planlægning for fortætning af parcelhusområder. Det antages, at den kommunale planlægger med erfaring herfor har den største erfaring med den bredeste vifte af institutionelle barrierer (fra lovgivning til lokalpolitik), således at planlæggeren, der har arbejdet med fortætning, også i højest grad har reflekteret over udfordringer og muligheder herved. Formuleringen af interviewspørgsmål, der adresserer alle tre institutionelle søjler afføder tillige svar, der verbaliserer oplevelsen af barrierer forankret i alle tre søjler. Der er derfor en udfordring i at analysere barrierernes relative styrker.

Diskurs- og narrativanalyse

For at identificere mere dybtliggende strukturer bag kommunernes og planlæggernes rationaler, handlinger og meninger, og dermed elementer af den kulturelle-kognitive og til dels den normative søjle, er det fordelagtigt at betragte *diskurser*. Ifølge Maarten A. Hajer, professor i offentlig politik, kan en diskurs defineres som ”markører, strukturer og mønstre i en diskussion” (Hajer 2005, 448) eller mere konkret som: ”en samling af ideer, koncepter og kategorier der giver mening til sociale og fysiske fænomener, og som er produceret og reproduceret gennem en identificerbar samling af praksisser” (Hajer og Versteeg 2005, 175).

Som beskrevet i afsnit 8.1 kan diskurser ses som et element, der ligger imellem den fysiske, ’virkelige’ verden og observatøren; som giver mening til sociale og fysiske fænomener. Diskurser strukturerer sproget, både det talte og det skrevne, og kan siges at være skemaer, hvorfra ytringer udspringer. Dermed flyttes fokus fra selve ytringen til de rammer og strukturer, hvorfra ytringen udspringer⁹ (Fischler 2000, 359). Disse skemaer, eller strukturelle rammer, reproduceres gennem en samling af praksisser, i lighed med hvad Scott kalder rutiner; altså gennem institutioner. Diskurser er derfor også institutioner, altså ”sociale strukturer, som har opnået en høj grad af modstandskraft” (Scott 2001, 49) og som skaber ”stabile, tilbagevendende handlingsmønstre” (Goodin 1996, citeret i Lowndes 2010, 61). Diskurser, som analysebegreb, kan derfor benyttes til at identificere strukturer, der former måden hvorpå planlæggeren og kommunen, som fællesskabsforvaltning og planmyndighed, rationaliserer i forhold til fortætning i parcelhusområder. En diskursanalyse kan derfor være med til at identificere institutionelle barrierer inden for den kulturelle-kognitive søjle, inden for hvilken institutionelle elementer ellers umiddelbart er skjulte.

Diskurser kan, ifølge Hajer (2005), identificeres gennem metaforer, ’story lines’, defineret som en samling af narrativer, og praksisser, hvilket er kompatibelt med Scotts (2001) definition af indikatorer og bærere inden for den kulturelle-kognitive søjle (se tabel 3 i afsnit 7.14). Analysen af narrativer bidrager i sig selv til hvad Selznick (1949), Meyer og Rowan (1977), Goffman (1967) og andre, betegner som den ikke-rationelle dimension i organisationers virke og det taget for givne i hverdagshandlingerne. Gennem en diskursinspireret analyse af plandokumenter og interviews med planlæggere i de fire case-kommuner, er der altså blevet identificeret metaforer, narrativer og henvisninger til praksisser, der dermed er med til at afdække institutionaliserede diskurser og dermed potentielle institutionelle barrierer for fortætning af parcelhuskvarterer i Danmark.

⁹ Denne forståelse bygger på en foucaultiansk forståelse af diskurser og disses relation til Foucaults magtbegreb. Her ses diskurser først og fremmest som stærke strukturer, der understøtter de dominerende kræfter i samfundet og som begrænsende og ikke bemægtiggørende. Diskursanalyse søger, inden for denne forståelse, at spore lingvistisk regularitet og dennes manifestation i en historisk kontekst med fokus på at afdække faktiske i stedet for opfattede magtforhold (Hajer og Versteeg 2005).

Reliabilitet og begrænsninger for den valgte metode

Som det kort er diskuteret i de foregående afsnit er der flere forhold, der har betydning for reliabiliteten af nærværende studie. Forholdene inkluderer: (1) et fokus på oplevede i stedet for 'faktiske' barrierer, (2) valg af informanter, herunder individuelle og professionsrelaterede forhold, og (3) interviewmetode og spørgeteknik med fokus på individuelle erfaringer. Disse forhold, samt begrænsningerne for brugbarheden af resultaterne af nærværende studie (som bl.a. er afledt af førnævnte forhold), diskuteres i det følgende.

(1) Da nærværende undersøgelse sigter mod at identificere institutionelle barrierer for fortætning inden for den regulative, normative såvel som den kulturelle-kognitive institutionelle søjle er det nødvendigt at indsamle lokal kontekstafhængig viden fra aktører indlejret i den konkrete institutionelle kontekst, der undersøges inden for, som det også argumenteres for i det ovenstående. Det betyder dog at de barrierer, der identificeres, hovedsageligt udgøres af de barrierer, der af de konkrete aktører *opleves* som barrierer. Det er altså ikke nødvendigvis de 'faktiske' barrierer for fortætning, som afdækkes. En undersøgelse, der udelukkende fokuserede på regulative barrierer (og til dels normative) ville i højere grad kunne tale om faktiske barrierer for fortætning: En konkret bestemmelse i Bygningsreglementet, der hindrer opdeling af eksisterende villaer, kan argumenteres for at være en 'faktisk' barriere; den er ikke afhængig af iagttageren, men forhindrer visse former for fortætning i alle danske kommuner. Valget om at inkludere kulturelle-kognitive barrierer nødvendiggør dog en vidensindsamling, der tager højde for den lokale forståelse af barrierer, altså hvad der opleves som barrierer af lokale aktører, der beskæftiger sig med fortætning.

(2) Denne prioritering har samtidig den konsekvens at undersøgelsen kommer til at bygge på udtalelser fra enkelte aktører med personlige såvel som professionelle værdier, normer, og meninger. Resultaterne af studiet vil derfor i høj grad reflektere valget af informanter både i form af deres profession, deres konkrete kontekst, og deres person. Dette har vigtige konsekvenser for studiets reliabilitet, da en gentagelse af nærværende undersøgelse med andre informanter, være det andre planlæggere eller informanter fra andre professioner (developere, borgere, lokalpolitikere, eller andre), sandsynligvis ville give et andet bud på centrale barrierer for fortætning. Havde undersøgelsen været udført for to år siden eller skulle den blive gentaget om to år igen, med samme informanter, ville resultatet givetvis også være et andet da barriererne er et udtryk for, hvad de konkrete individer oplever som barrierer på interviewtidspunktet. Det kan altså igen understreges, at de identificerede barrierer ikke er objektive barrierer for fortætning, men i stedet de pågældende planlæggeres subjektive forestillinger om, hvad der udgør en barriere for fortætning.

(3) Dette forhold forstærkes af måden hvorpå interviewene er udført; de konkrete metodiske valg i form af spørgeteknik. Igennem de semistrukturerede interviews har det været søgt at udfordre informantens argumenter og dermed udløse normative udtalelser for derved, gennem efterfølgende analyse, at kunne afdække dennes værdier, normer og bagvedliggende handlingslogikker. Denne tilgang har også betydet, at samtalerne med planlæggerne ikke har forløbet ensartet. Udgangspunktet for hvert interview har været den samme spørgeguide, men grundet tilgangen har denne guide i højere grad været brugt som en tjekliste for hvorvidt de nødvendige emner blev dækket i gennem interviewet. De individuelle samtaler udviklede sig derfor særegent idet udtalelser fra informanten affødte udfordrende eller eksplorative spørgsmål (herved accepteres dobbelthermeneutikken også som præmis). Resultaterne fra hver kommune bliver derfor i høj grad præget af den pågældende planlæggeres personlige erfaringer, og en stor del af empirien består af narrativer i form af illustrative fortællinger og anekdoter, der i sin natur vil være forskellige alt efter hvem der spørges. Mens dette som sagt udgør et problem for reliabiliteten af studiet, fremstår det dog som nødvendigt i forsøget på at identificere mere dybtliggende (kulturelle-kognitive) elementer. En mere regid spørgetilgang, der udelader de mere udfordrende spørgsmål, må antages i højere grad at medføre ensartede svar internt i en case-kommune og dermed øge reliabiliteten:

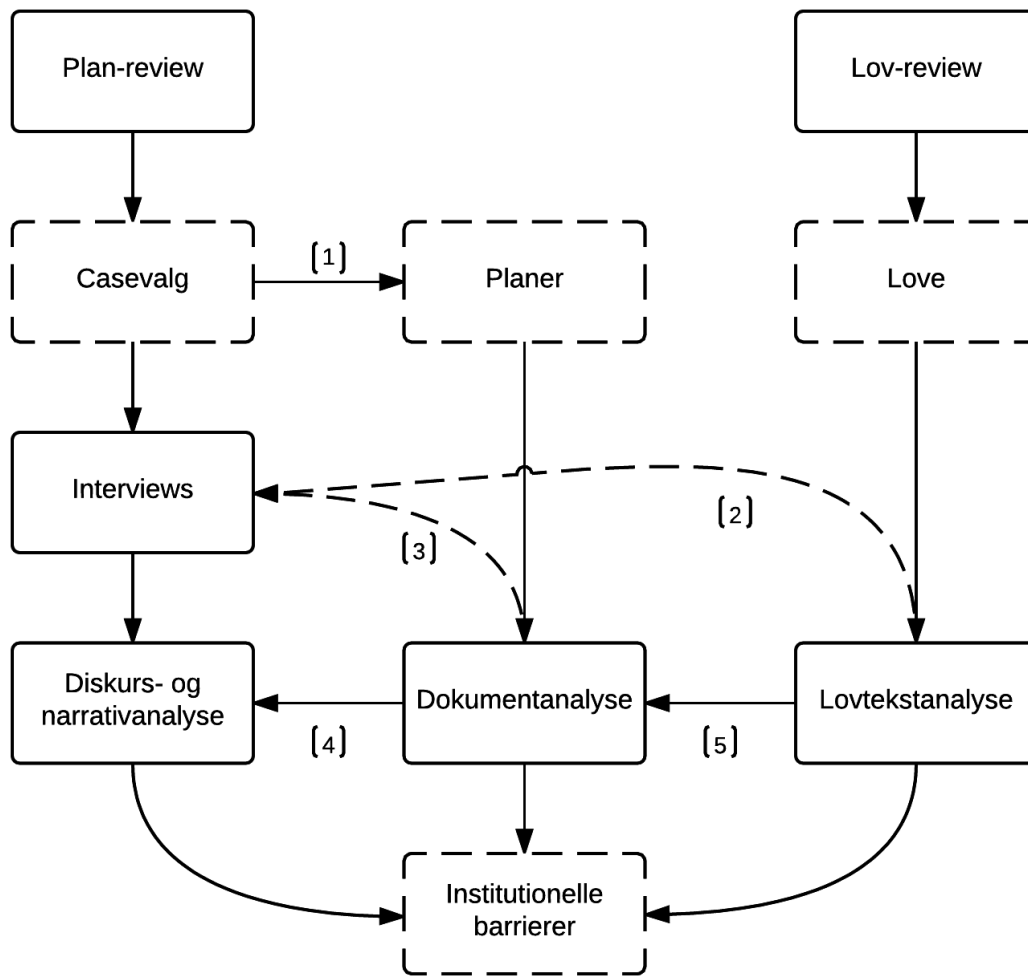
Spørgsmål til kommunens mål, politik og strategier og de officielle argumenter bag disse vil givetvis give meget ensartede svar uanset hvilken planlægger, der spørges. En sådan tilgang ville dog ikke muliggøre en udforskning af de kulturelle-kognitive elementer, som dette studie også betragter.

Som det fremgår af forhold 1-3, så er resultaterne af nærværende studie i høj grad baseret på den pågældende informant. Det er derfor vigtigt at betragte studiets resultater i netop denne kontekst. Den vigtigste konsekvens af de nævnte forhold er at dette studie ikke bidrager med en udtømmende liste over barrierer for fortætning af parcelhusområder i Danmark. I stedet bidrager studiet med et indblik i de mangeartede barrierer, som kommunale planlæggere, i forskellige urbane kontekster, oplever. Dette fokus medfører, at flere typer af barrierer overses: Regulative barrierer på landskabsniveau (såsom de globale finansmarkeders liberalisering med konsekvenser for prisen og muligheden for at låne penge til ejendomshandler), regulative barrierer på regimeniveau, men uden for en planlægningskontekst (herunder skattesystemet, der giver visse fordele ved at eje fremfor at leje), normative og kulturelle-kognitive barrierer i form af et mere detaljeret indblik i karakteren af danskernes boligønsker og de barrierer, der udspringer herfra, og flere. Mens disse barrierer er væsentlige og relevante, fokuserer dette studie på, hvad der konstituerer en barriere i en planlægningsmæssig sammenhæng og med hovedfokus på lokale kontekster.

Det opstillede forskningsdesign med udgangspunkt i et studie af fire cases, der repræsenterer tre bykategorier, giver ikke umiddelbart mulighed for at generalisere resultaterne på tværs af alle danske kommuner. Resultaterne er først og fremmest kontekstspecifikke udtryk for lokalt oplevede barrierer. Valget af cases, opdelt efter de tre bykategorier, er dog gjort ud fra håbet om at resultaterne på den måde repræsenterer et bredere udsnit af de barrierer, der opleves i de danske kommuner. Argumentationen er, at et fokus kun på kommuner i Hovedstadsområdet, på kommuner med store provinsbyer, eller på kommuner med mellemstore provinsbyer ville give et mere endimensionelt billede af de barrierer planlæggere i danske kommuner oplever. Ved på denne måde at inkludere en bredere vifte af cases er håbet at udsnittet af barrierer, der identificeres i nærværende undersøgelse i højere grad repræsenterer de udfordringer som danske kommuner møder i deres forsøg på at fortætte parcelhuskvarterer i Danmark.

8.3 Undersøgellesdesign

Nedenstående diagram, figur 15, præsenterer sammenhængen mellem de anvendte metoder, og måden hvorpå disse er blevet brugt i kombination til at identificere institutionelle barrierer for fortætning af parcelhuskvarterer i Danmark. Diagrammet udgør således en skematisk repræsentation af undersøgelsesdesignet. Udgangspunktet for nærværende undersøgelse er et review af lovtjekter, der menes at have betydning for muligheden for fortætning af parcelhusområder og et review af plandokumenter fra danske kommuner. Mens lov-reviewet identificerer nogle konkrete love, der er objektet for lovtjekstanalysen, er plan-reviewet grundlaget for valget af cases. Casevalget determinerer selvsagt de relevante planer (1), der er objektet for dokumentanalysen, og valget af informanter. Derudover bidrager resultaterne fra lovtjekst- (2) og dokumentanalyserne (3) til at kvalificere interviewene med informanterne ved at give baggrundsviden og indsigt i såvel rammekrav som plangrundlag i den pågældende kommune. Interviewet har dog også indflydelse på resultaterne af lovtjekst- (2) og dokumentanalyserne (3) da planlæggernes oplevede barrierer bidrager til identifikationen af barrierer i planer og love. Interviews og resultaterne af dokumentanalysen (4) er objekt for en diskurs- og narrativanalyse. Lovtekstanalysen bidrager endvidere til resultaterne af dokumentanalysen (5) idet flere bestemmelser i lokale planer vil være determineret af rammekrav fra f.eks. Bygningsreglementet og Planloven. Resultaterne af lovtjekstanalysen, dokumentanalysen, og diskurs- og narrativanalysen er identifikationen af regulative, normative og kulturelle-kognitive institutionelle barrierer for fortætning af parcelhusområder.



Figur 15: Skematisk repræsentation af undersøgelsesdesignet: Oversigt over benyttede metoder (ubrudte kasser) og resultater af metoderne (brudte kasser) og sammenhængen herimellem. Diagrammet skal forstås kronologisk fra top til bund med plan- og lov-review som forudsætninger for casevalg og love, henholdsvis, osv. Dog skal flere af sammenhænge forstås som iterative processer, hvor lovtekstanalysen bidrager til udformningen af spørgsmål til de semistrukturerede interviews med planlæggere i de fire case-kommuner, men hvor disse interviews samtidig bidrager til en forståelse af de love, der analyseres. Sådanne sammenhænge er illustreret med dobbelttredede, stiplede pile.



De13

Kapitel 9 – Resultat af plan-review af kommunale plandokumenter

I alt 16 kommuners (se figur 16) plandokumenter indeholder specifikke retningslinjer for, eller ønske om, fortætning af parcelhusområder. Omfanget, karakteren, og konkretiteten af fortætningsindsatser varierer på tværs af kommunerne. Mens nogle kommuner stiler efter at blotlægge mulighederne for fortætning af parcelhusområder, har andre specifikke retningslinjer herfor i kommuneplanen. Nedenfor beskrives de overordnede resultater af gennemgangen. Det er valgt at opdele de 16 kommuner i tre kategorier efter nogle geografisk-rumlige fællestræk: (1) Kommunerne i Hovedstadsområdet (10 kommuner), grundet deres nærhed til København, deres plads i en større byregion, og Fingerplanens rammebetingelser, (2) de store provinsbyer (Aarhus og Odense), grundet deres størrelse og status som regionale centre, og slutteligt (3) kommuner med mellemstore provinsbyer (fire kommuner), da de ikke har samme fælleskarakteristika som kommunerne i de førnævnte kategorier.

9.1 Kommuner i Hovedstadsområdet

Kommunerne inden for Hovedstadsområdet, som defineret i *Fingerplanen 2013 - Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*, beskæftiger sig i højere grad med planlægning for fortætning af parcelhusområder, end kommuner med tilsvarende indbyggertal og bystørrelser i resten af landet. Flere end halvdelen af de kommuner, der er identificeret i gennemgangen ligger således i Hovedstadsområdet: Gentofte, Gladsaxe, Hvidovre, Brøndby, Hillerød, Herlev, Vallensbæk, Egedal, Solrød, og Fredensborg Kommuner. Fortætning i parcelhusområder er i kommunerne konceptualiseret som noget, der skal ske gradvist gennem løbende tilpasning på privat initiativ, hvor kommunen blot sørger for at de fornødne retningslinjer er på plads. Der gives på tværs af kommunerne udtryk for, at en fortætning ikke må ændre karakteren af de eksisterende boligområder. F.eks. fremgår det af en lokalplan fra Herlev Kommune, med fortætning som mål, at "[p]lanen skal sikre, at området fortsat fremstår som en haveby" (Herlev Kommune 2009, 65), og ligeledes er der i Gladsaxe Kommune fokus på "den nænsomme vækst" i parcelhusområderne (Gladsaxe Kommune 2014, 6). Generelt er tilgangen derfor, at øge tætheden uden gennemgribende fysiske ændringer, bl.a. ved at tillade opdeling af eksisterende boliger, udstykning fra større grunde til ny bebyggelse, højere bebyggelsesprocenter, og tilladelse til mindre boliger, herunder dobbelt- og rækkehuse. Tabel 4 viser resultatet af gennemgangen for hver af de ti kommuner.

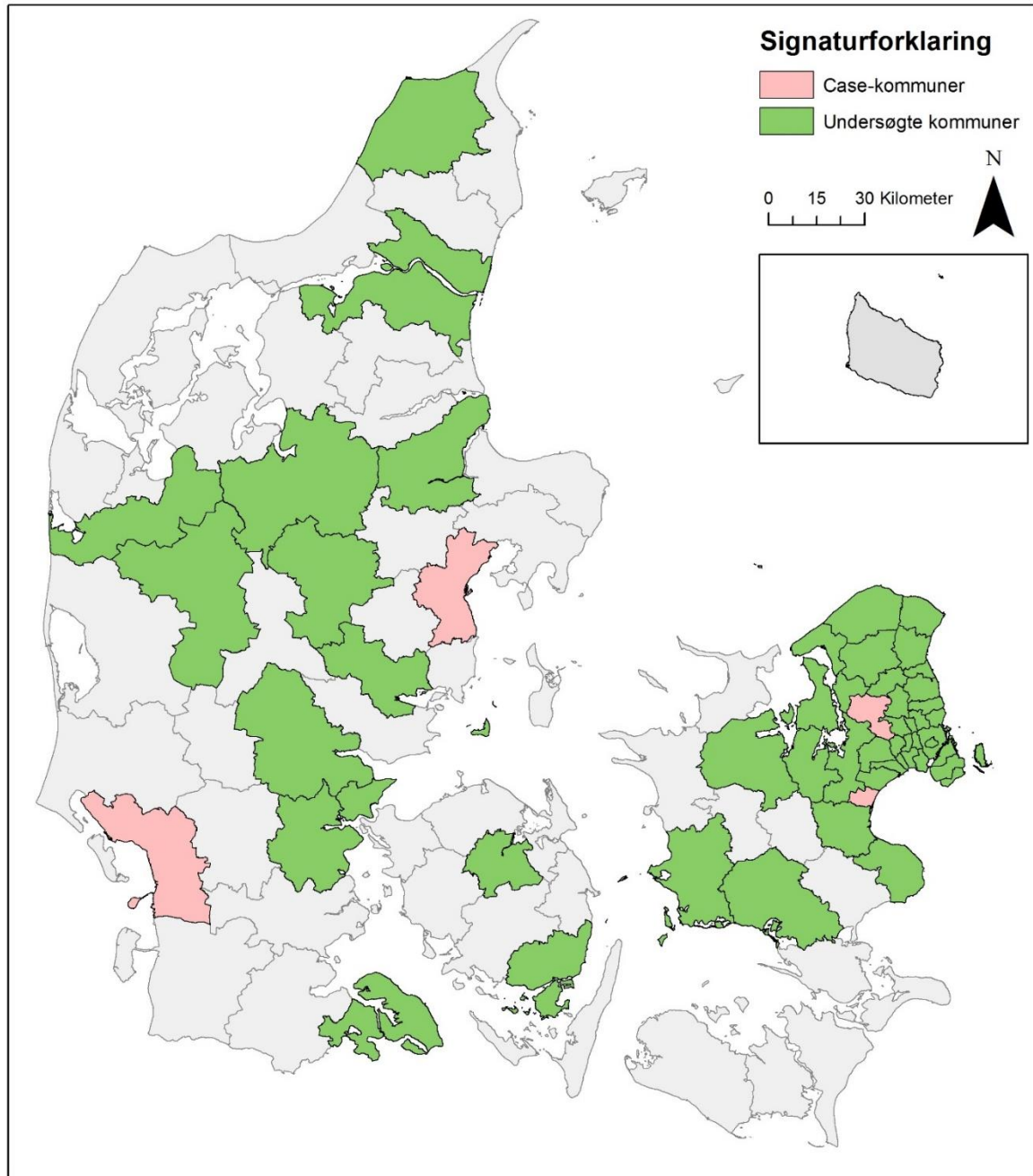
Flere forhold kan tænkes at gøre sig gældende for opmærksomheden på muligheden for fortætning af parcelhusområder i de ti kommuner. For det første er der befolkningstilvækst i størstedelen af kommunerne i Hovedstadsområdet (Danmarks Statistik 2016 - BEV107). For det andet er der i reglen ikke tilgængelige bar mark arealer i disse i høj grad udbyggede kommuner, hvad enten det være sig på grund af Fingerplanens restriktioner for udbygning i de 'grønne kiler' (Naturstyrelsen 2013) eller en reel mangel på arealer. Dette gør sig f.eks. gældende i Vallensbæk: "Da der ikke kan inddrages nye landområder til byudvikling i Vallensbæk, skal den fremtidige udvikling af boligområder ske ved videre omdannelse af erhvervsområder samt fornyelse og fortætning af de eksisterende boligområder" (Vallensbæk Kommune 2013, 13). Ligeledes står der i Herlev Kommunes kommuneplanstrategi:

"Presset for flere boliger i hovedstadsområdet er massivt. Det gælder også for Herlev, hvor efterspørgslen på lejligheder på 90-130 m² er større end udbuddet. Da der ikke er byggegrunde nok til at imødekomme efterspørgslen, skal boligudviklingen primært ske som en fortætning af den eksisterende by" (Herlev Kommune 2015, 19).

Tabel 4: Gennemgang af resultaterne af plan-reviewet for de ti identificerede kommuner i Hovedstadsområdet.

| Kommune | Resultat af gennemgangen |
|-------------|---|
| Gentofte | Kommunen ser fortætning i villaområder som muligt, bl.a. gennem dobbelthuse, indretning af flere boliger i villaejendomme og i enkelte tilfælde udstykning fra eksisterende grunde. Det skal dog muliggøres ved lokalplaner, og mulighederne vil konkret vurderes ved en sådan proces. |
| Gladsaxe | Fortætning af parcel- og villaområder begrænser sig til muligheden for at opføre dobbelthuse i åben-lav boligområder. I villaområderne er der således fokus på ”den nænsomme vækst”. |
| Hvidovre | Relativt klare principper for fortætning af bolig- og parcelhusområder, hvilket tilskyndes. Således er der retningslinjer for dobbelthuse, tofamiliehuse, og opførelse af tæt-lav bebyggelse i eksisterende parcelhusområder. |
| Brøndby | Kommunen ønsker at undersøge muligheden for fortætning af eksisterende parcelhusområder. Generelt har kommunen identificeret en række værktøjer til fortætning af parcelhusområder: Indrette flere boliger i villaejendomme og opføre nye villaer, dobbelthuse og foretage udstykninger ved at give grundejere tilladelse til at bygge højere, bygge på en større del af grundene (øget bebyggelsesprocent), udstykke fra eksisterende grunde. Det kræver dog ændring af rammer og nye lokalplaner. |
| Hillerød | Hillerød har kun fokus på fortætning i bymidten og i de stationsnære områder, i tråd med Fingerplanens principper. En større del af Hillerøds centrum består dog i dag af enfamiliehuse, hvorfor der planlægges for fortætning i et enkelt af disse områder v. lokalplan 379, der tillader op til 6 etager i et område, der i dag er villaer/parcelhuse. Kommuneplanrammerne (SB.C 31, SB.C 47, og SB.C 48) for det pågældende område lægger i forvejen op til en fortætning. |
| Herlev | Potentialet for fortætning i eksisterende villa- og parcelhusområder er begrænsede, da de er fuldt udbyggede, vurderer kommunen. Én lokalplan for et parcelhusområde har dog til formål at tillade udstykning af eksisterende grunde i et område kaldet Eventyrkvarteret. |
| Vallensbæk | Som en af de eneste kommuner har Vallensbæk valgt at udpege parcelhuskvarterer, som kan fortættes. For områderne gælder bestemmelser om muligheder for højere bebyggelsesprocenter, mindre grundstørrelser, og muligheden for etablering af tofamilies- og dobbelthuse. Kommunen anerkender dog, at fortætningen er meget afhængig af viljen hos grundejerne. |
| Egedal | Kommunen har gennem <i>Kommuneplantillæg 02</i> ændret rammeområde <i>BE-11</i> , der omfatter et område langs Frederikssundvej i Stenløse, så der nu kan bygges op til tre etager samt hævet bebyggelsesprocenten til 75. Siden området indeholder en stor andel parcelhuse, må det anses som fortætning af et parcelhusområde. |
| Solrød | Fortætning i kommunens parcelhusområder er ønskværdig, især inden for det stationsnære område. Her listes flere konkrete forslag til fortætning, herunder udstykning fra eksisterende grunde, opkøb af klynger af parcelhuse, dobbelthuse, mm. Generelt foreligger relativt klare retningslinjer, bl.a. om at der fastlægges skrå højdegrænseplaner i forhold til anden bebyggelse. Desuden ønskes en etablering af eksempelprojekter for fortætning i kommunen. |
| Fredensborg | Kommunen har relativt klare retningslinjer for, hvordan fortætning kan ske i nogle på forhånd udpegede parcelhusområder i det stationsnære kerneområde. Det fremhæves, at ikke alle områder er egnede til fortætning, og at det ved fortætning skal sikres, at grønne områder og friarealer bevares. |

For det tredje må Fingerplanens rammebestemmelser for kommunernes planlægning tænkes at have indflydelse, f.eks. Stationsnærhedsprincippet, der fastsætter at ”stationsnære områder [skal] udnyttes med bebyggelsesprocenter, der modsvarer den centrale beliggenhed og gode tilgængelighed” (Naturstyrelsen 2013, 5). I kombination inciterer disse forhold til at fortætte i boligområder med lav udnyttelsesgrad, herunder parcelhusområder og i særdeleshed, hvis de er lokaliseret inden for det stationsnære kerneområde.



Figur 16: Kortet viser de 53 kommuner, der har været en del af planreviewet (grøn) og de fire case-kommuner, der er udvalgt til nærmere undersøgelse (lyserød). En oversigt kan findes i bilag 1. Data er fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.

9.2 Store provinsbyer

De store provinsbyer Odense, Aarhus og Aalborg udgør regionale centre og er jf. *Landsplanredøgørelse 2013* del af storbyregioner (Miljøministeriet 2013, 21). Odense, Aarhus og Aalborg Kommuner har i perioden 2008-2016 oplevet en stigning i deres befolkningstal på mellem 6-9 %, hvilket har ført til et pres på boligmarkedet i de tre byer. For at imødegå dette pres har alle tre kommuner planer om nyudlæg på bar mark parallelt med fortætning og omdannelse i centralt beliggende områder. Det er imidlertid kun Aarhus Kommune og i en vis grad Odense Kommune, der i plandokumenter indikerer, at fortætning af parcelhusområder er en reel mulighed. I Odense Kommune gives i mindre grad udtryk for dette mens planlægning for fortætning af eksisterende parcelhusområder er fraværende i Aalborg Kommunes plandokumenter.

Tabel 5: Gennemgang af resultaterne af plan-reviewet for de kommuner med store provinsbyer.

| Kommune | Resultat af gennemgangen |
|---------|--|
| Aarhus | Etableringen af letbanen skal ledsages af punktvis fortætning nær banens stationer. Der er imidlertid ingen konkrete planer for fortætning af parcelhuskvarterer i Aarhus. I <i>Kommuneplan 2013</i> står, at mulighederne for fortætning af parcelhusområder i forstæderne skal undersøges som led i <i>Kommuneplan 2017</i> , men vurderes begrænset. Endvidere står der, at en sådan evt. fortætning understøttes af kommunen, men skal ske på privat initiativ. Fortætning vurderes i højere grad muligt i de centrale bydele i forstæderne. Dette er imidlertid områder, som ikke er kendetegnet ved homogene parcelhusområder, men blandet anvendelse og tættere bebyggelse. |
| Odense | Med letbanen som driver planlægger Odense Kommune for en fortætning og omdannelse af centrale bydele og omkring udvalgte letbanestationer. Der er ingen konkrete planer for fortætning af parcelhusområder, men kommunens byudviklingsmodel fastslår en fordeling af byudviklingen som 70 % gennem byfortætning og byomdannelse i den sammenhængende by og 30 % som udvikling på bar mark i de selvstændige forstæder. |

Aarhus Kommune ønsker fortsat at udvikle byen efter et fingerplans- og stationsnærhedsprincip og byvækststrategien fra *Kommuneplan 2009* videreføres i nuværende planperiode. Dette medfører konkret, at der planlægges for fortætning og omdannelse i de centrale dele inden for Ringvejen samt punktvis langs letbanens stationer samtidigt med at der udvikles fire nye byer på bar mark hvoraf Lisbjerg og Nye er de første eksempler herpå. I nuværende *Kommuneplan 2013* fremgår af hovedstrukturen at ”muligheder for oplagt fortætning understøttes” i forstæder og at fortætning i forstæder er en ”principiel mulighed” (Aarhus Kommune 2013, 25 og 37). Generelt anser Aarhus Kommune imidlertid mulighederne for fortætning i eksisterende parcelhusområder som begrænsede:

”I de eksisterende villaområder og områder, der er bebygget med tæt-lav boligbebyggelse, ses der ikke at være realistiske muligheder for en mærkbar forøgelse af boligantallet gennem fortætning, med mindre der på privat basis tages initiativ til nedrivning og opførelse af en anden type boligbebyggelse. I sådanne tilfælde forudsættes det, at en fortætning i planmæssig henseende vurderes for forsvarlig og relevant i forhold til omgivelserne” (Kommuneplan 2013, 39).

Aarhus Kommune giver dermed udtryk for, at initiativet til fortætning i parcelhusområder ligger hos de private aktører, herunder grundejeren, men at kommunen gerne bakker sådanne initiativer op såfremt disse er afstemt i forhold til omgivelserne. Hvad dette helt nøjagtigt dækker over er uvist, men ”Generelt og som hovedregel lægges der imidlertid ikke op til en fortætning, der grundlæggende bryder med de eksisterende byområders karaktertræk og byprofil” (Aarhus Kommune 2013, 40). Mens Aarhus Kommune i nuværende *Kommuneplan 2013* fokuserer på fortætning og

omdannelse i centrale byområder gælder, at kommunen som led i *Kommuneplan 2017* ønsker at udpege konkrete fortætningsområder i centerområder og tæt på stationer i forstæderne og i de fritliggende byområder. Blandt andet ønsker kommunen i samarbejde med lokalområderne at undersøge mulighederne for at nedslidte parcelhuse erstattes med tættere boligformer, og potentialet for fortætning i nærhed til letbanens stationer skal klarlægges (Aarhus Kommune 2015, 10-13).

Fortætningsindsatsen i Odense Kommune koncentrerer sig i de kommende år i den centrale by, bl.a. i forbindelse med omdannelsen af Thomas B. Thriges Gade, der skal bidrage til at Odense udvikler sig fra at være ”en stor dansk by til en dansk storby” (Odense Kommune 2015). Odense Kommune ønsker at planlægge for en kritisk masse, hvilket indebærer et fokus på bymidten og en udvikling ’indefra og ud’ og i tilknytning til letbanen. Dette betyder, at: ”I de selvstændige forstæder uden for tæbyen vil byvæksten være begrænset, og i landsbyerne vil der stort set ikke blive bygget nyt” (Odense Kommune 2015, 39). Odense Kommune ønsker dermed at ”sikre en bæredygtig byudvikling ved at begrænse byvækst ’på bar mark’ mest muligt” (Odense Kommune 2015, 113). Dette betyder imidlertid ikke, at der sættes et stop for nyudlæg – der er tale om en nedprioritering: ”Den fortsatte udbygning med åben-lav bebyggelse på bar mark skal derfor nedprioriteres til fordel for byudvikling gennem fortætninger og omdannelser i den eksisterende by” (Odense Kommune 2015). Odense Kommune vil altså forsat give mulighed for nyudlæg i tilknytning til de selvstændige forstæder. *Planstrategi 2015* har opstillet en byudviklingsmodel, som fastlægger en fordeling af byudviklingen med 70 % som omdannelse og fortætning af den sammenhængende by og 30 % som byudvikling på bar mark i de selvstændige forstæder¹⁰ (Odense Kommune 2015).

Som i Aarhus Kommune er der i Odense Kommune ingen konkrete planer om fortætning af parcelhuskvarterer, men i forslag til *Kommuneplan 2016* er der udpeget konkrete fortætningsområder, fortætningsgrader og rummeligheder punktvis langs letbanen. Disse områder er lokaliseret med udgangspunkt i de arealer, som ligger inden for en radius af 400 m fra letbanens stationer. Her gælder dog, at en eventuel fortætning ”skal ske under hensyntagen til de kvarterer, som letbanen løber gennem” (Odense Kommune 2015, 44). I forslaget til *Kommuneplan 2016*, er således angivet at: ”Fortætningen og omdannelsen af Odense må ikke ske på bekostning af byens eksisterende kvaliteter eller på bekostning af bokvaliteten for byens nuværende og kommende borgere” (Odense Kommune 2016, 21).

9.3 Mellemstore provinsbyer

I de mellemstore provinsbyer er fortætningsagendaen generelt mindre udpræget end i de større provinsbyer og i Hovedstadsregionen. Der er generelt stor restrummelighed i de eksisterende arealudlæg og stor fokus på at sikre et tilstrækkeligt udbud af attraktive byggegrunde for at tilfredsstille markedsefterspørgslen. I plandokumenter for Esbjerg, Herning og Svendborg Kommuner samt delvist Kolding Kommune nævnes fortætning af parcelhuskvarterer dog som en mulighed.

I Esbjerg Kommune er der vedtaget en fortætningsstrategi, som er udmøntet gennem retningslinjerne i *Kommuneplan 2014*. Strategien udstikker generelle retningslinjer for fortætning af bl.a. parcelhuskvarterer. Fortætning kan ifølge strategien ske gennem etablering af dobbelthuse på tidligere parcelhusgrunde. I kommuneplanens retningslinjer slås fast, at mulighederne for fortætning skal undersøges før der planlægges for nye områder. Fortætning af parcelhusområder er ifølge Esbjerg Kommune vigtig for at imødegå bolig efterspørgslen på en bæredygtig vis:

”I Esbjerg kommune er langt hovedparten af befolkningen interesseret i at bo i kanten af byen, tæt på byen og naturen. Det er dog ikke optimalt bare at blive ved med at bygge ud blandt andet af hensyn til landbrugsområder og naturen. Derfor er en

¹⁰ De ni selvstændige forstæder har mellem 1.500 og 4.500 indbyggere og ligger 5-10 km fra Odense centrum (Odense Kommune 2016, 35).

byfortætningsindsats i parcelhusområderne vigtig, så der kommer flere boliger i kanten af byen” (Esbjerg Kommune 2014a, 63).

Tabel 6: Gennemgang af resultaterne af plan-reviewet for de identificerede provinskommuner med en mellemstor by.

| Kommune | Resultat af gennemgangen |
|-----------|---|
| Esbjerg | En fortætningsstrategi, som er udmøntet i kommuneplanen, udstikker generelle retningslinjer for fortætning af parcelhusområder. Retningslinjerne omhandler bl.a. tæt-lave byggerier i parcelhusområder, grundstørrelse, dobbelthuse, indbliksgener og skyggeeffekter m.m. |
| Herning | Fortætning ønskes i udvalgte centralt beliggende områder med enfamiliehuse. |
| Kolding | Byfortætning er et ’erklæret mål’ og kommunen ønsker at udpege fortætningsområder inden for det eksisterende byområde og udvikle partnerskaber for bæredygtig byudvikling. |
| Svendborg | En hævelse af bebyggelsesprocenterne i parcelhusområder danner udgangspunktet for en fortætning via mindre grund- og boligstørrelser, sammenbygning, flere etager end to samt en blanding af ejerformer. |

Fortætningsstrategien indeholder retningslinjer for indpassningen af ny bebyggelse som f.eks. dobbelthuse i et eksisterende parcelhuskvarter. Her gælder bl.a. at:

”Ny bebyggelse skal indpasses i områdets overordnede karakter og understøtte stedets ånd. Således skal ny bebyggelse indordne sig områdets overordnede fællestrek som eksempelvis materialevalg, bygningshøjde, bygningsvolumen og facaderytme. [...] Ved nybyggeri eller udbygning af eksisterende boliger skal indbliksgener og skyggeeffekter minimeres således, at beboerne som minimum kan opholde sig rimelig ugenert på en del af grunden” (Esbjerg Kommune 2014a, 66).

Store dele af parcelhusområderne i Esbjerg er ikke omfattet af en lokalplan. Med fortætningsstrategien udstikkes derfor en række retningslinjer for ’acceptabel’ fortætning af parcelhusområder. Såfremt et projekt er i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer kan der gives mulighed for tæt-lave toetagers bebyggelser på mindre grunde i eksisterende parcelhusområder (Esbjerg Kommune 2014a, 66).

Herning Kommune ønsker at tilbyde *”et bredt boligudbud i alle prisklasser”* og sikre *”at der altid er tilstrækkelige byggemuligheder til boliger”* (Herning Kommune 2013, 36). Kommunen ønsker desuden, at det forsæt skal være muligt at opføre boliger i de mindre bysamfund og at byggemodne i landzone såfremt der er efterspørgsel herfor (Herning Kommune 2013). Samtidig giver Herning Kommune udtryk for, at det kan være relevant at gentænke det traditionelle parcelhus og planlægge for tættere boligformer:

”Byrådet vil arbejde for, at der gives mulighed for opførelse af nye boligtyper som ’Town houses’ og ’parcelhuset på højkant’. Boligformer der ikke findes i Herning i dag, men som kan tiltrække de, der gerne vil nye former for fællesskaber omkring boligen og som ikke har behov for store private haver. Fortætning af Herning bymidte vil kunne være en af mulighederne for placering af de nye boligformer” (Herning Kommune 2015, 22).

Ovenstående illustrerer at Herning Kommune planlægger for byspredning såvel som fortætning ud fra et overordnet mål om at kunne tilbyde et bredt udvalg af boliger til alle markedssegmenter. Fortætning er således ikke et mål for samtlige boligområder i kommunen, men en mulighed i visse områder for derigennem at imødegå en nicheefterspørgsel på byhuse. Der er flere rammeområder i

de centrale dele af Herning, som ikke er omfattet af lokalplaner, hvor kommunen gennem kommuneplanrammer ønsker at igangsætte en fortætning, fornyelse og forøgelse af antallet af boliger (kommuneplanrammer 11.B1, 11.B2, 11.C15 og 11.C32). Områderne er kendetegnet ved murermeistervillaer, og der er således ikke tale om etplanshuse. Herning Kommune har i forbindelse hermed nedlagt § 14 forbud mod opførslen af et enfamiliehus, da dette stred imod intentionen i planlægning om fortætning under udarbejdelse.

Svendborg Kommune ønsker at fremme en udvikling hvor der i højere grad etableres tættere boligbyggeri, og der planlægges for centralt beliggende byboliger samtidig med at der udvikles nye boligområder. Dermed følges, også i Svendborg, en tostreget strategi for boligudvikling. Svendborg Kommune anerkender at etableringen af nye parcelhusområder har en række miljø- og klimakonsekvenser, og kommunen er derfor åben over for fortætning i 'rene boligområder', dvs. parcelhusområder, som kan ske:

”via varierede grund og boligstørrelser, varierede muligheder for sammenbygning, mulighed for flere etager end to og en højere bebyggelsesprocent end 25 for parcelhuse samt en blanding af ejer og lejerboliger” (Svendborg Kommune 2013, Hovedstruktur - Fortætning og byfornyelse).

Som i f.eks. Esbjerg, gælder også i Svendborg, at en evt. fortætningsindsats skal afstemmes med omgivelserne i det konkrete, enkelte tilfælde. Kun visse områder *”indeholder potentiale herfor”* og *”byggeri må vurderes i det enkelte tilfælde”*. Desuden er hævelsen af bebyggelsesprocenterne i rammerne ledsaget af krav til fri- og opholdsarealer (Svendborg Kommune 2013). Svendborg Kommune vurderer da også at: *”I eksisterende villaområder er der formodentlig ikke særlig store muligheder for en mærkbar tilvækst af boligantallet, men blot forøgelse af boligarealet i form af tilbygninger til eksisterende boligbebyggelser”* (Svendborg Kommune 2013, Hovedstruktur - Fortætning og byfornyelse).

Kolding Kommunes overvejelser om fortætning er yderst sparsomme, men dog nævnt i *Planstrategi 2015*. Byfortætning er således et 'erklæret mål' og kommunen ønsker at udpege fortætningsområder inden for det eksisterende byområde og udvikle partnerskaber for bæredygtig byudvikling (Kolding Kommune 2015, 18). Dette nævnes som en planrevisionsopgave som følge af planstrategien. Målsætningen er således endnu ikke udmøntet gennem f.eks. retningslinjer for fortætning. Kolding Kommune vil undersøge om parcelhusområder kan fortættes, men generelt er fokus på fortætning af centralt beliggende områder. Der er endvidere stor restrummelighed i områder, hvor der kan opføres parcelhuse på bar mark.

9.4 Casevalg

Som nærmere beskrevet i afsnit 8.2, er der på baggrund af planreviewet udvalgt fire case-kommuner som er genstand for videre undersøgelse i nærværende projekt. Det drejer sig om: Aarhus, Esbjerg, Egedal og Solrød Kommuner.

Kommunerne er først og fremmest udvalgt pga. omfanget af behandlingen af emnet 'fortætning i parcelhusområder' i det tilgængelige planmateriale; det være sig både konkrete bestemmelser eller blot overvejelser i forbindelse hermed. Egedal Kommune er dog valgt på baggrund af en nylig ændring af rammeområde *BE-11*, der muliggør fortætning i et parcelhusområde langs Frederiksundsvej i Stenløse, og er dermed tiltænkt at kunne bidrage i form af erfaringer med overvejelser bag denne ændring og erfaringer med reaktioner på denne ændring. Egedal Kommune udgør sammen med Solrød Kommune, der er valgt ud fra en usædvanlig grundig behandling af emnet i *Kommuneplan 13* og *Planstrategi 15*, repræsentationen af Hovedstadsområdet kommuner. Der er valgt to kommuner her, da disse kommuner, som tidligere beskrevet, er væsentligt overrepræsenteret inden for feltet i Danmark. Aarhus Kommune er valgt som repræsentant for de store provinsbyer, da kommunen her gør sig konkrete overvejelser om fortætning og tilkendegiver at man fremadrettet

vil arbejde mere med emnet. Dermed positionerer Aarhus Kommune sig foran både Odense og især Aalborg Kommuner, der ikke i nævneværdig grad arbejder med fortætning af parcelhuskvarterer. Slutteligt er Esbjerg Kommune valgt som repræsentant for de mellemstore provinsbyer da Esbjerg er den kommune, der lader til at have udformet de mest omfattende, konkrete bestemmelser for fortætning i parcelhusområder i regi af kommuneplanen.

Valget af Esbjerg som case frem for andre kommuner med mellemstore byer kan kritiseres ud fra den betragtning, at Esbjerg Kommune er betydeligt større, indbyggermæssigt, end de fleste kommuner med 'mellemstore' byer i Danmark – de fleste har en størrelse på mellem 25 og 50.000 mod Esbjergs 115.000 i kommunen og 72.000 i byen. Som det fremgår af reviewet, er fortætning dog ikke nævneværdigt på dagsordenen i andre kommuner med mellemstore byer (med undtagelse af Svendborg, dog ikke i samme grad som Esbjerg). Samtidig er Esbjerg Kommune dog indbyggermæssigt sammenlignelig med kommuner (med mellemstore byer) som Vejle (110.000), Randers (96.000), Viborg (94.000), Kolding (90.000), Silkeborg (89.000), Herning (86.000) og Horsens (86.000). Dette menes at retfærdiggøre brugbarheden af Esbjerg Kommune som case. I det følgende præsenteres de fire case-kommuner nærmere.

Kapitel 10 - Præsentation af case-kommuner

Fire kommuner er gennem et plan-review udvalgt som cases i dette studie: Egedal, Solrød, Esbjerg og Aarhus kommuner. De har hver især udmærket sig ved at have et ekstraordinært fokus på mulighederne for fortætning i lokale parcelhuskvarterer eller udtrykt et klart mål eller ønske om at fortætte disse områder. En nærmere beskrivelse af baggrunden for casevalget kan findes i kapitel 8. Figur 16 præsenterer et kort, der viser de 53 kommuner som er har været en del af reviewet inklusiv de fire case-kommuner. I det følgende er de fire kommuner kort præsenteret både med hensyn til generelle informationer om kommunen og dens største by, omfanget og karakteren af deres parcelhusområder, og en kort opsummering af kommunens fortætningsfokus. Tabel 7 og 8 præsenterer demografidata for hver case-kommune og 9 ejendomsmarkedsdata.

Tabel 7: Grundlæggende demografiske data for de fire case-kommuner. *Noter: Fra 2010 sammenlagdes Stenløse og Ølstykke, hvilket forklarer den markante vækst. ** Kilde er datasæt fra Danmarks Statistik medmindre andet er angivet.

| Kommune | Egedal | Solrød | Esbjerg | Aarhus | Hele landet | Kilde** |
|---|-------------------|---------------|---------|---------|-------------|---------|
| Største by | Stenløse-Ølstykke | Solrød Strand | Esbjerg | Aarhus | - | BY1 |
| Indbyggertal, kommune, 2015 | 42.773 | 21.788 | 115.748 | 330.639 | - | FOLK1 |
| Vækst i indbyggertal, kommune, 2008-2015 | 6,51% | 4,61% | 1,59% | 11,41% | 4,08% | FOLK1 |
| Indbyggertal, største by, 2015 | 21.817 | 15.593 | 72.060 | 261.570 | - | BY1 |
| Vækst i indbyggertal, største by, 2006-2015 | 53,94%* | 4,11% | 0,24% | 14,39% | - | BY1 |

Tabel 8: Karakteristika for kommunen, herunder bilrådighed og densitet. Noter: * >1=udpendlingskommune, <1=indpendlingskommune. ** Note: København i stedet for hele landet. *** Kilde er datasæt fra Danmarks Statistik medmindre andet er angivet.

| Kommune | Egedal | Solrød | Esbjerg | Aarhus | Hele landet | Kilde*** |
|---|---------|---------|---------|---------|-------------|-----------------|
| Nat-/dagbefolkningsratio*, 2014 | 1,94 | 1,93 | 0,92 | 0,87 | - | PEND101 |
| Familier med adgang til bil, 2015 | 78,69% | 75,10% | 65,23% | 48,36% | 60,34% | BIL800 |
| Indbyggere per km ² , kommune | 339,85 | 543,75 | 145,68 | 706,72 | 132,28 | FOLK1 og ARE207 |
| Indbyggere per km ² , største by | 2175,40 | 2475,08 | 1687,59 | 2677,28 | 6845,85** | FOLK1 |

Tabel 9: Karakteristika for kommunernes bolig- og parcelhusudbud. Noter: * Rangement af de 98 kommuner ift. kvadratmeterpris for parcelhuse. ** Kilde er datasæt fra Danmarks Statistik medmindre andet er angivet.

| Kommune | Egedal | Solrød | Esbjerg | Aarhus | Hele landet | Kilde** |
|--|--------|--------|---------|--------|-------------|-----------|
| Antal parcelhuse | 9.277 | 4.910 | 27.190 | 39.214 | - | BOL101 |
| Andel parcelhuse | 56,60% | 55,09% | 49,84% | 26,29% | 45,07% | BOL101 |
| Andel fra før 1960 | 14,97% | 21,71% | 33,81% | 34,72% | 44,12% | BOL101 |
| Andel fra 1960-1979 | 65,29% | 51,14% | 46,34% | 42,73% | 38,38% | BOL101 |
| Andel fra efter 1979 | 19,74% | 27,15% | 19,85% | 22,55% | 17,50% | BOL101 |
| Gns. areal / parcelhus (m ²) | 148,9 | 149,9 | 146,6 | 151,9 | 150,7 | BOL106 |
| Antal personer / parcelhus | 2,9 | 2,8 | 2,6 | 2,9 | 2,6 | BOL106 |
| Ejend.pr. / parcelhuse (kr./m ²) | 20.504 | 22.620 | 12.851 | 23.425 | 13.157 | Boliga.dk |
| Rangement ift. ejendomspris | 28 | 22 | 47 | 18 | - | Boliga.dk |
| Salgstid (dage), 2015 | 125,75 | 160 | 179,5 | 126,5 | 210,25 | BM030 |

10.1 Egedal Kommune

Hovedstadskommunen Egedal er beliggende i den ydre del af en af 'byfingrene', jf. Fingerplanen 2013, i relativ nærhed til København (se kort, figur 18). Mere end halvdelen af kommunens 42.000 indbyggere bor i kommunens største by; det sammenvoksede byområde Stenløse-Ølstykke. Både byen og kommunen har oplevet en befolkningstilvækst, der er 1-2 procentpoint højere end landsgennemsnittet, de sidste 8-10 år. Stenløse-Ølstykkets placering med kort pendlingsafstand til København (30 km til Hovedbanegården) og god adgang til højfrekvent kollektiv transport i form af tre S-togsstationer i byen må antages, at have en positiv indvirkning på førnævnte tilflytning. Kommunens attraktivitet giver også udslag i forhold til de lokale ejendomspriser: Egedal Kommune som helhed er den tredje dyreste af case-kommunerne og kvadratmeterprisen for et parcelhus er det 28. højeste i Danmark pr. april 2016 (Boliga 2016). Den gennemsnitlige salgstid for et parcelhus i kommunen var således også kun 125 dage i 2015, mens det nationale gennemsnit var 210 dage.

Kommunens afhængighedsforhold til det øvrige Hovedstadsområde kan illustreres ved at betragte nat-/dagbefolkningsratioen; et mål for hvor mange, der bor i kommunen (natbefolkningen) i forhold til hvor mange, der arbejder i kommunen (dagsbefolkningen). Egedal Kommune har med en ratio på 1,94 (2014-tal) tydelig karakter af en udpendlingskommune da lokalbefolkningen i højere grad arbejder i andre kommuner end indbyggere fra andre kommuner arbejder i Egedal. Dermed er kommunens borgere afhængige af at være mobile for at kunne komme til deres arbejdsplads. Dette giver sig også udtryk i bilejerskabet i kommunen. Mere end 78 % af familierne i kommunen havde i 2015 adgang til mindst én bil mod 60 % på landsgennemsnit (ca. 27 % havde adgang til mere end én bil mod 15 % på landsplan). Egedal Kommune har derfor karakter af en bopælskommune, hvor store dele af indbyggerne pendler til arbejdspladser i andre dele af regionen, og er, som det fremgår af befolknings- og ejendomsprisindekser, en populær kommune at bosætte sig i.

Størstedelen af boligudbuddet i kommunen udgøres i dag af parcelhuse, som udgør 56 % af boligenhederne, hvilket overstiger landsgennemsnittet med 11 procentpoint, hvor langt størstedelen er bygget i 1960'erne og 70'ernes store udbygning. Således er 65 % af kommunens 9.200 parcelhuse opført i perioden 1960-1979 mod kun 15 % opført før 1960 og 20 % efter 1979. Denne fordeling harmonerer med parcelhusenes gennemsnitsstørrelse, der med 148,9 m² er en smule mindre end landsgennemsnittet. Til gengæld bor der 0,3 flere personer pr. parcelhus i Egedal Kommune (2,9 personer mod landsgennemsnittet på 2,6 personer).

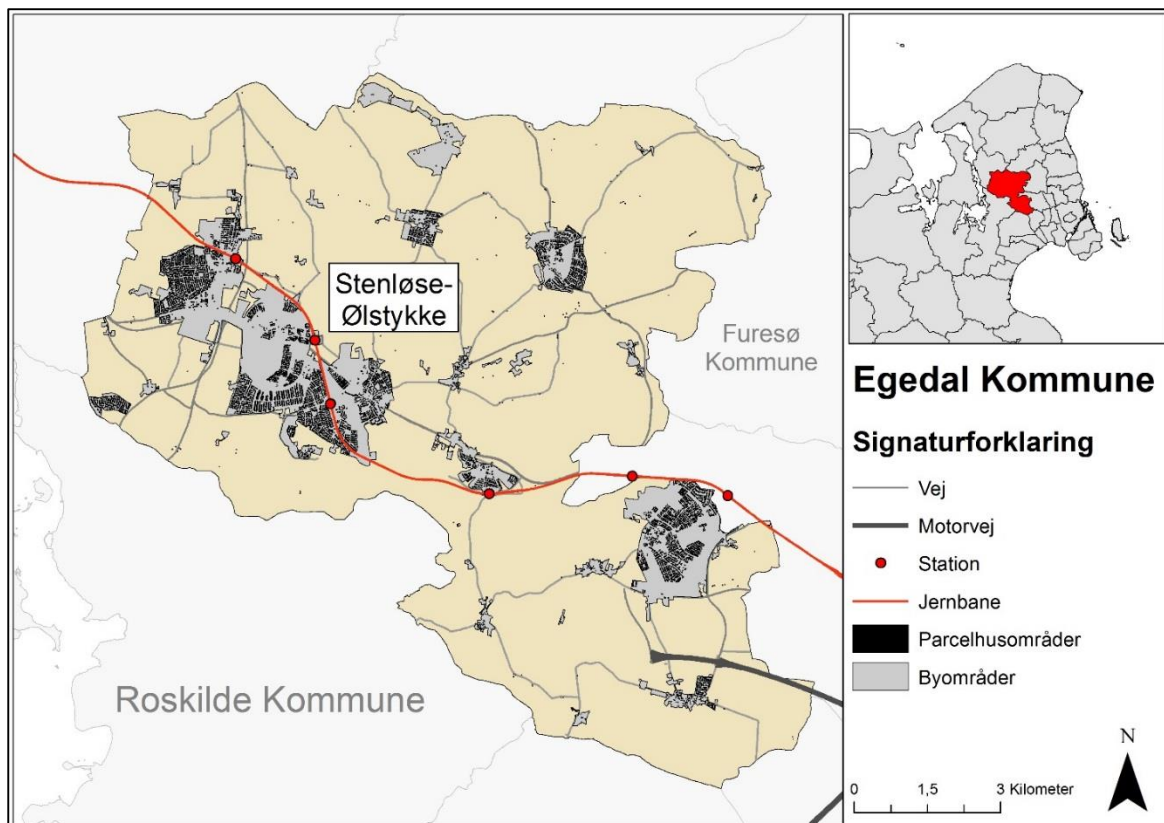
I kommunens planlægning anerkendes problematikken med den nuværende overvægt af parcelhuse og manglen på alternativer. Der argumenteres bl.a. for, at der i højere grad bør udbygges med ældrevenlige rækkehuse og etageboliger således at seniorer, der i dag bor i de for børnefamilierne så attraktive parcelhuse, kan finde andre boligmuligheder i nærområdet (Egedal Kommune 2013, 216). Boligudbygningen (se figur 20) i kommunen har siden 2010 bestået af 699 boligenheder hvoraf næsten halvdelen, i tråd med kommunens politik, var udgjort af række-, kæde- eller dobbelt huse. Næsten 20 % var parcelhuse hvilket svarer til 125 nye boliger. Sammenlignet med landsgennemsnittet for samme periode blev der i Egedal Kommune bygget flere parcelhuse, flere række-, kæde- eller dobbelt huse, og færre etageboliger, men i forhold til kommunens nuværende sammensætning af boligtyper er der tale om en forøgelse af tætheden af nybyggede boligområder. Det betyder dog ikke en fortætning af Egedals byer. I kommuneplan 2013-2025 udlægges i alt arealer til 4.000 nye boliger, hvoraf kun 1.500 er inden for nuværende byzone eller landsbyafgrænsninger, og resten er i form af nyudlæg af tæt-lav og åben-lav boliger på bar mark (Egedal Kommune 2013, 218).

Fortætning af eksisterende byområder er ikke fremtrædende i Egedal Kommunes planlægning og begrænser sig hovedsageligt til mindre områder i Stenløse-Ølstykke. Ét rammeområde i kommunen gør dog området interessant som case i nærværende projekt. Kommuneplanramme *BE-11* (se kort, figur 17) i Stenløse-Ølstykke giver således mulighed for bolig- og erhvervsbyggeri i op til tre etager

og med en bebyggelsesprocent på 75 i et område, der i dag er domineret af parcelhuse og enkelte mindre erhvervs- og servicevirksomheder. Området omfatter næsten ti hektar bolig- og erhvervsområde og over 60 parcelhuse. Baggrunden for kommuneplanrammen, der blev vedtaget som kommuneplantillæg i 2015, er ønsket om at ændre områdets karakter og fremme dets ”bymæssighed” (Egedal Kommune 2015, 2).



Figur 17: Rammeområde BE-11 som vedtaget i Kommuneplantillæg 02, Egedal Kommune. Området omfatter en række parcelhusboliger langs Frederikssundvej i den østlige del af Stenløse-Ølstykke. Egen produktion, unøjagtigheder kan forekomme ift. den gældende ramme.



Figur 18: Egedal Kommune med by- og parcelhusområder og større infrastruktursystemer. Data er fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.

10.2 Solrød Kommune

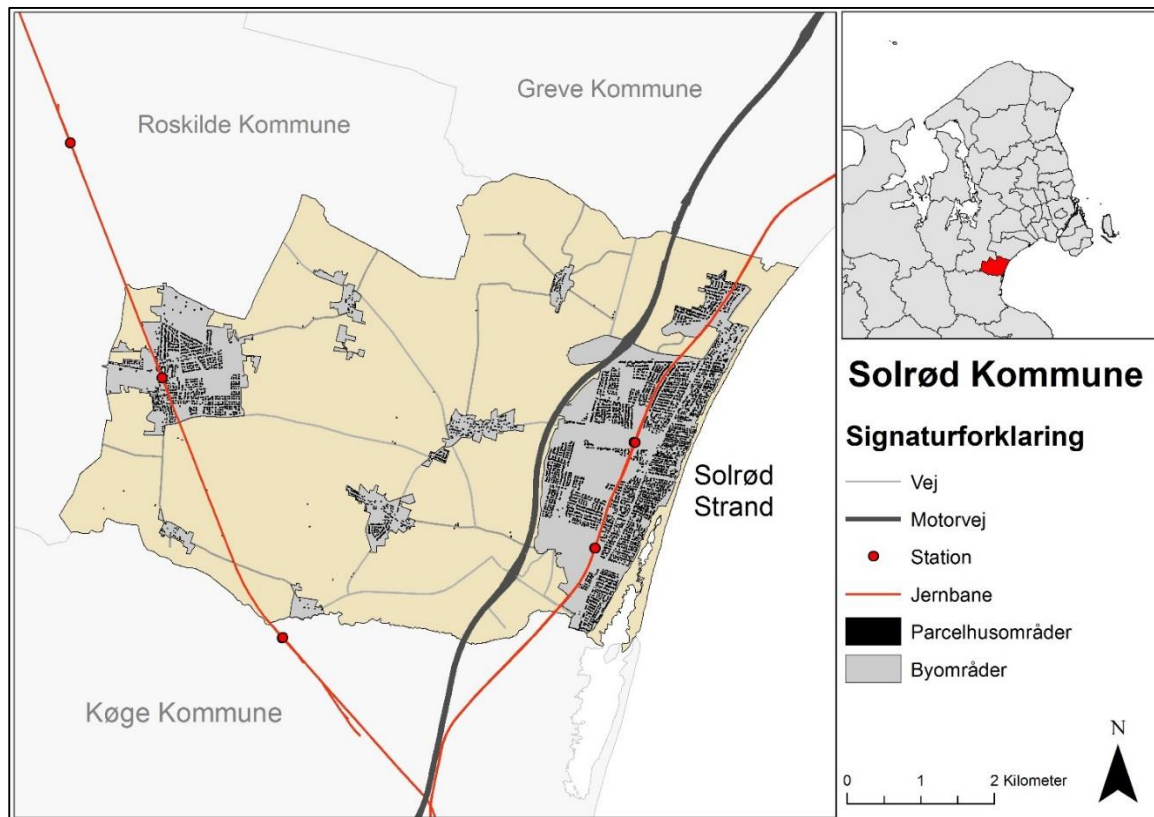
Mellem Køge og Greve Kommuner ligger Solrød Kommune ud til Køge bugt (se figur 19). Som en del af den sydligste byfinger er Solrød Kommune også en del af Hovedstadsområdet. Kommunen er med sine 21.700 indbyggere kun halvt stor som Egedal Kommune, og størstedelen af kommunens indbyggere bor i Solrød Strand, kommunens største by med mere end 15.000 indbyggere. Solrød Kommune har oplevet en befolkningstilvækst på lidt over 4 % siden 2006, kun en smule over landsgennemsnittet. Solrød Kommune har mange grundlæggende karakteristika tilfælles med Egedal Kommune: (1) Afstanden til København (Hovedbanegården) er også omkring 30 km, (2) der er god tilgængelighed til offentlig transport med to S-togsstationer i Solrød Strand, (3) god adgang til motorvejsnettet (Køge Bugt Motorvejen løber vest for Solrød Strand), (4) nat-/dagbefolkningsratioen er stort set lig Egedals på 1,93, hvilket gør kommunen til en udpendlingskommune, (5) hvilket også er reflekteret i at 75 % af kommunens familier har adgang til mindst én bil. Lighederne betyder også, at Solrød Kommunes ejendomspriser, hvad angår parcelhuse, er sammenlignelig med Egedals, men den gennemsnitlige kvadratmeterpris er alligevel højere, og kommunen er den anden dyreste af case-kommunerne og den 22. dyreste i Danmark. Ligesom Egedal Kommune er Solrød Kommune altså en attraktiv bosætningskommune med gode pendlingsmuligheder til København og resten af Hovedstadsområdet.

En stor del af kommunen består af bymæssig bebyggelse, udgjort hovedsageligt af Solrød Strand og Havdrup (på grænsen til Roskilde Kommune), hvilket medfører en relativ høj befolkningstæthed på 540 indbyggere pr. km² mod et landsgennemsnit på 132 km². Solrød Strand har dog også en befolkningstæthed, der er højere end mange af case-kommunernes byer, på 2.475 indbyggere pr. km², hvilket placerer den mellem Stenløse-Ølstykke og Aarhus, hvad angår tæthed. Der er dog langt op til en mere urban befolkningstæthed, eksemplificeret med Københavns Kommune, der har en tæthed på over 6.800 indbyggere pr. km² (se tabel 8). Kommunens boligudbud består da også mestendels af parcelhuse da kommunens 4.900 udgør 55 % af det samlede boligudbud. Halvdelen af disse er fra perioden 1960-1979 med ca. 22 % bygget før 1960 og 27 % efter 1979. Gennemsnitsstørrelsen af parcelhusene nærmer sig landsgennemsnittet med 149,9 m², mens den gennemsnitlige husstandsstørrelse er lidt større med 2,8 personer per parcelhus. Boligudbygningen siden 2010 (se figur 20) har været udgjort hovedsageligt af etageboliger (44 %) og parcelhuse (31 %) og i mindre grad række-, kæde- og dobbelthuse (25 %) som det var tilfældet i Egedal. I perioden har der således været en vækst i antallet af parcelhuse på 2 % svarende til 100 boliger.

Der er udlagt to byudviklingsområder i Solrød Kommune, der tilsammen kommer til at rumme ca. 1.000 nye boliger i tilknytning til hhv. Havdrup i den vestlige del af kommunen og Solrød Strand i øst. Området ved Havdrup, kaldet Havdrup Vest, kommer til at indeholde ”*mange forskellige boligtyper og boligstørrelser*” (Solrød Kommune 2013, 15), dvs. en blanding af parcel-, række- og dobbelthuse (Solrød Kommune 2009, 5). Også i byudviklingsområdet i Solrød Strand, kaldet Trylleskov Strand, er der lokalplanlagt for en række forskellige boligtyper; fra parcelhuse til rækkehuse og etageboliger (Solrød Kommune 2011a, Solrød Kommune 2011b). Ud over disse områder arbejdes der i planlægningen for boliger med flere perspektivarealer, der dog ikke kan planlægges med den nuværende afgrænsning i Fingerplanen 2013. Perspektivarealerne ”*skal sikre, at der kan tilbydes områder til den erhvervsaktive aldersgruppe, som kan modsvare det stigende antal ældre i kommunen*” (Solrød Kommune 2013, 21).

Solrød Kommune har dog også et stærkt fokus på fortætning af parcelhusområder sammenlignet med andre danske kommuner. I både *Planstrategi 2015* og *Kommuneplan 2013-2025* fremhæves fortætning som en nødvendighed for befolkningsvækst. Kommunen fremhæver således flere metoder til fortætning af eksisterende parcelhusområder, herunder opdeling af store parcelhuse, udstykning fra én eller flere eksisterende grunde, og opkøb af en klynge parcelhuse med henblik på nedrivning og opførelse af en klynge rækkehuse (Solrød Kommune 2013, 13-14). Desuden skriver ser kommunen fortætning af boligområder som et værktøj til at øge attraktiviteten af kommunen: ”*For*

at trække fere borgere til kommunen arbejdes der i planperioden med at: (...) 3. Etablere eksempelprojekter med fortætning i boligområderne imellem strandvejen og Køge Bugt Motorvejen” (Solrød Kommune 2013, 9). Solrød fremstår dermed som en særdeles ambitiøs kommune, hvad angår fortætning af parcelområder.



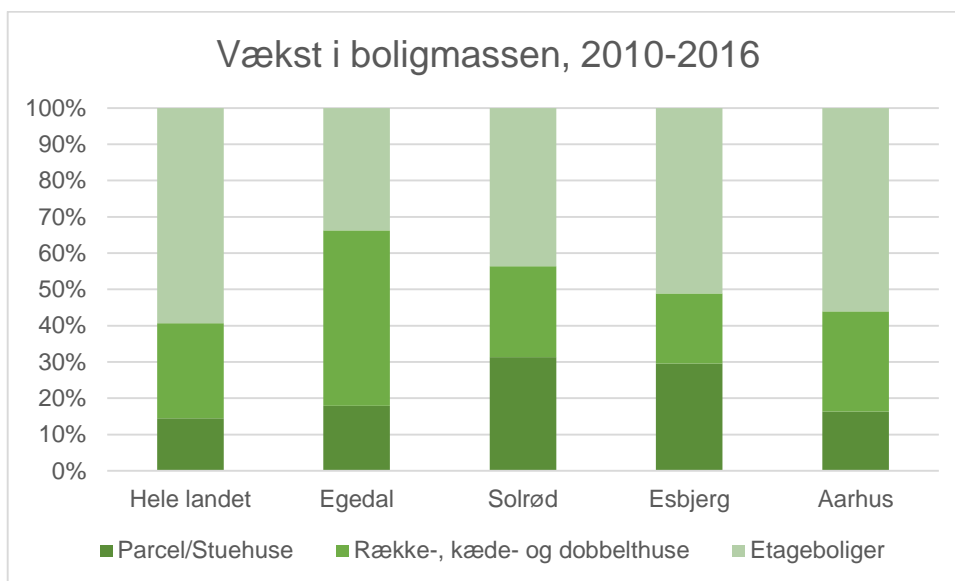
Figur 19: Solrød Kommune med by- og parcelhusområder og større infrastruktursystemer. Data er fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.

10.3 Esbjerg Kommune

Esbjerg Kommune, med Danmarks femtestørste by Esbjerg, er den anden største case-kommune med 115.000 indbyggere, hvoraf over 72.000 bor i selve Esbjerg by. Kommunen består af et geografisk stort opland, og ud over Esbjerg er der to større bysamfund i kommunen: Ribe (8.000 indbyggere) og Bramming (7.000). Kommunen og Esbjerg, beliggende ud til Nordsøen, er forbundet til det nationale motorvejs- og toget med ca. en times rejsetid til vækstcentret Trekantområdet. Kommunen har siden 2008 oplevet moderat befolkningstilvækst på 1,59 % mens Esbjergs befolkning kun har oplevet beskedent tilvækst på under 1 % siden 2006. Kommunen har, modsat ovenstående tre case-kommuner, en større indpendling end udpending med en nat-/dagbefolkningsratio på 0,92, hvilket fremhæver Esbjerg som en kommune med et relativt stort arbejdsmarkedsudbud. Dette faktum afspejler sig dog ikke i ejendomspriserne i kommunen, som kun er den 47. dyreste kommune i landet med en gennemsnitlig kvadratmeterpris for parcelhuse under landsgennemsnittet. Den gennemsnitlige salgstid for parcelhuse var dog under landsgennemsnittet og på linje med Solrød Kommunes på 179 dage i 2015.

Andelen af parcelhuse i byens boligudbud er lavere end i de tre ovenstående case-kommuner og på under 50 %. Alligevel har Esbjerg by den laveste befolkningstæthed af alle de største byer i de fire case-kommuner på kun 1.687 indbyggere per km², hvilket tyder på en meget spredt bystruktur. Alderssammensætningen af kommunens 27.000 parcelhuse illustrerer både Esbjergs historie som industri- og havneby, med en stor andel fra før 1960 (34%), og hvordan alle større danske byer i 1960'erne og 70'erne blev udbygget med lag af nye forstæder udgjort af parcelhuskvarterer. Således

er ca. 46 % af Esbjerg Kommunes parcelhuse fra denne periode mens kun 20 % er fra efter 1979, hvilket er sammenligneligt med de to case-kommuner fra Hovedstadsområdet. Kommunens parcelhuse huser i gennemsnit 2,6 personer (landsgennemsnittet), men husene i gennemsnit kun er 146,6 m²; 4,1 m² under landsgennemsnittet og det laveste for de fire case-kommuner.

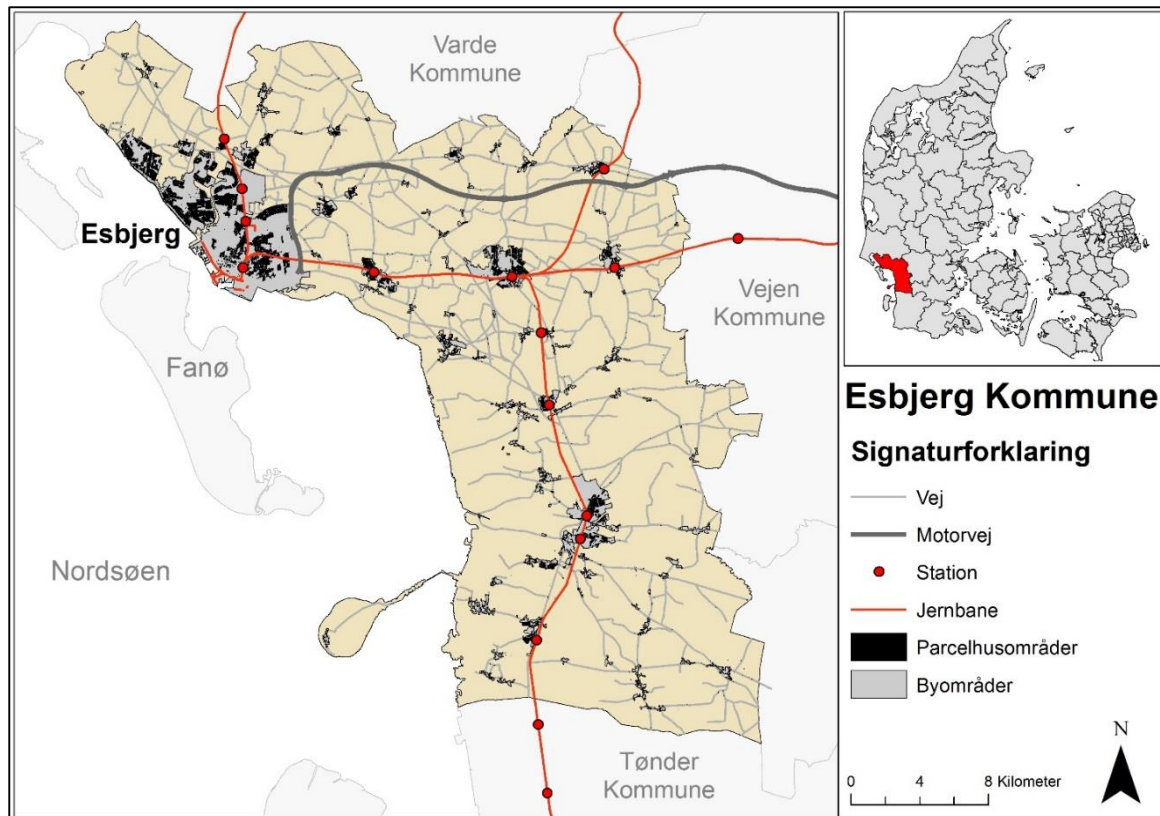


Figur 20: Vækst i boligmassen fordelt på parcel-/stuehuse, række-, kæde-, og dobbelthuse og etageboliger i de fire case-kommuner og i Danmark som helhed. Data er fra Danmarks Statistik (2015 – BOL101).

Siden 2010 er der blevet tilført næsten 1.500 nye boligenheder i kommunen, hvor over halvdelen har været etageboliger. Kun 20 % var række-, kæde eller dobbelthuse mens parcelhuse udgjorde 30 %, dobbelt så højt som for hele landet, hvilket svarer til 441 huse. I forbindelse med *Kommuneplan 2014-2026* har kommunen valgt ikke at udlægge nye boligområder på bar mark:

”I forbindelse med denne kommuneplan har det været vigtigt ikke at udlægge yderligere areal til boliger. Der er generelt en stor restrummelighed af boligområder i den kommende kommuneplanperiode. I esbjergområdet spår prognoserne dog en mangel på byggegrunde. Dette tænkes løst ved en større fortætningsindsats, der skal gøre Esbjerg Kommunes eksisterende byområder mere bymæssige ved at koncentrere bylivet og skabe mere liv, større tryghed og større mangfoldighed i boligudbuddet” (Esbjerg Kommune 2014a, 62).

Der er altså, som uddraget illustrerer, et forøget fokus på fortætning, men som det også fremgår, er der stadig stor restrummelighed til udbygning på bar mark. Der blev således i forbindelse med *Kommuneplan 2010-2022* udlagt arealer til boliger svarende til 1.200 parcelhuse og 420-630 tæt-lav-boliger til dækning af efterspørgslen frem mod 2024. Arealerne blev udlagt på bar mark i tilknytning til de tre største byer, men også i tilknytning til flere af de mindre bysamfund i kommunen (Esbjerg Kommune 2010, 57-59). I det omfang disse endnu ikke er bebyggede, udgør de altså restrummeligheden i kommunen. Fremadrettet vil kommunen dog, som det fremgår af citatet, i højere grad satse på en fortætning af den eksisterende by, og her *”er en byfortætningsindsats i parcelhusområderne vigtig”* (Esbjerg Kommune 2014a, 63). Derfor er der i *Kommuneplan 2014-2026* anført retningslinjer for og vejledning til, hvordan (1) dobbelthuse og (2) rækkehuse kan indpasses i eksisterende parcelhusområder og endvidere, (3) hvordan det er muligt at bygge til og ovenpå eksisterende boliger i samme områder (Esbjerg Kommune 2014a, 66-68).



Figur 21: Esbjerg Kommune med by- og parcelhusområder og større infrastruktursystemer. Data er fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.

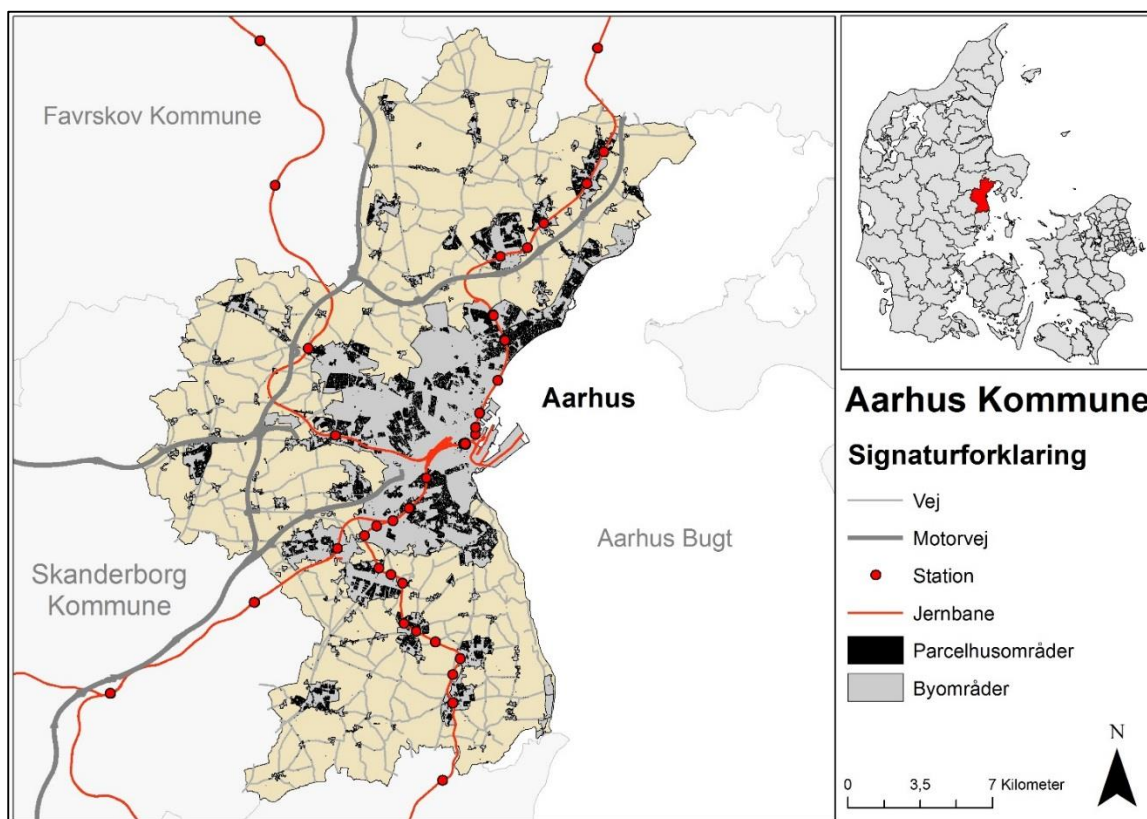
10.4 Aarhus Kommune

Aarhus er Danmarks anden største by med 261.000 indbyggere og Aarhus Kommune den anden største kommune med 330.000 indbyggere. Aarhus by og kommune har oplevet en markant vækst siden hhv. 2006 og 2008 på over 11 % for kommunen og 14 % for byen, og Danmarks Statistik forventer en befolkningsvækst på 40.000 i kommunen frem mod 2025 (Danmarks Statistik 2016 – FRKM115). Aarhus er da også den eneste af case-kommunerne, der har karakter af en storby i en dansk kontekst. Med en nat-/dagsbefolkningsratio på 0,87 er det også den eneste case-kommune med en markant højere indpendling end udpending. Det lokale udbud af byfunktioner og jobs som Aarhus har i kraft af sin storbystatus kan også aflæses i bilrådigheden, der er 12 procentpoint lavere end landsgennemsnittet, med kun 48 % af familierne i kommunen, der har adgang til en bil. Aarhus har desuden god adgang til nationale infrastruktursystemer som motorvej og tognettet, men også et net af lokalbaner, der i 2017 bliver bundet sammen til en letbanestrækning. Kommunens parcelhuse er ligeledes attraktive og ejendomspriserne er de 18. højeste i landet og de højeste af de fire case-kommuner.

En stor del af kommunen er urbaniseret og kommunens befolkningstæthed er derfor relativ høj med 700 indbyggere per km². Selve Aarhus' befolkningstæthed er højere end de andre case-kommuners med ca. 2.600 indbyggere per km², men ikke i nærheden af Københavns. Ud over Aarhus som dominerende by har kommunen en række forstads- eller satellitbyer, herunder Lystrup, Hasselager, Tranbjerg, m.fl., der hver især har en stor andel parcelhuse (se kort, figur 22). I kommunen som helhed udgør de 39.000 parcelhuse en forholdsmæssig lille andel af boligudbuddet med omkring 26 %; næsten 20 procentpoint under landsgennemsnittet. Række-, kæde- og dobbelthuse udgør ca. 17 % mens etageboligenheder dominerer med 56 %. Kommunens parcelhuse er i lighed med Esbjerg udbygget mestendels før 1960, 35 %, og ellers i løbet af perioden 1960-1979, 43 %. Kommunens parcelhuse har desuden den højeste gennemsnitsstørrelse for case-kommunerne, 151,9 m², og

er dermed den eneste med en gennemsnitsstørrelse over landsgennemsnittet. Af 8.900 boligenheder bygget i Aarhus siden 2010 var 56 % etageboliger, mens kun 16 % var parcelhuse. I *Kommuneplan 2013* beskrives det, hvordan Aarhus Kommune adopterer en ”*tostrøget strategi*” for byudviklingen i kommunen således, at der satses på ”*løbende omdannelse og fortætning af den eksisterende by på den ene side og mulighed for ny byvækst på bar mark på den anden side*” (Aarhus Kommune 2013, 20). Således er der i planen inkluderet en lang række større byudviklingsområder på bar mark både i tilknytning til Aarhus, men især til de selvstændige forstadsbyer, f.eks. Lisbjerg. Herudover er der også identificeret en række større perspektivarealer, der senere kan inddrages til byvækst, også på bar mark og i tilknytning til oplandsbyerne (Aarhus Kommune 2013).

Fortætningsindsatsen bliver hovedsageligt drevet via en lang række byomdannelsesprojekter i Aarhus by (Aarhus Kommune 2013). Kommuneplanen har dog også adopteret noget af tilgangen fra Fingerplanens stationsnærhedsprincip. Derfor skal noget af fortætningen derfor også ske i den nye letbanekorridor omkring de kommende stationer. Der er dog også et mindre fokus på muligheden for fortætning af parcelhusområderne. I *Forslag til Planstrategi 2015* står f.eks. at ”*fortætningspotentialer i de gamle forstæder skal bringes i spil*”, bl.a. i forbindelse med centerområderne og i stationsnære områder. Kommunen vil derfor, i samarbejde med lokalsamfundet, arbejde for at øge tætheden i parcelhusområderne, f.eks. ved at erstatte nedslidte parcelhuse med tættere boligformer (Aarhus Kommune 2015, 12). Selvom ”*muligheder for oplagt fortætning understøttes*” (Aarhus Kommune 2013, 25) i forbindelse med parcelhusområder, vurderes potentialet dog overordnet set som begrænset, og kommunen lægger vægt på, at en fortætning skal ske på privat initiativ eller i tæt samspil med lokalbefolkningen.



Figur 22: Aarhus Kommune med by- og parcelhusområder og større infrastruktursystemer. Data er fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.

Kapitel 11 – Analyse af case-kommuner

De fire case-kommuner, der blev præsenteret i forrige kapitel, er hovedanalysegenstanden for dette studie. Kommunernes plandokumenter analyseres i kombination med interviews med planlæggere i det følgende med henblik på at identificere institutionelle barrierer for fortætning af parcelhuskvarterer lokalt. Dette komplementeres, hvor der er relevant, med en analyse af lovtekster. Analysen er opdelt i syv temaer på baggrund af de identificerede barrierer: (1) Kontekstuelle forhold, der hovedsageligt sætter rammen for en forståelse af de lokale institutionelle barrierer, (2) bygningsreglementet, (3) bestemmelser i planlægningsdokumenter, (4) projekt- og byggesagsbehandling, (5) idealet om parcelhuset og lokal modstand mod fortætning, (6) vækstagendaen, og (7) kommunens rolle i fortætning af parcelhusområder. Disse temaer behandles separat og derefter diskuteres deres relative styrke samt vekselvirkningen mellem barriererne.

11.1 Kontekstuelle forhold

En række grundlæggende kontekstuelle, herunder fysiske, forhold er med til at determinere mulighederne for fortætning af parcelhusområder i de fire case-kommuner. Disse forhold er kendetegnet ved at de manifesterer sig over lange tidsperioder, at de ændres langsomt, og at de kan henregnes som opererende på landskabs- og regimeniveauer. Sådanne forhold kan kun vanskeligt påvirkes på aktørniveau og sætter dermed i høj grad rammerne for kommunernes *handlerum*, herunder hvilke planlægningsindsatser, der anses mulige. Sådanne kontekstuelle forhold omfatter overordnet: (1) Geografi og demografi, dvs. kommunens beliggenhed og trafikale forbindelser til vækstregioner samt befolknings- og tilflytningsmønstre, herunder alderssammensætningen blandt beboere i parcelhuse, (2) bygningsmassen, dvs. udbuddet af boliger, herunder parcelhuse, deres stand og beliggenhed, og (3) arealer til byudvikling, dvs. mulighederne for udvikling på bar mark og adgangen til omdannelsesområder. Disse forhold er nært forbundne og medvirker tilsammen til at skabe et markedspres, som i større eller mindre grad fordrer fortætning af parcelhusområder. Hvis disse forhold er af sådan art, at de ikke bidrager til at skabe et markedspres, er der tale om barrierer for fortætning.

Geografi og demografi

Som behandlet i kapitel 10 afspejler de fire case-kommuner forskellige geografiske kontekster; Egedal og Solrød Kommuner beliggenhed i Hovedstadsområdet byfingre og Aarhus Kommunes funktion som center i Det Østjyske Bybånd bevirker, at der i disse kommuner – særligt i de to sidstnævnte – er et større markedspres, der ansporer fortætning, end hvad tilfældet er for den mellemstore provinsby Esbjerg, som er afhængig af forbindelsen til Trekantområdet.

I Aarhus Kommune forventes en befolkningstilvækst på godt 40.000 indbyggere i perioden 2015-2025 svarende til en stigning på 11,9 % (Aarhus Kommune 2015). Dette medfører en efterspørgsel på boliger, og skaber dermed i en vis udstrækning basis for fortætning af parcelhusområder. Henrik Pedersen, kommuneplanlægger og arkitekt i Aarhus Kommunes kommuneplanafdeling, oplyser, at enkelte fortætningsprojekter i parcelhusområder er gennemført, og at kommunen er i dialog med flere developere, som ønsker at gennemføre lignende projekter (Pedersen 2016, 4). Pedersen giver endvidere udtryk for, at efterspørgslen på parcelhusgrunde i kommunen er så stor, at han ikke anser det som muligt for Aarhus Kommune, at påvirke markedsprisen på byggegrunde til parcelhuse i en nedadgående retning ved at planlægge for et udbud af flere byggegrunde, end hvad tilfældet er i dag. Ved en betragtning af den store befolkningstilvækst i Aarhus Kommune, som følge Aarhus' beliggenhed i Det Østjyske Bybånd, er det klart, at geografisk beliggenhed ift. vækstområder har en afgørende betydning for fortætning. Sammenlignes fortætningsindsatserne i Egedal og Solrød Kommuner med dette in mente står det imidlertid klart, at muligheden for fortætning tillige afgrænses af andre fysiske barrierer. Både Egedal og Solrød Kommuner hovedbyer er beliggende i ca. 30 km kørsel fra det centrale København, men mulighederne for fortætning af parcelhusområder er vidt forskellige i de to kommuner.

Egedal Kommune forventer en befolkningstilvækst på ca. 1.900 indbyggere i perioden 2012-2024 svarende til en stigning på 4,5 %, men der har ifølge Amalie Dombernowsky, planlægger, Center for Plan, Kultur og Erhverv, Egedal Kommune, ikke været en nævneværdig efterspørgsel fra udviklere eller privatpersoner på fortætning i eksisterende parcelhusområder i Egedal Kommune (Dombernowsky 2016, 11:08). Dette viser, at beliggenheden som attraktiv bosætningskommune lokaliseret i Hovedstadsområdet ikke i sig selv medfører en efterspørgsel på fortætning af parcelhusområder. Som det behandles senere, findes i Egedal Kommune en stor restrummelighed, som har en afdæmpende effekt på efterspørgslen på fortætning (Dombernowsky 2016, 31:25). Egedal Kommunes beliggenhed i Hovedstadsområdet medfører således en tilflytning til kommunen, som kommer til udtryk i form af boligudbygning uden for de allerede bebyggede boligområder. Denne mulighed eksisterer imidlertid ikke i Solrød Kommune, hvor der, som det ligeledes behandles senere, kun findes begrænsede restarealer til byspredning, og hvor arealer til omdannelse efterhånden er opbrugte. I Solrød Kommune forventes en befolkningstilvækst på ca. 1.000 indbyggere i perioden 2016-2025 svarende til en stigning på 4,6 % (Danmarks Statistik 2016 – FRKM116). På trods af den relativt begrænsede befolkningstilvækst må det antages, taget i betragtning af kommunens beliggenhed, at Solrød Kommune er en attraktiv bosætningskommune. Birgitte B. Olsen, teamleder for Plan og Byg i Solrød Kommune, beskriver hvorledes Fingerplanen forhindrer inddragelse af yderligere arealer til byspredning i Solrød Kommune, hvor man *“gerne vil bygge noget mere”* og hun giver udtryk for, at *“vores største udfordring er jo sådan set Fingerplanen”* (Olsen 2016, 01:49). Hvad Olsen altså beskriver som en udfordring, ift. at nå kommunens mål om at tiltrække flere borgere, er samtidigt en faktor, der ansporer kommunen til at iværksætte fortætningsindsatser (Olsen 2016) og tilvejebringe det fornødne plangrundlag for fortætning (Solrød Kommune 2013, 13, Solrød Kommune 2015, 16).

I Solrød Kommune gælder endvidere, at der bor en stor andel af ældre i parcelhusområderne, som ønsker at aflytte deres boliger, men ikke kan finde en passende bolig i nærområdet: *“Så det er den demografiske udvikling, der ligesom også er en udfordring for os. Så det gør jo så, at vi må se på, hvordan vi kan fortætte i eksisterende områder”* (Olsen 2016, 03:08). Olsen forklarer, at kommunens skattegrundlag formindskes i takt med kommunens aldrende befolkning. Dette er en udfordring som Solrød Kommune også har haft fokus på i de to forudgående planperioder (2009-2012 og 2013-2016), og som nu er adresseret i form af konkrete bestemmelser i kommuneplanen (Solrød Kommune 2013, 9). Olsen beskriver udfordringen, og forklarer hvorfor fortætning er en del af løsningen herpå:

“Hvis vi ikke får ny tilflytning hertil, og vi kun har ældre, som bare bliver i deres boliger, som igen er meget store, det er jo også... Det er ikke altid at det er særligt hensigtsmæssigt. [...] Vi har også brug for nogle familier, og dem skulle vi sådan set gerne have over i de boliger som de ældre de flytter ud af, og så skaffe nogle flere ældreboliger, eller i hvert fald nogle, nogle mindre boliger. Og det kan vi jo kun gøre inden for eksisterende områder, kan man sige” (Olsen 2016, 04:18).

Alderssammensætningen blandt beboerne i kommunernes parcelhusområder har altså betydning for kommunernes fortætningsindsatser, idet en stor andel af ældre i parcelhusområder virker stimulerende for fortætning. Som vist i tabel 9 er ca. 35-65 % af parcelhusene i case-kommunerne opført under parcelhusboomet i 60'erne og 70'erne. Personerne, der bor i disse parcelhuse er ofte de oprindelige beboere, dvs. par hvis børn er flyttet hjemmefra (Jensen 2006, 75). I Egedal Kommune er 65 % af parcelhusene opført mellem 1960-1979. Bevidstheden om, at et stort antal ældre i kommunens parcelhusområder i den nære fremtid har et behov for en mindre bolig har medført, at også Egedal Kommune har et fokus på at igangsætte 'flyttekæder' og frigøre parcelhuse til børnefamilier (Dombernowsky 2016, 36:19). Modsat i Solrød Kommune eksisterer i Egedal Kommune imidlertid stadig restarealer på bar mark til byudvikling, hvorfor den store andel af ældre i Egedal Kommunes parcelhusområder ikke på samme vis kan forventes at stimulere en fortætningsindsats.

Udbuddet af boliger

Mulighederne for visse typer af fortætning hænger nært sammen med parcelhusenes stand og dermed forholdet mellem ejendomsværdien og grundværdien; et ældre parcelhus af mindre god beskaffenhed (lav ejendomsværdi), men med attraktiv beliggenhed (høj grundværdi), vil således, i et økonomisk henseende, være oplagt til nedrivning og efterfølgende opførelse af nyt byggeri i form af en eller flere nye boliger på samme areal. For et parcelhus af en god stand (høj ejendomsværdi) vil dette i mindre grad være tilfældet - især ikke hvis beliggenheden ikke attraktiv (lav grundværdi). For et 'ikke-nedrivningsværdigt' parcelhus vil nybyggeri i højere grad antage formen af udvidelser, tilbygninger til eksisterende byggeri osv.

I Aarhus Kommune udgøres ca. halvdelen af byområderne af parcelhusområder, og der findes parcelhusområder med en nedslidt boligmasse beliggende relativt tæt (ca. 5 km) på de centrale dele af byen (Pedersen 2016, 3 og 7). Pedersen oplyser, at der er tale om en stigende tendens når op mod en fjerdedel af alle nyopførte parcelhuse i Aarhus Kommune opføres på en grund, hvor et hus er revet ned (Pedersen 2016, 1). Dertil kommer den løbende reovering, som ikke tælles med i denne statistik. De nedrevne huse er typisk opført i 1960'erne og 70'erne inden indførelsen af strammere miljøkrav, herunder krav om varmeisolering, i slutningen af 1970'erne (Pedersen 2016, 3). Parcelhuse opført inden 1960'erne er typisk forbundet med nostalgi (Pedersen 2016, 3) og er blevet moderniseret, hvorfor disse i mindre grad erhverves med henblik på nedrivning (Jensen 2006, 83). Ifølge Pedersen ligger der et stort potentiale i fortætning af nedslidte parcelhusområder og "*der sker rigtigt meget*" i disse områder allerede i dag (Pedersen 2016, 3). Potentialet er størst i de områder, som har naboområder med mere blandet bebyggelse, som kan "*inspirere til fortætning*" (Pedersen 2016, 3). At den kommunale planlægning for boliger i høj grad er afhængig af den eksisterende boligmasse understreges også af Olsen, der, på trods af adskillige igangværende fortætningsprojekter, ikke forventer at Solrød Kommunes bystruktur vil ændre sig væsentligt inden for de nærmeste årtier:

"Det kunne jo godt være, at måske 50 år eller 100 år frem i tiden vil landkortet se helt anderledes ud. [...] Men jeg tænker sådan ellers ikke, at Solrød Kommune ser væsentlig anderledes ud 10-15-20 år ude i fremtiden. Vi skal nok væsentlig længere ud, før du vil kunne se en forandring" (Olsen 2016, 21:15, 23:20).

I Esbjerg Kommune er planlægningen for fortætning ligeledes afhængig af den eksisterende bygningsmasse og i kommunen findes en række større, nyere parcelhusområder (Guldager, Sønderris, Tarp m. fl.) med beliggenheder, der ikke ansporer fortætning. I stedet bør blikket rettes mod de mere centralt beliggende og ældre parcelhusområder for så vidt angår fortætning:

"I Esbjerg vi har en meget spredt by. Der har været en periode hvor folk har haft råd til meget store parcelhuse og mange garager med flere biler. Så det har lidt været stilen op igennem [19]70'erne og 80'erne. Derfor har vi ikke arbejdet så meget med de nyeste parcelhusområder, men med de lidt ældre parcelhusområder tæt på den koncentrede by" (Andersen 2016, 03:46).

I Esbjerg Kommune er det som i Aarhus Kommune parcelhusområderne fra 1960'erne og starten af 70'erne beliggende relativt tæt på den centrale by, som anses fortætbare. Dette hænger bl.a. sammen med at borgere og tilflyttere til Esbjerg efterspørger "*boliger på kanten af byen*", som tilbyder "*fællesskab, komfort og hygge*" (Esbjerg Kommune 2014a, 63). Ole B. Andersen, leder af Kommuneplan og Klima i Esbjerg Kommune, oplyser således at "*der sker en del fortætning*" og at "*der er et markedspress*" i disse ældre parcelhusområder beliggende i kortere afstande til bymidten (Andersen 2016, 20:03).

(3) Arealer til byudvikling

En yderligere faktor, som har indflydelse på kommunernes fortætningsindsatser, er adgangen til arealer på bar mark. Billige, bynære landbrugsarealer er eftertragtede som byudviklingsarealer til åben-lav bebyggelse da sådanne arealer bl.a. giver developere mulighed for projekter uden fragmenterede ejerstrukturer i modsætning til projekter i den eksisterende by:

“Ny jomfruelig jord. Altså, det er jo meget meget nemmere, så hvis du skal drive fortætningsprojekter frem, så skal du jo ikke have ny jord liggende lige ved siden af. Enhver developer, eller enhver anden, ville jo tage den der bare mark, som er tusinde gange nemmere at bygge på” (Dombernowsky 2016, 30:05).

I Egedal Kommune reguleres udlægningen af arealer til byudvikling af Fingerplanen, som fastlægger arealer til byudviklingen inden for Fingerbyen. Der gælder dog, at mange kommuner i Hovedstadsområdet inden kommunesammenlægningerne i 2007 fik tildelt store arealer til byudvikling af staten (Dombernowsky 2016, 31:25). I Egedal Kommune findes i dag en stor restrummelighed, som virker barriereskabende for en fortætning af eksisterende byområder. Arealerne:

“ligger ligeså godt [som de centrale udbyggede boligområder]: Samme infrastruktur, samme placering, samme synlighed. Det er bare meget nemmere. [...] Man har jo de her kæmpe arealer til byudvikling, som man så siger, at man vil bruge inden for den her 12-årige periode. Jeg tror nok, at der er til lidt mere end 12 år” (Dombernowsky 2016, 31:25).

Denne restrummelighed er en udfordring for kommunale planlæggere i Egedal Kommune i retfærdiggørelsen af planlægning for tættere bystrukturer frem for udbygning i form af nye parcelhusområder. I Egedal Kommune har planlæggere således søgt at “overbevise politikere” ved, gentagne gange, at henvise til en undersøgelse, som viser at tættere, mere varieret boligbyggeri er økonomisk mere favorabelt for den kommunale økonomi end fortsat udbygning med parcelhuse (Dombernowsky 2016, 35:00).

Pedersen giver udtryk for, at adgangen til nye byudviklingsarealer er relativt begrænset i Aarhus Kommune. Parcelhuse udgør kun 27 % af det samlede boligantal i Aarhus Kommune (DST 2016 – BOL101), men ca. 50 % af det samlede areal af byområderne (Pedersen 2016, 2). Kommunens bebyggede arealer optager i dag ca. 25 % af kommunens samlede areal, og den store tilflytning betyder, at der er planlagt for yderligere bebyggelse omkring forstæderne Harlev og Mallings og som led i udviklingen af nye byer ved Lisbjerg og Nye. En yderligere inddragelse af arealer i byzone vil medføre en række interessekonflikter da kommunen fortsat ønsker at favne både landbrug, beskytte naturværdier og forsyne kommunens borgere med drikkevand fra egne borer. Disse interesser begrænser således mulighederne for udbygning på bar mark. Tidligere byråd har endvidere fastlagt bygrænser, som ikke umiddelbart ændres. Dertil kommer, at der omkring de tættere bebyggede dele af Aarhus ligger “en ydre rand” af bebyggelse, hvor der grundet lave bebyggelseshøjder, udsigtslinjer mv. ikke er “nogen forventning om ny bebyggelse”. Tilsammen skaber dette et pres, hvorfor kommunen nu “tænker indad” (Pedersen 2016, 1).

Omvendt giver Andersen fra Esbjerg Kommune udtryk for, at kommunen har gode muligheder for at planlægge for nye byer. Der planlægges i Esbjerg Kommune, siden Steen Eiler Rasmussens tid, efter et fingerplansprincip. Dette betyder, at båndene mellem byfingrene, ligesom i Hovedstadsområdet, friholdes for byudvikling. Der er dog rige muligheder for at planlægge i forlængelse af byfingrene uden at bryde med fingerplansprincippet: “Vi kan nok godt finde en ny by. Og et nyt sted til parcelhusområder. Det kan stadig lade sig gøre i Esbjerg” (Andersen 2016, 29:42). At denne mulighed med al sandsynlighed vil blive udnyttet i Esbjerg Kommune hænger sammen med det politisk fastsatte mål om et bredt udbud af forskelligartede byggemuligheder, “og det mål forsvinder ikke” ifølge Andersen (Andersen 2016, 27:42).

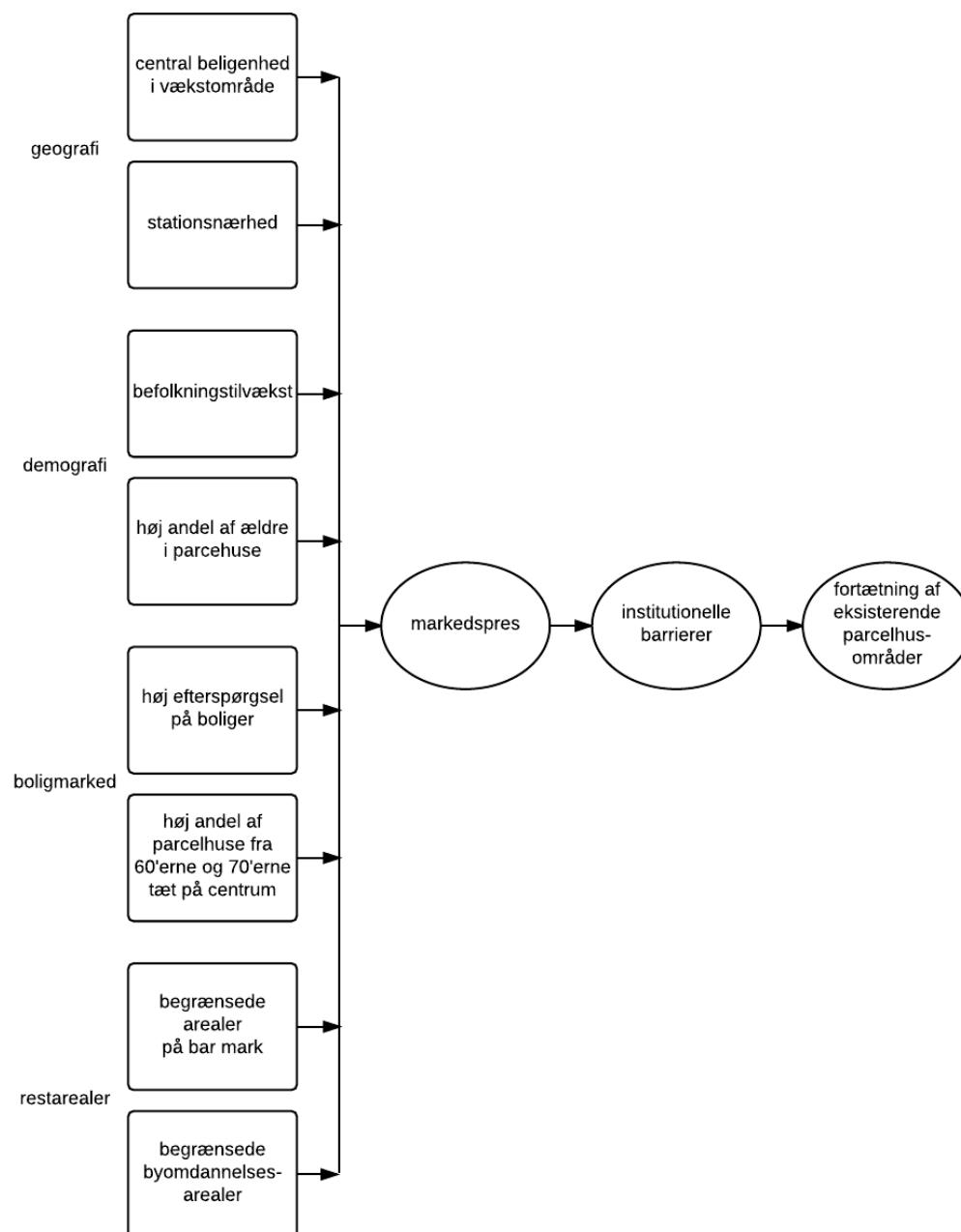
Adgangen til bar markarealer i kommuner som Esbjerg og Egedal udgør barrierer for fortætning af parcelhusområder. Bar markarealer er ofte billigere for developere at udvikle end bebyggede arealer. Samtidig indbringer salget af nyudstykningsområder ofte en indtægt til kommunen. På tilsvarende vis udgør centralt beliggende byomdannelsesområder i Aarhus en barriere for fortætning af parcelhusområder. I Aarhus Kommunes planlægning prioriteres fortætning gennem byomdannelse, bl.a. i forbindelse med letbanens stationer, således højt, mens fortætning af eksisterende parcelhusområder prioriteres lavere og opfattes som mindre presserende (Aarhus Kommune 2013, Aarhus Kommune 2015). Byudvikling på tidligere erhvervs- og havneområder er, i de tilfælde hvor tidligere funktioner er fraflyttet, og hvor forhold som jordforurening er begrænsede, ofte økonomisk mere rentabelt end fortætning af boligområder. Dertil kommer, at byomdannelsesområder ofte udgøres af større sammenhængende arealer med centrale beliggenheder med mere enkle ejerstrukturer og uden naboer inden for disse områder, som påvirkes af byudviklingen.

Opsamling

Forudgående gennemgang af 'kontekstuelle forhold' med indvirkning på mulighederne for fortætning viser, hvorledes en række forhold skal være til stede samtidigt, for at markedsdrevne fortætning kan finde sted i større udstrækning. Sådanne kontekstuelle forhold inkluderer overordnet set geografisk beliggenhed, demografisk udvikling, boligudbud samt adgang til alternative byudviklingsarealer. De enkelte barrierer under hvert af disse kontekstuelle forhold er illustreret på figur 23. Et enkelt af disse forhold kan isoleret set påvirke markedet for fortætning, men kan ikke i sig selv skabe et markedspress. Presset på et lokalt boligmarked kan således være stort, men hvis efterspørgslen på boliger imødekommes gennem byspredning finder fortætning ikke sted. Eksempelvis er Egedal Kommunes beliggenhed i Hovedstadsområdet ikke tilstrækkelig til at skabe et markedspress for fortætning, da der findes tilstrækkelige alternative muligheder for byudvikling på bar mark. Omvendt eksisterer i Solrød Kommune en sammensætning af kontekstuelle forhold, som har udløst flere fortætningsprojekter. Interviewene med planlæggere fra de fire case-kommuner samt reviewet af plandokumenter peger på, at kommunerne ikke ser sig selv som drivere for fortætningsprojekter, men som rammesættende og som støttende op om private initiativer, hvilket vil blive behandlet nærmere i afsnit 11.7. De kontekstuelle forhold er derfor afgørende for fortætning af parcelhusområder, og kommunerne skal planlægge med disse in mente, for at sætte de rette rammer for fortætning. Forhold som for lang afstand til vækstområder, begrænset befolkningstilvækst, et mættet boligmarked og rig adgang til alternative byudviklingsområder virker som barrierer for fortætning af parcelhusområder. De kontekstuelle forhold er i høj grad givne præmisser og uden for direkte indflydelse af planlægningen, som modsat er determineret heraf. Dette understreger, at sådanne kontekstuelle forhold er faktisk eksisterende på landskabs- og regimenniveauer og svært påvirkelige af den enkelte aktør. Frem for at søge at påvirke landskabs- og regimenniveauerne medvirker den kommunale planlægning til at videreføre årtiers institutionaliserede praksisser. Planlægningen i case-kommunerne er derved fastlåst i en *sporafhængighed*, hvor fortætning i høj grad anses som værende urealistisk i kommunernes virkelighed.

Mens de kontekstuelle forhold sætter rammerne for kommunernes planlægning, er det planlægningen, som udfylder disse rammer forstået på den måde, at blot fordi de rette kontekstuelle forhold er til stede og dermed skaber et markedspress, er det ikke givet, at fortætning finder sted. Som de kommende afsnit viser, medvirker regulering, lokal modstand, indgroede idealer m.v. til at forhindre fortætning.

Fortætning af danske parcelhusområder



Figur 23: Forhold, hvis tilstedeværelse ansporer fortætning. En række kontekstuelle forhold, som er kendetegnet af en stor sporafhængighed, som manifesteres på landskabsniveau samt til dels på regimenniveau, skal være til stede samtidigt for, at der skabes et markedspris, som stimulerer fortætning i parcelhusområder. Omvendt kan disse forhold udgøre barrierer for fortætning.

11.2 Bygningsreglementet

Boligbyggeri er omfattet af bestemmelserne i *Byggeloven* og *Bygningsreglement 15*. Byggeloven er en rammelov, der bl.a. indeholder bestemmelser om bygningsstørrelser og byggetilladelser. Loven indeholder en række minimumskrav til bl.a. indretning, opførelse, sikkerhed, brandsikring, tilgængelighed, komfort, ressourceforbrug og arkitektur (§ 1, *LBK nr. 1185 af 14.10.2010*). Bygningsreglementet indeholder mere detaljerede regler for byggeri, som udspecificerer byggelovens krav. Desuden opdateres Bygningsreglementet løbende, og det gældende reglement er *BR15*, som erstattede *BR10 (BEK nr. 69 af 14.01.2016)*. Nybyggeri og væsentlige ændringer i eksisterende byggeri skal ske i overensstemmelse med det på den tid gældende reglement. Byggeloven indeholder overordnede bestemmelser for fritliggende enfamiliehuse, dvs. parcelhuse, som bl.a. fastlægger: (1) at der ikke må udstykkes ejendomme med en grund, der er mindre end 700 m², (2) at en ejendoms bebyggelsesprocent ikke må overstige 30, (3) at bygningen ikke må have flere end to etager og at bygningshøjden ikke må overstige 8,5 m samt (4) at bygninger (dog ikke garager og udhuse) som hovedregel skal placeres, så der er mindst 2,5 m til skel (*BR15, bilag 1, pkt. 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3.1, 2.2.3.2*) (Christensen 2015). Disse bestemmelser gælder som hovedregel, men kommunen kan dispensere herfor gennem lokalplanlægning (*BR15, kap. 2.1, stk. 3*).

Flere af de interviewede planlæggere fra case-kommunerne fremhæver, at dele af byggelovgivningen udgør en barriere for fortætningsprojekter i parcelhusområder. Olsen, der som leder af Plan og Byggeafdelingen i Solrød Kommune er ansvarlig for bl.a. lokalplanlægning og byggesagsområdet, kommenterer, at Byggeloven er den eneste rammegivende nationale regulering, som udgør en barriere for fortætning (Olsen 2016, 18:25). Det er specifikt bestemmelserne vedrørende såkaldte vandrette lejlighedsskel, der ifølge Olsen udgør en barriere:

“Hvis vi laver vandrette lejlighedsskel så er du jo oppe i en etagebolig og så kræver det jo brandmæssigt noget helt andet. [...] Ja, det er en helt anden udfordring. Så primært så er det lodret lejlighedsskel vi tænker her” (Olsen 2016, 16:56).

Dombernowsky, der som planlægger hos Egedal Kommune bl.a. beskæftiger sig med lokalplanlægning, sagsbehandling, vurdering af projekter, dispensationer og lignende, forklarer, at en hævelse af bebyggelsesprocenterne og bygningshøjderne for arealerne langs Frederikssundsvej (se kapitel 10) var en politisk beslutning, og at den blev taget som led i helhedsplanen *Fra delt by til hel by*, der har til formål at binde Stenløse og Ølstykke bedre sammen. Her er altså ikke tale om fortætning som mål, men som et middel til at sammenbinde de to byer (Dombernowsky 2016, 08:29). En tilsvarende hævnning af bebyggelsesprocenterne og bygningshøjderne for andre åben-lav områder må antages også at forudsætte at sådanne konkrete forhold taler herfor. En generel fortætningsagenda er således ikke fremherskende i Egedal Kommune, men begrænset til ét konkret rammeområde.

Der er i Egedal Kommune ikke stor efterspørgsel på fortætning i parcelhusområder, hverken i form af dobbelthuse eller udstykninger fra eksisterende parcelhusgrunde. Dombernowsky mener dog, at der er et voksende behov for mindre haver idet et stigende antal ældre bliver boende i parcelhuse. Dette udgør således et potentiale for fortætning (Dombernowsky 2016, 15:16). Her gælder dog, at Byggelovens bestemmelser om grundstørrelse og bebyggelsesprocent virker som en barriere for fortætning i form af små parcelhuse med små haver. Egedal Kommune har modtaget enkelte henvendelser fra private, der har efterspurgt at udstykke dele af deres matrikel. Her har Egedal Kommune dog ofte måttet oplyse, at dette ikke er muligt. I visse tilfælde har dette været af hensyn til Byggelovens bestemmelser:

“... de har spurgt om de måtte. Så er det så os, der sidder med vores, ‘nej grundstørrelsen skal være minimum 750 i hh. til’ et eller andet. Altså, der har i hvert fald været

forespørgsler på sådan nogle fortætninger eller huludfyldelser eller sådan noget” (Dombernowsky 2016, 18:30).

Andersen beskæftiger sig som leder af Kommuneplan og Klima i Esbjerg Kommune ikke med detailplanlægning eller administration efter Byggeloven, men arbejder tæt sammen med afdelingen for Byggeri. Ifølge Andersen opleves Byggeloven generelt ikke som en barriere for fortætning i Esbjerg Kommune, og i de tilfælde, hvor Byggeloven virker begrænsende, henviser Andersen til at en kommune har mulighed for at tilsidesætte Byggeloven via kommuneplanen:

“Der kan være nogle specifikke ting vi prøver af, hvor Byggeloven giver begrænsninger på etagehøjden på træhuse. Det er ovre i den boldgade, hvor det bliver meget specifikt. Så relaterer det sig til bygningsmaterialer og brandsikring osv. Generelt er der ikke nogle [barrierer]. Det var i forhold til sådan noget overordnet lovgivning. Kommuneplanen, sådan opfatter jeg det, kan man lave sine egne regler som tilsidesætter Byggeloven, hvis man vil bygge tæt” (Andersen 2016, 17:28).

Pedersen arbejder som arkitekt i ledelsessekretariatet i Aarhus Kommune tæt sammen med kommunens byggesagsbehandlere og har også selv arbejdet med nabohøringer i forbindelse med fortætning. Pedersen beskriver, i kontrast til udlægningen fra planlæggeren fra Esbjerg Kommune, hvorledes Byggeloven er barriereskabende. Ifølge Pedersen har Byggelovens bestemmelser om lodrette lejlighedsskel og medfølgende rettigheder til grundejeren ført til indskrivelsen af bestemmelser i kommuneplanen, som forhindrer fortætning:

“Vi har nogle bestemmelser i kommuneplanen, som siger, at der kun må være én bolig på hver grund. Det er ikke særligt smart, hvis man vil lave fortætning. [...] Vi har set rigtig mange af de her ældre villaer, som har fået en tilbygning på og måske to knaster, og er blevet ret store sådan, at de sagtens kan rumme to familier, hvis det skulle være og fungere som to[families]bolig. [...] så kunne det være en snild måde at få fortætning. Det kan også være, at der er nogle huse, der er bygget til det i virkeligheden. Der kan godt være et vandret lejlighedsskel i en ældre villa. Der er nogle kvarterer, hvor det er udbredt i Aarhus” (Pedersen 2016, 5).

Det opleves altså i Aarhus Kommune, som en barriere for fortætning, at der kun må opføres én bolig pr. grund. Der er her tale om, at det er kommunens egne bestemmelser i lokalplaner, byplanvedtægter og kommuneplanen, der virker som barriere for fortætning. Disse bestemmelser er imidlertid resultatet af Byggelovens bestemmelser. Lodrette lejlighedsskel kan modsat vandrette lejlighedsskel muliggøres gennem en opdeling af grunden. Dette er imidlertid ikke hensigtsmæssigt i alle tilfælde. Pedersen forklarer, at der findes bevaringsværdige villakvarterer, hvor indpasningen af lodrette lejlighedsskel i dobbelthuse vil have negative konsekvenser for det homogene bebyggelsesmiljø. Dette skyldes, at etableringen af et lodret lejlighedsskel giver rettigheder til grundejer om opførelsen af garager og skure, “... og så kan man hurtigt få skæmmet de kvarterer. Så det bevaringsværdige aspekt omkring ældre villakvarterer, det skal man selvfølgelig også have med” (Pedersen 2016, 6). Ifølge Pedersen er mange af disse villaer store nok til at rumme to familier, men af hensyn til bevarelsen af bebyggelsesstrukturen tillades lodrette lejlighedsskel ikke. Pedersen mener, at et vandret lejlighedsskel vil være mere hensigtsmæssigt, da dette giver mulighed for en fælles have og “så kan du fastholde bebyggelsesstrukturen uden at det [tilbygningen af garager og skure] bare accelererer” (Pedersen 2016, 5). Specifikt består barrieren relateret til lejlighedsskel altså af, at Byggeloven fastslår, at der med lodrette lejlighedsskel medfølger rettigheder om etablering af mindre bygninger (jf. BR15, kap. 1.6, stk. 1, nr. 4. og kap. 2.2.3.5). Vandrette lejlighedsskel er desuden mere omstændige at benytte idet de medfører øgede brandsikkerhedshensyn efter LBKG 2010-12-16 nr. 1710 Brandsikring af ældre beboelsesbygninger m.v. jf. Ejerlejlighedslovens (Lovbekendtgørelse 2010-12-16 nr. 1713 om ejerlejligheder) §10, stk. 2, litra h.

Ligesom at Byggelovens krav til lejlighedsskel er udmøntet som bestemmelser i kommuneplanen er dette også tilfældet for højden på enfamiliehuse. Kommuneplanen i Aarhus Kommune, ligesom i de fleste andre kommuneplaner, giver således ofte kun mulighed for to etager i parcelhusområder. Pedersen oplyser, at der ligger et potentiale for fortætning hvis tagrum udnyttes (Pedersen 2016, 8). I villaer med to etager, tagrum og kælder er der således basis for etableringen af to boligenheder. Derudover overvejer Aarhus Kommune, at give mulighed for at parcelhuse generelt må overstige en højde på 8,5 m, men forventer, at ”den vil nok møde modstand”, hvorfor kommunen forholder sig afventende og primært sigter mod at muliggøre dette i områder, hvor et større antal at matrikler fortættes for dermed at mindske grænsefladen til berørte naboer (Pedersen 2016, 9-10).

Opsamling

Byggelovgivning har betydning for det bebyggede miljø, parcelhusbygningsmassen og mulighederne for fortætning heraf. Eksempelvis medførte indførelsen af skærpede miljøkrav og indretningsstandarder i 1970'erne, at bygningsstandarden for parcelhuse blev højnet kraftigt. I dag er det særligt husene opført inden disse miljøkrav, som er fortætbare.

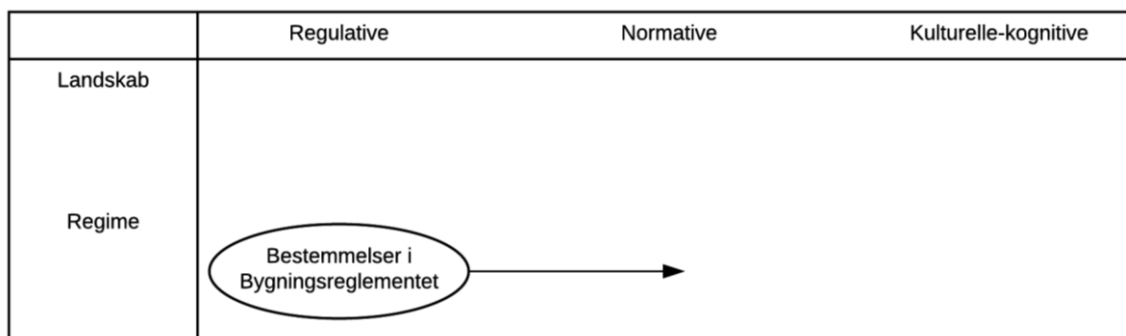
Byggelovgivningen og tilhørende bygningsreglement er indført for at sikre kvalitet i det bebyggede miljø. Der gælder dog, at dele af byggelovgivningen, som omhandler lejlighedsskel, bygningshøjder, bebyggelsesprocenter og afstand til skel, udgør en regulativ barriere for fortætning i parcelhusområder. Ifølge interviewpersonerne opleves Byggeloven i vis grad som en barriere i Solrød og Egedal Kommuner, i begrænset grad som en barriere i Esbjerg Kommune og i udpræget grad som en barriere i Aarhus Kommune.

Som det behandles i afsnit 11.4 er Byggeloven som *symbolsk system* indlejret i den eksisterende bygningsmasse, der som en samling af *artefakter* viderefører, eller *bærer*, byggelovens bestemmelser. En planlægger fra Egedal Kommune genkalder sig drøftelserne mellem planlæggere og byggesagsbehandlere da Egedal Kommune ændrede bestemmelserne om etageantal i kommuneplanen:

“Jeg havde også nogle diskussioner med nogle byggesagsbehandlere, for sidste gang vi lavede kommuneplan [...] der hævdede vi alle dem, der hed halvanden [etager], til to [etager] fordi så kører det ligesom Bygningsreglementets måde at klassificere dem på. Plus vi egentlig også synes, i hvert fald os i planafdelingen, vi synes egentlig, at det ville være fint, hvis der var nogle, der havde lyst til at bygge en etage oven på deres bungalow, så der var nogle mere varierede boligområder, og det blev tofamiliehuse eller sådan et eller andet. Men vores byggesagsbehandlere er sådan helt: ‘Nej det er den mest frygtelige ide, og nu er folk jo flyttet herud fordi de havde en klar forventning om at alting var i én etage, og det er et fladt boligområde, og så ville det jo give ramaskrig, hvis der lige pludselig var nogle, der byggede i to etager’” (Dombernowsky 2016, 11:28).

Byggeloven er i sin natur en regulativ barriere, men citatet ovenfor viser også, at Byggeloven, for nogle byggesagsbehandlere, er forbundet med normer og værdier. Planlæggeren støder her umiddelbart imod en regulativ barriere i drøftelserne med byggesagsbehandleren. Citatet viser imidlertid også, hvorledes forskellige professioner - “Os i planafdelingen” og byggesagsbehandlerne - tillægger Byggeloven og bygningsreglementet forskellige meninger. Byggesagsbehandlere har tilsyneladende gennem *rutiner internaliseret* Byggeloven som et *symbolsk system*, mens dette i mindre grad er tilfældet for planlæggeren, der i højere grad agerer efter andre systemer. For planlæggeren, modsat for byggesagsbehandleren, er det således *legalt* at tilsidesætte Byggeloven som led i fortætning.

Alt i alt er byggelovgivningen en regulativ barriere på et regimeniveau, men det er samtidig værd at bemærke, at byggelovgivningen i visse mikrokontekster er forankret i den normative søjle.



Figur 24: Byggeloven og Bygningsreglementet er overvejende en regulativ barriere forankret i et regimeniveau. I en vis udstrækning kan der tales om at Byggeloven og Bygningsreglementet udgør en normativ barriere.

11.3 Bestemmelser i planlægningsdokumenter

Den statslige og kommunale planlægning er med til at sætte rammerne for fortætning, og den udbredte holdning blandt kommunale planlæggere er også netop, at dette er planlægningens rolle: At bidrage til at skabe det rette miljø, hvor hensigtsmæssige private fortætningsinitiativer understøttes og realiseres, og hvor uønskede fortætningsprojekter stoppes eller påvirkes således, at de lever op til planlægningens krav. Spørgsmålet er da, hvilken type fortætning planlægningen understøtter, og hvorvidt planlægningen sætter de rette rammer herfor. Planreviewet og studiet af de fire case-kommuner peger på, at planlægningen, det være sig landsplandirektiver, planstrategier, kommuneplaner og lokalplaner, dels understøtter fortætning og dels virker som barrierer for fortætning. Plandokumenternes barriereskabende effekt kommer til udtryk både på (1) en større skala i form af store restrummeligheder til byudvikling i eksisterende planer og udlægningen af ekstra byudviklingsarealer i nye planer, hvorved incitamentet til fortætning udvandes, og (2) på en mindre skala i form af restriktive bestemmelser i kommuneplaner og lokalplaner, som besværliggør eller umuliggør fortætningsprojekter.

Som vist i planreviewet i kapitel 9 og i gennemgangen af de fysiske forhold i afsnit 11.1 er der store restrummeligheder og perspektivarealer i eksisterende planer samt en målsætning om populært sagt at udbyde ‘varer på alle hylder’, herunder byggegrunde til parcelhuse, hvilket indikerer, at planlægningen for et *multisegmenteret regime* fortsat vil gøre sig gældende inden for flere kommende planperioder (se afsnit 11.6). Interviewpersonerne fra de fire case-kommuner påpeger, at dette er en væsentlig barriere for fortætning. Nærværende afsnit beskæftiger sig dog med et andet aspekt i kommunernes planlægningsdokumenter: Eksisterende retningslinjer og bestemmelser i kommuneplaner og lokalplaner som virker bevarende i forhold til eksisterende parcelhuskvarterer samt udfordringerne forbundet med formuleringen af nye retningslinjer og bestemmelser, som muliggør fortætning.

Formuleringen af bestemmelser for fortætning

I Egedal Kommune er efterspørgslen på fortætning i eksisterende parcelhusområder begrænset, hvilket afspejles i planlægningen. Der er således ingen generelle retningslinjer for fortætning i parcelhusområder og fortætningsprojekter behandles fra sag til sag:

“Det er jo os, der helt konkret kigger på, jamen kan der overhovedet ligge et hus mere her, kan det blive en fornuftig indretning af for alle, er det for stor gene for naboen, altså så vurderer man jo i det helt konkrete eksempel ud fra de givne... altså det er

ikke nogle overordnede retningslinjer, det er jo sådan nogle helt nede på, ja, altså, kan de overhovedet få vejadgang ind til hver matrikel og sådan noget” (Dombernowsky 2016, 18:55).

Dombernowsky udelukker ikke, at generelle retningslinjer kan være givtige i Egedal Kommune. I citatet ovenfor nævner Dombernowsky flere forhold – indretning, nabogener, vejadgang – som det må antages i givet fald ville være genstand for regulering gennem sådanne retningslinjer. Foruden generelle retningslinjer er Dombernowsky fortalende for store rammeområder frem for et stort antal små rammeområder: *“Jeg er bare ikke så glad for en masse små rammer, jeg kan godt lide at tingene er lidt mere overordnede”* (Dombernowsky 2016, 20:54). Interviewet med Dombernowsky peger i lighed med interviewene med planlæggere fra de øvrige case-kommuner på, at fortætning er et forhold, som af planlæggeren gerne ses reguleret med generelle retningslinjer og bestemmelser i store rammeområder, men som i praksis kræver hensyntagen til detaljer. Dombernowsky mener, at eksempelprojekter vil kunne bidrage positivt til forståelsen af fortætning og tolkningen af eventuelle retningslinjer. Samtidig oplyser hun dog, at en designmanual for fortætning ikke har været på dagsordenen i Egedal Kommune, og hun vurderer, at fortætningsprojekter på trods af eventuelle generelle retningslinjer og designmanual vil forudsætte konkrete vurderinger.

I Aarhus Kommune er efterspørgslen på fortætning større, og fortætningsdagsordenen opfattes som mere presserende end hvad tilfældet er i Egedal Kommune. Dette kommer imidlertid kun i begrænset omfang til udtryk i planlægningen, og Aarhus Kommune har, ligesom Egedal Kommune, ingen konkrete retningslinjer for fortætning i parcelhusområder. Dog tyder interviewene med planlæggerne fra de to kommuner på, at Aarhus Kommune er mere fremskreden i sine overvejelser om bestemmelser for fortætning. Som behandlet i afsnit 11.2 gælder for Aarhus Kommune, at kommuneplanens rammedel indeholder bestemmelser, som fastslår, at der kun må være én bolig pr. grund, hvilket, ifølge Pedersen *“ikke er særligt smart, hvis man vil fortætte”* (Pedersen 2016, 5). Pedersen anerkender og pointerer således, at barriererne for fortætning i parcelhusområder i høj grad bunder i kommunernes egen planlægning: *“De problemstillinger vi ser i det her, dem har kommunerne for det meste selv skabt. Gennem kommuneplaner og lokalplaner. Især gældende lokalplaner”* (Pedersen 2016, 12). Derfor overvejer Aarhus Kommune en justering af en del af kommuneplanrammerne, en løbende aflysning eller justering af lokalplaner ligesom kommunen i øvrigt overvejer, *“hvilke redskaber vi skal bruge for juridisk at komme videre med det her”* (Pedersen 2016, 5). Aarhus Kommune er således bevidst om, at bestemmelserne i deres plandokumenter forhindrer fortætning, f.eks. anvendelsen af ældre villaer som dobbelthuse. Samtidig er kommunen usikker på, hvorledes bestemmelserne kan ændres sådan, at hensigtsmæssig fortætning finder sted, f.eks. i bevaringsværdige villakvarterer. Blandt overvejelserne om bestemmelser er indførelsen af ændrede mindstegrundstørrelser og forholdstal for boligareal og opholdsareal i stedet for bebyggelsesprocenter i rammerne samt krav i lokalplanlægningen om fælles garage og skure samt antal boligenheder pr. m² grundareal (Pedersen 2016, 6). Aarhus Kommune har ikke en designmanual for fortætning, men håbet er, ligesom i Solrød Kommune, at en række eksempelprojekter kan illustrere, hvordan fortætning kan bidrage positivt til bebyggelsesmiljøet (Pedersen 2016, 6). For nuværende vurderer Aarhus Kommunes byggesagsbehandlere derfor fortætningsprojekter fra sag til sag. Årsagen til at Aarhus Kommune ikke allerede har indført bestemmelser, der giver mulighed for fortætning, er bl.a. usikkerheden om sådanne bestemmelsers effekt, herunder som nævnt for bebyggelsesmiljøet, men også i forhold til om de vil føre til en bygningsmæssig eller indbyggermæssig fortætning. Pedersen eksemplificerer problematikken i form af en ændring af bebyggelsesprocenten fra 30 til 40 i beboelsesområder:

“Hvis vi giver den mulighed over én kam, så kan man diskutere, om er det så bare villaerne, der bliver større? Får vi flere boliger ud af det? Virker det redskab, hvis vi sætter det i værk, altså bebyggelsesprocenten. Det kan vi ikke vide noget om” (Pedersen 2016, 7).

Det er imidlertid heller ikke hensigtsmæssigt ikke at have et fast regelsæt, da dispensationer, f.eks. fra udnyttelse af tagrum, *“kræver nabohøringer og alt muligt”* (Pedersen 2016, 9), hvilket er ressourcekrævende for kommunen. Her forestiller Pedersen sig, at det i stedet kan blive aktuelt med en generel retningslinje i kommuneplanen, der ophæver begrænsningerne i rammerne i kommuneplanen, og som muliggør udnyttelse af tagrum som beboelse i eksisterende bygninger op til 2,5 etager og 8,5 meters højde sådan, at *“man ikke skal ind i sådan nogle diskussioner”* (Pedersen 2016, 9). Indtil videre er Aarhus Kommune tilgang dog, at der gives mulighed for mindre fortætninger gennem dispensationer og større fortætningsprojekter gennem planændringer, herunder aflysninger af lokalplaner eller dele heraf, såfremt der er tale om et større antal enheder, der fortættes således, at der er tale om en planmæssig helhed.

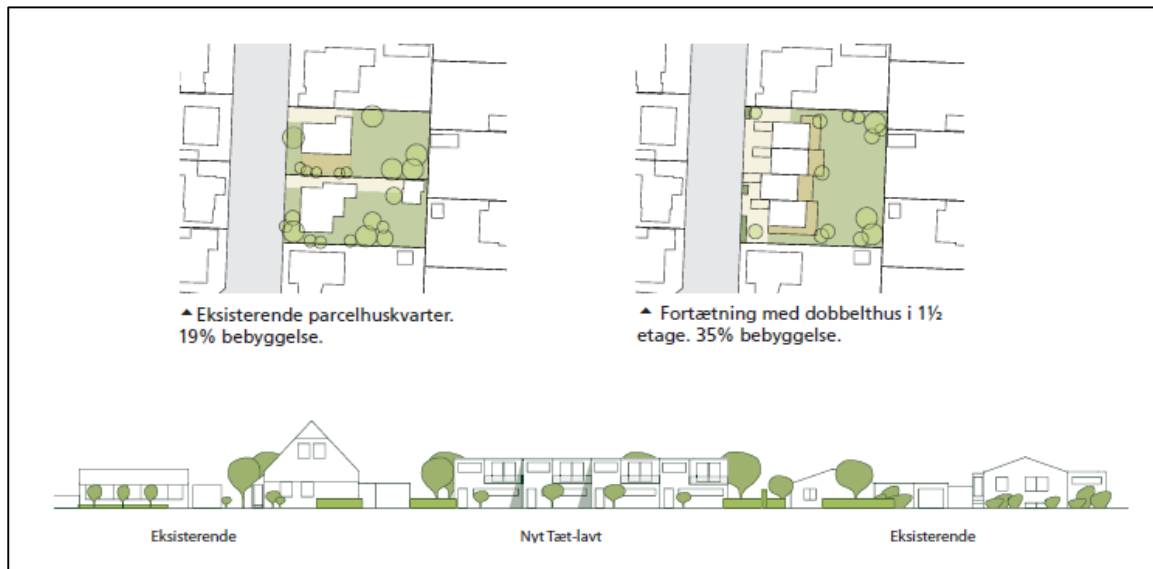
Esbjerg Kommune har, modsat Egedal og Aarhus Kommuner, som led i en fortætningsstrategi arbejdet specifikt med udformningen af bestemmelser, som regulerer fortætning af parcelhusområder. Fortætningsstrategien er en del af Kommuneplan 2014 og er udmøntet i dennes retningslinjer. Som behandlet i kapitel 10 omhandler retningslinjerne forhold som etageantal, indbliksgener, bebyggelsesprocenter, bebyggelsesmønster, dobbelthuse mv. (Esbjerg Kommune 2014a, 61-69). Andersen ser bl.a. klare miljømæssige og kommunaløkonomiske fordele ved fortætning, men fremhæver samtidig, at fortætning skal ske på hensigtsmæssig vis: *“Når vi så har de her fordele ved at fortætte, så skal vi jo finde ud af, hvordan vi kan tillade det, fordi vi har set fortætninger, som vi ikke synes var gjort ideelt”* (Andersen 2016, 03:46). Baggrunden for fortætningsstrategiens bestemmelser for parcelhusområder er således bl.a., at kommunen og andre ønsker en vis kontrol med et stigende antal fortætningsprojekter i kommunens parcelhuskvarterer. Et stigende ønske om fortætning nødvendiggør derfor bestemmelser i kommuneplanen, som på én og samme tid stiller krav til fortætningsprojekter, og som er tilstrækkeligt fleksible således, at projekterne ikke forhindres. Desuden skal det, som det behandles i afsnit 11.4, være muligt i byggesagsbehandlingen at administrere efter bestemmelserne. Måden, hvorpå Esbjerg Kommune har grebet denne balancegang og udfordring an, er gennem formuleringen af mere kvalitative bestemmelser. Det er Andersens vurdering, at Esbjerg Kommune har haft gode erfaringer med at adressere fortætning gennem kvalitative retningslinjer i kommuneplanen frem for gennem kvantitative bestemmelser i lokalplanlægningen:

“Vi prøver meget, også i andre sammenhænge, at se om vi kan hoppe over lokalplanlægningen ved at lave ordentlige kvalitative bestemmelser, kalder vi det, altså hvor vi stiller kvalitetskrav formuleret i teksten i stedet for kvantitative krav som procenter, etager, meter, afstand osv. Så prøver vi at udtrykke det mere kvalitativt, hvad det er, vi er opmærksomme på” (Andersen 2016, 03:46).

Eksempelvis stilles der krav om, at et friareal skal være ‘velbeliggende’ og ‘anvendeligt’ i stedet for af en størrelse svarende til et vist antal kvadratmeter (Andersen 2016, 03:46). En redegørelse, som uddyber forståelsen af disse kvalitative begreber i form af tekst og skitser (se figur 25 nedenfor), ledsager retningslinjerne, og det kommunikeres, at velbeliggenhed f.eks. knytter sig til friarealets beliggenhed i forhold til skygge fra bebyggelse samt dets sammenhæng internt og med tilstødende vejarealer. Tilsvarende gælder, at anvendelighed f.eks. skal ses i forhold til antallet af boliger og disses beboere (Andersen 2016, 07:36). Indførelsen af mere kvalitative retningslinjer for fortætning har bidraget til, at planlæggerens og bygherrens forventninger til fortætningsprojekter er bedre afstemte og til tider, at der er rykket ved bygherrens forestilling om, at kvantitet nødvendigvis indbringer en større profit end kvalitet:

“Det har faktisk været brugt og forstået af bygherrer. Hvis de kommer og vil fortætte, og man siger, at det giver ikke kvalitet, det de laver, så kan man godt sige, at hvis de bygger noget kvalitet, så kan de få ligeså mange penge ud af det, selvom de måske er nødt til at bygge et hus mindre og lave en mindre lejlighed” (Andersen 2016, 12:19).

At retningslinjerne har bidraget til projekter af bedre kvalitet understøttes ifølge Andersen også af, at der har været mindre negativ omtale af fortætning i lokalaviserne (Andersen 2016, 14:20).



Figur 25: Eksempel på fortætning hvor to parcelhuse erstattes af fire boliger i et tæt-lavt boligprojekt fra Esbjerg Kommunes redegørelse for retningslinje BO.17 'Tæt-lave byggerier i parcelhusområder' (Esbjerg Kommune 2014a, 67).

Solrød Kommune har som Esbjerg Kommune konkrete retningslinjer for fortætning og beskrivelser af, hvilke typer af projekter, som kan gennemføres. Samtidig har det dog i flere tilfælde været nødvendigt at tilvejebringe det nødvendige plangrundlag for fortætning gennem nye lokalplaner (f.eks. lokalplan 313.4 og 317.3) for projekter, som Olsen betegner som eksempelprojekter. Solrød Kommune har indtil videre valgt en tilgang, hvor gamle lokalplaner løbende rettes til i takt med fortætningsprojekter (Olsen 2016, 19:30). Der gælder endvidere, at Solrød Kommune, ligesom Egedal Kommune, grundet sin beliggenhed i Hovedstadsområdets fingerby er omfattet Fingerplanens stationsnærhedszoner, hvor der, som behandlet i kapitel 10, bl.a. er mere lempelige krav til parkering. Ifølge Olsen udgør de nedskrevne bestemmelser dog kun en del af det grundlag som private aktører udformer fortætningsprojekter efter:

“De landinspektører og virksomheder, der er her, de kender vores strategi, [og] er med til at hjælpe borgerne, ved at være med til at tænke det her igennem om, hvordan det kan lade sig gøre. [...] Mange gange har de jo talt med en landinspektør først. Inden de overhovedet har læst kommuneplanen. De kender jo de her tanker, ikke” (Olsen 2016, 09:32).

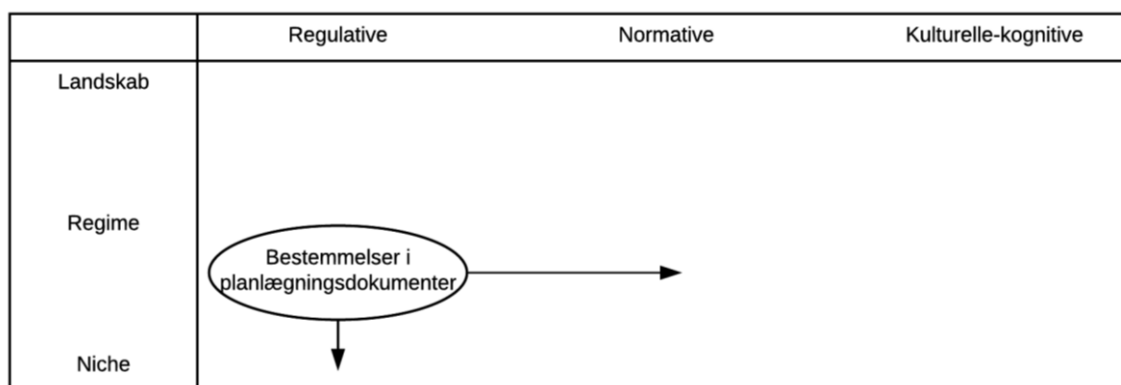
Opsamling

Bestemmelserne i kommunernes planlægningsdokumenter, det være sig både kommuneplaner og lokalplaner, er en del af et *symbolsk system* inden for *den regulative søjle*, som delvist udgør en barriere for fortætning i parcelhusområder. De resterende dele af dette symbolske system udgøres bl.a. af lovgivning og regulering, herunder Byggelovgivningen, som er med til at fastholde bestemmelserne. En del af bestemmelserne er endvidere levn fra en tid, hvor fortætning ikke var på planlægningsagendaen. I dag er fortætning i højere grad en del af de *normer* (f.eks. målet ‘compact city’ og ‘retrofitting’) og *værdier* (f.eks. fortætning som middel til at opnå ‘storbyatmosfære’), som påvirker planlægningen. Dertil kommer, at nogle kommuner har indført bevarende bestemmelser for at sikre et homogent bebyggelsesmønster i parcelhuskvarterer. Bestemmelserne opretholdes af *aktører* og *artefakter*, der indgår i et uformelt og formelt *relationelt system*. Borgeres og lokalpolitikeres ønsker og holdninger til fortætning begrænser planlæggeres *handlerum*. Planlæggeren og byggesagsbehandleren risikerer gennem *rutinerede praksisser* i form af *protokoller* og ‘standard

operating procedures' at fastholde parcelhuset, som et snævert defineret *artefakt*, der lever op til en række lovbundne specifikationer på trods af at befolkningens boligbehov, og dermed *boligidealet*, ændres.

Esbjerg Kommune har delvist gjort op med en 'firkantet' forståelse af sådanne bestemmelser gennem implementeringen af mere kvalitative bestemmelser, hvorved det symbolske system ændrer karakter fra stringent regulering til værende udtryk for *forventninger* og *standarder*. Sådanne innovationer kan forstås som eksisterende på et niche-niveau, med potentiale for spredning til det regimeniveau, hvor barrieren er rodfæstet i dag. Som planlæggeren fra Esbjerg Kommune udtrykker det: "*Jeg har heller ikke set det før. Det har da givet os blod på tanden, så vi vil da prøve det i større omfang. Vi trykprøver det jo altid*" (Andersen 2016, 34:28). Bestemmelserne i plandokumenter udgør en nedskreven del af et *symbolsk system*. Interviewet med planlæggeren fra Solrød Kommune viser, at en del af systemet ikke er nedskrevet, men videregives verbalt eller som *tavs viden* gennem praksisser blandt landinspektører og andre praktikere, som beskæftiger sig med byggesagsbehandling i dagligdagen. Dette understreger, at det er vanskeligt, at opstille et regulativt symbolsk system på skrift, som kan håndtere mikroniveauets kompleksitet.

Bestemmelserne i planlægningsdokumenter er fortrinsvis en regulativ barriere på et regimeniveau, men innovationer på et niche-niveau foranlediget af ændringer i den normative og kulturelle-kognitive søjle, samt kvalitative tilgange med fokus på målene med bestemmelserne viser, at barrieren også har forbindelser til andre niveauer og søjler.



Figur 26: Bestemmelserne i planlægningsdokumenter kan forstås som primært en regulativ barriere på regime-niveau.

11.4 Projekt- og byggesagsbehandling

Behandlingen af enkeltprojekter og byggesager er et væsentligt aspekt i kortlægningen af barrierer for fortætning. Projekt- og byggesagsbehandling er en tidskrævende og arbejdstung opgave, som kan involvere planlæggere og byggesagsbehandlere såvel som grundejere, developere, naboer m.fl.

Esbjerg Kommune minimerer behovet for lokalplanlægning ved fortætning gennem dispensationer til byggesager direkte fra kommuneplanen: "*Det gør det jo noget nemmere, end hvis man skal lave lokalplan*" (Andersen 2016, 03:46). Ved at "*hoppe over*" lokalplanlægningen sparer kommunen tid og ressourcer. Dette er muligt som følge af indførelsen af mere kvalitative bestemmelser, som behandlet i afsnit 11.3. Disse bestemmelser har også betydet, at projektmageres og kommunens forventninger er bedre afstemte, og at byggesagsbehandlingen er mere velfungerende. Lederen af Plan og Klima lægger vægt på, at bestemmelser for fortætning skal være administrerbare i byggesagsbehandlingen. Planlæggere og byggesagsbehandlere i Esbjerg Kommune samarbejder derfor om formuleringen af bestemmelser. De kvalitative bestemmelser for fortætning har virket i tre år i Es-

bjerg Kommune og har ifølge lederen af Plan og Klima været velfungerende: *“Vores byggesagsbehandlere siger, at det er til at administrere efter det, som vi har lavet”* (Andersen 2016, 03:46), og *“bygherre - efter hvad jeg har hørt fra Byggeri, der jo giver tilladelserne - så går det smertefrit”* (Andersen 2016, 12:19). Kommunen mødes stadig indimellem af bygherrer med *“umulige løsninger”*, men efterhånden er de nye bestemmelser blevet veletablerede (Andersen 2016, 12:19).

Adspurgt til hvorvidt planlæggere og byggesagsbehandlere har forskellige syn på fortætning giver en planlægger fra Egedal Kommune udtryk for, at kommunen i byggesagsbehandlingen af fortætningsprojekter møder andre typer af udfordringer end i planlægningen for fortætning:

“Når det bliver den konkrete sag, så kan det aldrig rigtig lade sig gøre, så begynder der at være så mange hensyn, som bliver svære at varetage. Altså, og det er måske så også derfor, at byggesagsbehandlere er sådan, ”nej, det er en dårlig ide”, fordi de sidder med, de sidder rent faktisk og kigger på, ”får hende her så skygge ned i sin have” og ”kan de gå forbi med det her”, og ”kan vi lave niveau-fri adgang”, ”kan vi overholde grænserne til skel”, altså de sidder med nogle helt andre [ting], som gør, at de synes, at det bliver problematisk, som jeg ikke helt kan sætte mig ind i, fordi jeg bare helt overordnet synes, at det [fortætning] er en god ide” (Dombernowsky 2016, 49:25).

Planlæggeren og byggesagsbehandleren har altså ikke nødvendigvis samme holdning til fortætning, idet fortætning i praksis og på ‘matrikelniveau’ giver ophav til en række fysiske udfordringer i forhold til gældende bestemmelser. For at undgå sådanne udfordringer har man i Solrød Kommune i forbindelse med et fortætningsprojekt lokalplanlagt på en sådan vis, at der åbnes op for sammenlægninger af grunde eller mindre grundstørrelser gennem dispensationer og uden at der kræves en ny eller ændret lokalplan: *“For ikke at lave den forhindring for nogle, der gerne vil føre det ud i livet, så det kan gå lidt stærkere. [...] hvis der er et behov, og det er der, så skal vi jo også rimelig hurtigt kunne indfri det”* (Olsen 2016, 07:25). Solrød Kommune sørger for løbende at ændre bestemmelser i lokalplaner, der hindrer fortætning, i forbindelse med den øvrige revidering af lokalplanlægningen. At fortætningsprojekter imidlertid kan være kendetegnet ved en langstrakt proces inden realisering ses i Aarhus Kommune.

Fortætningsprojektet på Kræsten Iversensvej, der indebærer nedrivningen af flere parcelhuse og opførelse af rækkehuse (se figur 27 nedenfor), har således en længere forhistorie; developer ønskede først at etablere en udvidelse af et butikscenter, men fik afslag hertil, hvorefter projektet antog formen som et etageboligprojekt. Dette udviklede sig siden til et ønske om butikker, hvilket developer ligeledes fik afslag på. Siden er projektet endt som et rækkehusprojekt à tre etaper, med første etape opført og anden etape undervejs. Fortætningsprojektets slutprodukt er et yderst brugbart eksempelprojekt, men processen bag illustrerer, at byggesagsbehandlingen ikke altid er strømlinet. Tilsvarende har et fortætningsprojekt for ca. 20 boliger ved Randersvej været undervejs siden 2009 og er først i dag i en undersøgelsesfase med lokalplanlægning (Pedersen 2016, 10). Dette skyldes bl.a., at Aarhus Kommune har stillet et krav om, at developer skulle skaffe sig adgang til et tilstrækkeligt stort antal grunde for derigennem at sikre et helhedsorienteret projekt. Dette krav hænger bl.a. sammen med Aarhus Kommunes forsigtighed i forhold til naboers ønsker og bekymringer i forhold til fortætning:

“Det er noget der kræver enormt meget tid. Altså behandlingen af vrede naboer. Så det er med at vende sådan nogle projekter her på en måde sådan, at vi får så positiv en tilgang til sagen så muligt i lokalområdet. [...] Og det klarer vi bedst ved, at det er større enheder end enkeltgrunde” (Pedersen 2016, 10).



Figur 27: Et fortætningsprojekt ved Kræsten Iversensvej i Højbjerg, Aarhus. Projektet indebærer nedrivning af parcelhuse, som det fremgår af billedet øverst til venstre og billedet i midten, der erstattes af tæt-lavt byggeri, som det kan ses på billedet nederst og nederst i billedet øverst til højre. De øverste billeder er ortofotos fra Google Earth (2011 & 2015), det midterste taget med Googles Streetview funktion (Google 2016), og det nederste taget af forfatterne den 1. maj 2016.

At planlægge for større enheder end enkeltgrunde er vanskeligt i parcelhuskvarterer grundet deres fragmenterede ejerstruktur, og Aarhus Kommune har et behov for redskaber til at skabe overblik og evt. kombinere fortætningsprojekter på enkeltgrunde:

“Vi kunne da godt tænke os nogle mekanismer også - det ved jeg Jens Kvorning [professor, Kunstakademiets Arkitektskole] har snakket om også - sådan at dem, der arbejder med byggesager de har sådan nogle alarmknapper ift., at når der er et område, der begynder at røre på sig med ønsker om nedrivning. Sådan at vi måske også lige har mulighed for, at... Se om der er perspektiver i at snakke med de sælgere, de ejere, om vi ikke kan få noget mere ud af det her end bare nogle nye villaer” (Pedersen 2016, 11).

Udfordringer ved udførelse af fortætningsprojekter

Endnu en barriere for fortætning ligger i privates og developeres muligheder for faktisk at udføre fortætningsprojekterne på baggrund af plandokumenternes bestemmelser, når vilkårene tit er langstrakte behandlingstider da projekterne ofte udløser lokalplanpligt. Adspurgt om hvor mange fortætningsprojekter Solrød Kommune ser i deres udpegede fortætningsområder i parcelhuskvartererne, svarer Olsen:

”Det er ikke ofte. Der er længere imellem, det vil jeg sige. Og det er det der med at få folk til - som jeg også siger - til at slå sig sammen. Det med de tre ejendomme [der normalt kræves, hvis et projekt skal være stort nok til at give mening], så er der jo én, der opkøber de tre så det kan lade sig gøre. Det med at få to parter til at gå sammen det er... det er nok teori, tror jeg. Det har vi ikke set i praksis” (Olsen 2016, 15:23).

Som citatet illustrerer, er det svært for kommunen at få private til at gå sammen og udstykke mindre dele af deres grund for at give plads til et nyt hus, som det ellers er eksemplificeret i Solrød Kommunes kommuneplan (Solrød Kommune 2013, 14). Det kræver derfor, at der er én developer, der opkøber en eller flere grunde for at udvikle et projekt. Som privat borger er det derfor svært at udnytte kommunens fortætningsbestemmelser, medmindre ens grund er stor nok til at udstykke en ny grund fra, i sig selv. Dette peger altså på, at det er developere, der skal løfte opgaven lokalt, men et uddrag, også fra Solrød Kommune, illustrerer at det heller ikke for developerne er nemt at igangsætte fortætningsprojekter:

”Det der jo så har været i åre... eller [af] langvarige ting, det er, [at] i de fleste tilfælde har det kun været baseret på, at man skulle lave en lokalplan først, og det har jo så været der, hvor folk så har sprunget fra, for – ”uha” - det er jo sådan noget, der tager lang tid, og ... de fleste gange er det et problem for nogle investorer, der gerne vil i gang, og det kan de ikke rigtig vente på. Så er der ikke økonomi nok for dem [i projekterne], tror jeg” (Olsen 2016, 05:30).

Udsigten til en langvarig lokalplansproces skræmmer altså investorer fra at involvere sig i fortætningsprojekter. Som det vil blive beskrevet i afsnit 11.5, kan dette antageligvis henføres til frygten for at møde for lokal modstand, som igen vil skabe dyre forsinkelser. Fortætningsprojekter af denne karakter er sjældent så indbringende, at developerne ser fordelene i at engagere sig i disse risikable projekter – især hvis kommunen eller nabokommunen udbyder bar marks arealer til udbygning, som tidligere fremført. Også Pedersen fra Aarhus Kommune er af denne opfattelse:

”Praktikerne [developerne] de er... De synes, at det er besværligt at skulle ud og snakke med så mange ejere. [...] De praktikerne er måske heller ikke så økonomiske funderet, at de er i stand til at købe så mange ejendomme op. Men kan godt købe enkelte eller to op, der ligger ved siden af hinanden”.

Interviewer: ”Så projekterne, de bliver for små, simpelthen?”

”Ja, det er typisk ikke de store børsselskaber eller virksomheder, der går ind i den slags projekter som det her. Og det er bl.a. også fordi, at det er besværligt. Det kræver omkostninger. Altså, tidsmæssigt; økonomi. Bare at have nogle ansat til at forhandle med de ejere her. Hvor der måske bare skal én til for at det hele går skævt” (Pedersen 2016, 42:05).

Der tegner sig altså en større udfordring idet de små developere ikke har ressourcer til at gå ind i fortætningsprojekter, og de større selskaber anser det som for besværligt.

Opsamling

Byggesagsbehandlingen er en væsentlig og ressourcekrævende del af kommunernes arbejde med fortætning og udgør en regulativ barriere på *regimeniveau* for fortætning. Interviewene med planlæggere i de fire case-kommuner peger på, at kommunerne bevidst eller ubevidst begrænser deres fortætningsindsatser grundet bekymringer om og erfaringer med projekt- og byggesagsbehandlinger, der trækker ud og lægger beslag på kommunens ressourcer. Planlæggeren har ikke nødvendigvis *internaliseret* en anti-fortætningskultur, men idet fortætning nødvendigvis ses som værende forbundet med nabohearinger, klager, byggesagsbehandling og langstrakte processer ses fortætning som og tidsspild og dermed som *illegalt*, da dette lægger beslag på ressourcer, som ellers kunne anvendes i den øvrige planlægning. Denne tidskrævende proces lader også til at stoppe fortætningsprojekter på et tidligt stadie, da (1) private ejendommejere afskrækkes af den lange sagsbehandlingstid en lokalplanproces indebærer, (2) mindre developere ikke har ressourcer til at opkøbe det nødvendige antal ejendomme til at igangsætte et projekt, og (3) større developere ikke ser stor nok fortjeneste i projekterne samtidig med at disse kan fremstå som meget ressourcekrævende grundet den lokale forhandling og inddragelse af ejendommejere og naboer. Planlægningen i Esbjerg Kommune viser dog, at formuleringen af mere kvalitative bestemmelser kan afstemme developers og kommunes forventninger og bidrage positivt til byggesagsbehandlingen. Overvejelserne i Aarhus Kommune om mere helhedsorienterede retningslinjer for fortætningsprojekter, understøtter dette resultat. Der er således potentiale for, at udvikle kommunernes byggesagsbehandling fra at være en *standard procedure* til i højere grad at samtænke denne med øvrige mål i planlægningen og reducere byggesagsbehandlingens barrierevirkning.

| | Regulative | Normative | Kulturelle-kognitive |
|----------|--|-----------|----------------------|
| Landskab | | | |
| Regime | <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; display: inline-block;"> Ressourcekrævende byggesagsbehandling </div> | | |

Figur 28: Ressourcekrævende byggesagsbehandling er identificeret som en regulativ institutionel barriere på regime-niveau.

11.5 Idealet om parcelhuset og lokal modstand mod fortætning

Flere barrierer udspringer fra hvordan borgere, lokale beboere og lokalpolitikere ser parcelhuset og parcelhusområder samt deres opfattelse af fortætning i disse områder. Både borgere og politikere har en række forventninger og ønsker til hvordan boligområder bør udformes og ikke udformes. Disse forventninger og ønsker relaterer sig bl.a. til idealet om parcelhuset og til parcelhusområdet

og i nogle variationer til parcelhuskommunen. Indfries disse forventninger og ønsker ikke, kan det lede til lokal modstand mod fortætningsprojekter og frygten for denne modstand kan få politikere såvel som planlæggere til at tøve med at muliggøre fortætning i parcelhusområder.

Idealet om parcelhuset og forventningen til parcelhuskommunen

Der mange værdier forbundet med parcelhuset og livet i forstadens parcelhuskvarterer: Frihed, børnevenlighed, privatliv, osv. Disse værdier lader til at være påskønnet af en stor del af den danske befolkning, og parcelhuset og parcelhuskvarteret er attraktivt blandt store dele af befolkningen, som det også fremgår af kapitel 2. Derfor bliver det også, som en planlægger fra Solrød Kommune formulerer det, opfattet som ”*et kæmpe indgreb*” (Olsen 2016, 21:57), hvis kommuner eller udviklere forsøger at fortætte i parcelhuskvarterer. Grunden hertil er, for det første, at parcelhuskvarterer er steder hvor ”*folk faktisk lever og bor*” (Olsen 2016, 21:57), set i modsætning til de sidste årtiers omfattende omdannelser og fortætning af tidligere industri- og havnearealer, hvor der ikke var oprindelige beboere at tage hensyn til. Parcelhuskvartererne, derimod, er beboede og samtidig populære, i den måde de er udformede på. Det kan derfor skabe konflikter, når der laves indgreb i den eksisterende struktur og karakter i sådanne områder; nye boformer støder sammen med idealet om parcelhuset og parcelhusområdet. Som Dombernowsky fra Egedal Kommune udtrykker det: ”*Det er den helt generelle borgers ideal om at bo i et parcelhus, man er ude at udfordre, når man giver en mulighed for fortætning eller for nye boformer i et parcelhusområde*” (Dombernowsky 2016, 14:05). For kommunerne og planlæggerne er en af udfordringerne derfor enten at ændre folks idealer (Dombernowsky 2016, 33:45) eller tilpasse de tættere boformer til idealet om parcelhuset (Dombernowsky 2016, 14:25).

Det er dog ikke ligetil, og der lader til at være en generel opfattelse af, at det er risikabelt at ændre på de karakteristika som, alt andet lige, har gjort, at folk har valgt at bosætte sig netop i parcelhuskvarteret. Lokale borgere og beboeres idealer om den optimale bolig, i form parcelhuset, og den optimale bystruktur, i form af parcelhuskvarteret, kan genfindes i de politiske opfattelser af hvad en optimal boligudbygning er. Som det er citeret på side 85, genkalder Dombernowsky sig f.eks. en meningsudveksling mellem planafdelingen og byggesagsafdelingen, hvor der er uenighed om modtagelsen af fortætningsinitiativer lokalt i parcelhuskvartererne (Dombernowsky 2016, 11:28). Som det fremgår af citatet er der, internt, i Egedal Kommune ikke enighed om, hvordan fortætning i parcelhuskvartererne skal opfattes. Det fremgår dog også, at dele af kommunens administration frygter for, hvordan lokale borgere vil reagere, da de potentielt vil føle, at kommunen har ført dem bag lyset: At de er flyttet til en kommune med en overvejende parcelhusstruktur, som nu ændrer sig. På samme måde giver planlæggeren udtryk for, at der blandt politikerne hersker en holdning om, at Egedal Kommune ikke er som kommunerne tættere på ”byen” (København). De har en opfattelse af, at når man ligger der i Hovedstadsområdet, som Egedal Kommune gør, ”*så skal man også regne med, at det er fladt som en pandekage*”, og at alt over to etager opfattes som højhuse (Dombernowsky 2016, 12:38). Byggesagsbehandlingens bekymringer om beboernes reaktion, at en forøgelse af bebyggelsesprocenten og bygningshøjden ville gå i mod både nuværende og potentielle beboeres forventninger til kommunen, kan genfindes i flere af case-kommunerne. Det samme gælder den tilsvarende frygt fra politisk side: Det man forventer af kommunen er, at den har en flad parcelhusstruktur, og hvis den ikke har det, så flytter folk ikke til kommunen. Der er således blevet opbygget en forventning til kommunens boligområders udformning og karakter, som er meget vanskelig at ændre, når først den er etableret.

Dette gælder også for Aarhus Kommune, men her er den politiske holdning til parcelhuskvarterer splittet. Aarhus Kommune har i deres forslag til Planstrategi 2015 (Aarhus Kommune 2015, 10-11) signaleret, at der som udgangspunkt ikke skal udlægges nye store parcelhusområder (Pedersen 2016, 46:46). Det er dog ikke en generel opfattelse i byrådet, og Venstres byrådsgruppe har fået

inkluderet en mindretalsudtalelse i hvilken det fremgår, at der forsat skal udlægges nye parcelhusområder i kommunen så de ”unge førstegangskøbere af et parcelhus [kan] købe sig en billig grund”, der er konkurrencedygtig i forhold omegnskommunerne (Aarhus Kommune 2015, 24). På samme måde er beboerne i Aarhus’ forskellige lokalsamfund, ifølge Pedersen, da også splittede i forhold til holdningen om fortætning versus udbygning. Således giver nogle fællesråd¹¹ udtryk for at parcelhusudbygning stadig er eftertragtet i det konkrete område mens andre, i letbanekorridorerne, har adopteret en mere fortætningsvenlig attitude (Pedersen 2016, 46:46).



Figur 29: Parcelhuset tilbyder en høj grad af privatliv selvom, det er omgivet af andre boliger. Eget foto.

Ovenstående eksempler kan henføres til idealet om parcelhuset som en barriere for fortætning; både i forhold til den måde idealet former ønsker og forventninger fra borgere til hus, nabolag og kommune, og til den måde det former de politiske prioriteringer og opfattelser af kommunens bolig- og byudvikling. Idealet om parcelhuset som en barriere kan siges at have rod i både den regulative, normative og kulturelle-kognitive søjle. På det overfladiske, konkrete niveau har parcelhuset nogle fysiske karakteristika, der gør, at det opfylder nogle bestemte ønsker eller behov hos beboerne. Disse er i høj grad reguleret gennem *regelbundne specifikationer* som det kommer til udtryk i *Bygningsreglementet*, i form af f.eks. størrelsen på grunden og antallet af etager. Parcelhuset er derfor et *artefakt*, i hvilket specifikke opfattelser af huset og boligen som institution er indlejret. På den måde er parcelhuset i sig selv en *bærer*, og de specifikationer, der reproducer det, er en regulativ institutionel barriere.

Når det er sagt ligger der dybere barrierer i de værdier, som har formet parcelhuset og idealet om det. Både de *konventioner* og *standarder*, der har formet førnævnte specifikationer, og de *værdier* (f.eks. privatliv og ejerskab) og *forventninger* (f.eks. egen have og børnevenlighed), der ligger bag

¹¹ Fællesråd i Aarhus Kommune er råd, der repræsenterer lokalsamfundene over for byrådet og den kommunale forvaltning. Der er ét fællesråd for hvert af de 24 definerede lokalsamfund i kommunen (Aarhus Kommune 2015b).

idealet om parcelhuset. Dermed er dette, forstået som de værdier danskerne sætter pris ved boligen, også en normativ institutionel barriere i den forstand, at det hindrer mindre fortætningsprojekter i områder domineret af parcelhuse, da beboere frygter at det vil ændre karakteren af deres kvarter og give konkrete gener i form af skyggekastning, mulighed for indkig, mere trafik, mm. Med de værdier og forventninger, der er forbundet med livet i parcelhuset og parcelhuskvarteret, er parcelhuset i sig selv også et *artefakt* med stor *symbolværdi* knyttet til sig. Parcelhuset er nemlig ikke kun børnevenligt og afskærmet fra naboen, men et symbol på en bestemt måde at leve på, der inkluderer frihed gennem privatejendomsret, friværdis, og de associerede værdier ved havebyen ('det grønne', sundhed) og bilejerskabet (mobilitet, uafhængighed). Dette peger på, at idealet om parcelhuset stikker dybere end den normative institutionelle søjle, og at også dybere kulturelle-kognitive elementer har betydning. Dette inkluderer også den *identitet*, der følger med livet i parcelhuset, som af danskerne betragtes som toppen af boligmarkedet (se kapitel 2). Som det fremgår af beretningerne fra planlæggerne i de fire case-kommuner er det meget svært at rykke ved en forestilling om parcelhusets værdier som altoverskyggende, og idealet om parcelhuset fremstår som en stor barriere for fortætning i parcelhuskvartererne. Barrierens omfattende karakter underbygges også ved, at idealet fremstår som en barriere både i form af regulative, normative og kulturelle-kognitive elementer.

Idealet om parcelhuset leder samtidig til en opfattelse af bestemte kommuner som parcelhuskommuner til hvilke, der er forventninger om en forsat udbygning og beskyttelse af parcelhusområderne samt tilgængelighed af billige parcelhuse/parcelhusgrunde. Således projiceres de samme *værdier* og *forventninger* på kommunen som bopælskommune som eksemplificeret både ved byggesagsbehandlerens frygt for borgere og potentielle tilflytteres reaktion på en ændring af bestemmelserne for etageantal i parcelhuskvarterer i Egedal Kommune, og mindretalsudtalelsen fra Aarhus Kommunes Forslag til Planstrategi 2015. Parcelhuskvarterets værdier ses således både af politikere og nogle planlæggere som reelle boligområde-kvaliteter og samtidig søges det at tiltrække tilflyttere ved at opfylde potentielle borgers (opfattede) forventninger til kommunen som en attraktiv bopælskommune, altså en parcelhuskommune. Denne projektion udgør i sig selv en normativ institutionel barriere, men kan også karakteriseres som en kulturel-kognitiv institutionel barriere i form af kommunens fælles *identitet*, eller i hvert fald politikeres og planlæggeres forståelse af kommunens *identitet* som parcelhuskommune.

Lokal modstand mod fortætning

De forventninger og ønsker, beboere i parcelhusområder har til området (mangel på) udvikling og til bevarelsen af parcelhusidealet medfører, at for radikale ændringer i boligområderne, og de planer, der regulerer dem, mødes med modstand. Det giver sig både til udtryk ved konflikter mellem naboer, hvor den ene part f.eks. får lov til at bygge højere (Dombernowsky 2016, 26:28, Olsen 2016, 11:20, Andersen 2016, 31:36), og gennem reaktioner på kommunale initiativer til at ændre lokalplanbestemmelser for parcelhusområder (Pedersen 2016, 9, Olsen 2016, 14:04). Denne modstand har vidtrækkende konsekvenser for, hvad kommunen ser som mulige tilgange til fortætning i parcelhusområder. Aarhus Kommune anviser f.eks. ikke parcelhusområder, hvor de mener fortætning med fordel kan finde sted, da kommunen frygter borgernes reaktion (Pedersen 2016, 4), og hvor meget kommunen kan tillade sig i parcelhuskvartererne, er en vigtig overvejelse i forbindelse med fortætningsindsatser. Overvejelserne bag kommuneplantillægget til ændring af rammeområde BE-11 i Ølstykke-Stenløse, Egedal Kommune, kan tjene som et eksempel. Dombernowsky, der var den ansvarlige planlægger, forklarer således, hvordan forøgelsen af bebyggelsesprocenten til 75 og etageantallet til tre i området kun var mulig, fordi de kunne forsikre beboerne om, at det først ville få betydning for dem, hvis der bliver lavet en lokalplan:

”Altså, de [beboerne i området] har jo kommenteret på, at der er blevet åbnet mulighed for at bygge i tre etager på nabogrunden. Fordi så ville det [...] give indbliksgener. Men altså de kan jo heller ikke selv gå ind og bygge efter den her ramme for der er jo

en lokalplan, der regulerer dem. Så altså, der er nogle, der har ringet ind og spurgt: "Hvad er det for noget?", "hvad betyder det?". Og det betyder jo sådan set ikke noget for dem, før vi laver en lokalplan. Fordi det er jo stadigvæk deres lokalplan, der er gældende, kan man sige. Og det er også derfor, kan man sige, at vi turde gøre det med et hurtigt pennestrøg. [...] Hvis det havde været sådan, at folk bare kunne bygge [efter en bebyggelsesprocent på] 75 efter rammen, så tror jeg nu heller ikke lige, at jeg havde gjort det" (Dombernowsky 2016, 20:54).

Flere interessante pointer kan udledes af citatet: For det første gav det en reaktion fra de lokale beboere inden for rammeområde BE-11 da bestemmelserne for rammen blev ændret og gav mulighed for en højere tæthed: Hvad ville det her betyde for dem og deres bolig? Bekymringerne kunne planlæggeren formilde da bestemmelserne ikke fik umiddelbare konsekvenser for boligejerne på kort sigt. Det leder op til den anden pointe, for planlæggeren ville ikke have turde ændre disse bestemmelser for hele rammeområdet ”med et hurtigt pennestrøg” hvis ikke denne formildende omstændighed var til stede. Denne forsigtighed, grundet frygten for lokal modstand, kan genfindes i flere af case-kommunerne og har en konsekvens i forhold til hvordan disse kommuner har valgt at tilgå udfordringen. Især i Aarhus Kommune er der en bekymring for, hvordan det modtages lokalt, hvis man begynder at ændre på bestemmelserne for parcelhusområder.

Aarhus Kommune oplever f.eks., at lokale beboere har stor mistillid til kommunens rolle i fortætningsprojekter, også selvom kommunen, som allerede nævnt, ikke går ind og udpeger fortætningsområder i parcelhuskvarterer: ”Vi har mange eksempler på, at der er rygtedannelse i nogle områder, så snart der begynder at komme nogle opkøb - hvor meget har kommunen været involveret i det på forhånd? Vi ser også situationer, hvor vi slet ikke har kendskab til, at der har været noget i gang” (Pedersen 2016, 6). Alligevel har kommunen med *Forslag til Planstrategi 2015* taget hul på den strategiske indsats (Pedersen 2016, 1) med bl.a. at belyse potentialerne for fortætning i forstads kvarterer f.eks. omkring centerområder og i parcelhusområder (Aarhus Kommune 2015, 12). Kommunen er dog stadig forsigtig i sin tilgang for at undgå at ”skabe en uheldig debat før vi har [...] en reel problemstilling” (Pedersen 2016, 10), som Pedersen formulerer det. Således understreges det i plandokumenter, at fortætning i parcelhuskvarterer skal ske i samarbejde med lokalbefolkningen (Aarhus Kommune 2015, 13) så ”vi får så positiv en tilgang til sagen som muligt i lokalområdet” (Pedersen 2016, 10).

En mere lempelig indfasning af bestemmelser for fortætning er netop baggrunden for den mere begrænsede modstand lokalt i Solrød Kommune, vurderer Olsen. For selvom der har været modstand, så har det ikke været nok til at stoppe de projekter, der har været gennemført i Solrød Strand (Olsen 2016, 12:39 og 13:41). Planlæggeren tilskriver det hovedsageligt, at kommunen har ”serveret det på en lidt stille og rolig måde” (Olsen 2016, 14:04). Solrød Kommunes bestemmelser på området er dog heller ikke vidtgående, som det er pointeret ovenfor, men kommuneplanen illustrerer, hvordan projekter kan finde sted f.eks. gennem udstykning fra to regulære grunde (Solrød Kommune 2013, 14) og kommunen skriver også at den ønsker at etablere ”eksempelprojekter med fortætning i boligområderne imellem strandvejen og Køge Bugt Motorvejen” (Solrød Kommune 2013, 9). Selvom Solrød Kommune har formået at gå længere i sine plandokumenter end Aarhus Kommune hidtil har, så illustrerer begge eksempler hvordan lokal modstand har konsekvenser for måden, hvorpå kommunerne griber fortætning i parcelhusområder an.

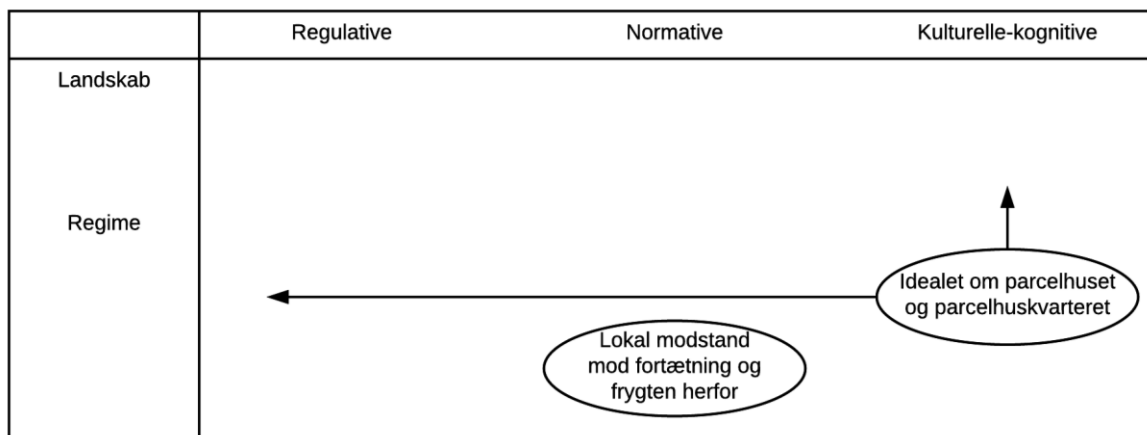
Lokal modstand mod fortætning kan således først og fremmest anskues som en barriere gennem planlægges og politikeres frygt for denne modstand. Flere af case-kommunerne fremhæver, at de ikke har mødt stor modstand mod lokale fortætningsprojekter, men i stedet, at der kan være opbakning lokalt så længe projekterne udformes således, at det ikke giver konkrete gener (skyggekastning osv.). Barrieren ligger derfor hovedsageligt i den forventning, som planlæggere og politikere har til borgeres og beboeres reaktioner og uviljen til at starte en debat. Som en del af et *relationelt system*,

med forbindelser mellem lokalpolitikere, kommunale planlæggere, og parcelhusejere inden for hvilket *magt- og autoritetssystemer* begrænser og bemægtiger de enkelte aktanter udfylder planlæggeren en *rolle* knyttet til *jobbet* som planlægger i en politisk offentlig organisation. Denne kan f.eks. indebære at være både neutral fagperson og samtidig ambassadør for borgere og politikeres ønsker. Så selvom planlæggerens normer og værdier måske ville anspore til at diskutere mulighederne for fortætning i parcelhusområder, stoppes disse af politiske hensyn, og planlæggeren adopterer i stedet, igennem sin rolle i kommunen, den politiske frygt for borgernes reaktion.

Lokal modstand mod fortætning er i sig selv dog også en barriere, forstået på den måde, at den er et udtryk for *legitimiteten* ved at forsvare og kæmpe for parcelhusområdets særlige karakteristika og struktur. Den er derfor emblematiske for parcelhusets dominerende regimestatus i forhold til andre boligformer, tæt koblet til idealet om parcelhuset, og udgør derfor en normativ institutionel barriere. På samme måde er frygten for borgernes modstand en institutionel barriere i form af planlæggere og politikeres accept af det legitime i modstanden mod forandringer i parcelhuskvarteret. Det er altså igen parcelhusets dominerende regimestatus, der er udtryk for en normativ barriere, da de værdier, som parcelhuset står for (og idealet om parcelhuset og parcelhuskommunen), accepteres som almengyldige værdier, der bør forsvares.

Opsamling

Både forventningen om opretholdelsen af parcelhuskommunens fysiske karakter, den lokale modstand hvis denne trues, og frygten for borgeres og beboeres reaktion på fortætningsinitiativer fra politikere og planlæggere udspringer på sin vis fra idealet om parcelhuset og parcelhuskvarteret. Dette ideal er dybt forankret og institutionaliseret både i form af regulative, normative og kulturelle-kognitive elementer. Dette ideal kan spores både direkte og indirekte i planer, lovgivning, og gennem samtaler med planlæggere på tværs af case-kommunerne og det har vidtrækkende konsekvenser for, hvordan disse opfatter mulighederne for fortætning. Andre barriere udspringer fra denne underliggende barriere (se også figur 30): Forventningen om parcelhuskommunen (mest udbredt i Aarhus og Egedal Kommuner), den lokale modstand, og frygten for denne blandt developere, planlæggere og lokalpolitikere.



Figur 30: Oversigt over de identificerede barrierer inden for temaet 'idealet om parcelhuset og lokal modstand mod fortætning'. Som det fremgår, kan barriererne opsummeres som netop idealet om parcelhuset blandt danskere samt den heraf udspringende lokale modstand, men måske også i højere grad de kommunale politikeres og planlæggeres frygt herfor.

Alle disse barrierer kan henføres til regimeniveauet, hvor parcelhuset står som det dominerende element i det multisegmenterede regime, der er boligsektoren i Danmark. Hvorvidt idealet om parcelhuset er en barriere, der er så velfunderet og allestedsnærværende, at den bør opfattes som udspringende fra landsskabsniveauet, kan diskuteres. De underliggende værdier, der kan tolkes som

kulturelle-kognitive elementer (frihed gennem ejerboligen, hjemmet og kernefamilien og lignende), taler for en placering på landskabsniveauet. Idealet om parcelhuset, som helhed, må dog siges at være funderet i det dominerende regime, og derfor placeres det på figur 30 på regimeniveau.

11.6 Vækstagendaen

Barrierer i relation til hvad dette projekt definerer som 'vækstagendaen' dækker både over underliggende og åbenbare rationaler og mekanismer, der samlet set skaber vilkår, der tilgodeser den traditionelle udstykning af parcelhuse på bar mark og er med til at hindre en fortætning i eksisterende parcelhuskvarterer. Den altdominerende og bagvedliggende barriere relaterer sig her til tagetforgivetheden af behovet for kontinuerlig vækst i indbyggertal og økonomi; hvad der kan kaldes et neoliberalt vækstparadigme. Derudover dækker temaet over barrierer, som udspringer herfra: Kommunalt grundsalg som praksis, forsat udstykning på bar mark, og til enhver tid at have et varieret boligudbud. Derudover relaterer to barrierer sig til hvordan potentialet og nødvendigheden for fortætning anses for ikke-eksisterende eller begrænset og samtidig, hvordan en legitimering af fortætningsindsatser over for bar mark udstykninger besværliggøres af institutionaliserede systemer, praksisser og rutiner.

Vigtigheden af tilflytning og vækst

Et gennemgående tema i plandokumenter på tværs af de danske kommuner, og specifikt de fire case-kommuner, er måden hvorpå planlægningen kan være med til at tiltrække nye tilflyttere og dermed skabe vækst i kommunens indbyggertal og understøtte dens økonomi (Aarhus Kommune 2013, Egedal Kommune 2013, Esbjerg Kommune 2014a, Solrød Kommune 2013). Gennem tilbud om varierede boligformer og promovering af kommunens særlige værdier er målet at fastholde eksisterende borgere og tiltrække nye i konkurrence med omkringliggende såvel som mere fjerne kommuner. I Esbjerg Kommune skal det bl.a. ske gennem transformationen til en "*vibrant city*" (Esbjerg Kommune & Esbjerg Erhvervsudvikling 2014b, 5) og i Solrød Kommune ved "*skabe nye attraktive boligområder*" (Solrød Kommune 2013, 9).

Under forrige tema præsenteredes Venstres byrådsgruppes mindretalsudtalelse i Aarhus Kommunes *Forslag til Planstrategi 2015*, hvori der argumenteredes for, at det ville gå ud over tilflytningen, hvis ikke kommunen forsat udlagde billige parcelhusgrunde til unge førstegangskøbere. Dette er på den ene side et eksempel på, hvor vigtig tilflytning fremstår og samtidig på, hvordan udlægning af nye parcelhusgrunde spiller en central rolle heri. Venstres byrådsmedlemmer i Aarhus Kommune er således langt fra alene om denne betragtning. Egedal Kommune har, på trods af at den er underlagt Hovedstadsområdet's Fingerplan, stadig store byudviklingsarealer til rådighed som det fremgår af citatet på side 80 (Dombernowsky 2016, 31:25). I Solrød Kommune står det anderledes til. Her er man ved at løbe tør for nye byudviklingsområder på bar mark og er således i gang med at udvikle de to sidste arealer, der er til rådighed jf. den gældende Fingerplan 2013, Trylleskov Strand og Havdrup Vest, der tilsammen kommer til at bestå af omkring 1.000 boliger (Solrød Kommune 2013, 21). Manglen på yderligere arealer giver en udfordring for kommunen, der ser Fingerplanen som meget begrænsende for deres forsøg på at finde plads til nye indbyggere (Olsen 2016, 01:49), hvilket ses som en nødvendighed idet, "*hvis vi ikke får ny tilflytning hertil, og vi kun har ældre, som bare bliver i deres boliger*" så undergraves skattegrundlaget i kommunen, som det fremgår af citatet på side 78 (Olsen 2016, 04:18). Mangel på tilgængeligt areal til byudvikling har således fået kommunen til at iværksætte en fortætningsindsats i de eksisterende parcelhusområder i Solrød Strand for derved at undgå at serviceniveauet falder i takt med en aldrende befolkning og et vigende skattegrundlag (Solrød Kommune 2013, 9). "*Så man kan sige, at politikerne har set sandheden i øjnene: Hvis der skal ske noget, ja så er det altså inden for de eksisterende områder*" (Olsen 2016, 19:50). Olsen lægger dog ikke skjul på, at kommunen ville foretrække, at kunne blive ved med at udstykke på bar mark:

”Og så lægger vi selvfølgelig også pres på Staten, fordi vi vil have noget mere areal, altså noget mere at gøre godt med, ikke. Men der er de jo... langt hen ad vejen har de jo været meget faste i deres holdning til hvor meget jord, der må lægges ud. Men nu må vi jo se: Planloven er jo under revision, så det kan jo godt være, at der bliver en anden holdning til det” (Olsen 2016, 20:30).

I Solrød Kommune er fortætningen altså i høj grad drevet af nød, da de tilgængelige byudviklingsarealer skrumper ind og muligheden for at få tildelt nye ikke synes tilstede. Esbjerg Kommune arbejder ligeledes med konkrete fortætningsinitiativer i form af konkrete kvalitative bestemmelser i kommuneplanen, men også her er der stadig udlagt arealer til udbygning på bar mark i forbindelse med kommunens bysamfund (se kapitel 10). En planlægger i Esbjerg Kommune vurderer dog også, at kommunen ”nok godt [kan] finde [plads til] en ny by. Og et nyt sted til parcelhusområder” (Andersen 2016, 29:42). Både i case-kommuner med stærke fortætningsindsatser som Esbjerg og Solrød, og i Egedal Kommune, der har mindre gennemgribende bestemmelser, er der altså fortsat ønsker om at have mulighed for at udlægge på bar mark for at kunne tilbyde diversificerede boligtilbud og tiltrække nye borgere.

Den grundlæggende barriere, der fremkommer af ovenstående uddrag, kan sige at være en *taget-forgivethed* af nødvendigheden for kontinuerlig vækst i indbyggertal og økonomi. Denne taget-forgivethed bunder i *fælles overbevisninger* om nødvendigheden af forsat vækst og *fælles handlingslogikker*, altså at nye bar mark arealer er nødvendige for byudvikling. Dermed er barrieren indlejret i den kulturelle-kognitive institutionelle søjle. Vækstideologien er så selvfølgelig, at det er svært at stille spørgsmål ved rationale: Selvfølgelig skal kommunen ikke underminere sit økonomiske grundlag, og selvfølgelig skal kommunen ikke have befolkningstilbagegang. Vækstideologien i sig selv kan dog ikke siges at være en barriere for fortætning af parcelhusområder. Det bliver den først, når den kobles med de mekanismer for byudvikling, som kommunerne også tager for givet: At bar mark arealer er en nødvendighed for at kunne tilfredsstille boligudbygningsbehovet. Dette kan, udover at ses som en *fælles handlingslogik*, også karakteriseres som en barriere inden for den normative institutionelle søjle, idet den bunder i *forventninger* og *standarder* for hvordan byudvikling skal/bør realiseres. Derudover kan der argumenteres for, at en bar mark udlagt til byudvikling, i langt højere grad end et spredt bebygget parcelhuskvarter, signalerer vækstpotentialer, og på den måde bliver den til et *artefakt*; et objekt, der opfylder nogle *konventioner* og *standarder* og med en vis *symbolværdi*. Dermed er udbygning på bar mark den foretrukne tilgang til byudvikling, både bevidst og ubevidst, og derfor en barriere inden for både den normative og kulturelle-kognitive søjle.

Kommunalt grundsalg

Interessen i bar mark arealer kan på det bevidste plan skyldes den relative nemhed ved at udstykke frem for at arbejde i eksisterende områder 11.5 samt de indtægter, som det kommunale grundsalg indbringer. Indtægter fra grundsalg er ikke en uvæsentlig tilføjelse til kommunens økonomi, og ofte benyttes de til at finansiere udvalgte sektorer, f.eks. byudviklingstiltag, byggemodning, osv., (Benson 2008) og det kan derfor være svært for politikere og kommune at fraskrive sig denne mulighed. Desuden, som det ovenstående eksempel fra Aarhus Kommune viser, så kan det også fremstå som vigtigt for kommunen altid at have byggeklare parcelhusgrunde til salg for at tiltrække unge familier (Pedersen 2016, 12). Besøges de kommunale hjemmesider (se f.eks. lidtrigere.dk), gives der da også en omfattende oversigt over byggeklare parcelhusgrunde til salg både i Aarhus, Egedal, Solrød og Esbjerg Kommuner. Vigtigheden af det økonomiske incitament for lokalpolitikere kan også illustreres af en pointe fra Dombernowsky i Egedal Kommune. Hun fremhæver, hvordan udbygningen af almennyttige boliger i kommunen umiddelbart ikke fremstår som attraktivt for lokalpolitikere bl.a. fordi det kræver et kommunalt tilskud på 20 % af udgifterne, hvilket ofte svarer nogenlunde til grundprisen. Derfor svarer tilskuddet til selve grunden og lokalpolitikere går glip af

indtægter fra grundsalget, hvilket er noget, der kræver de rette argumenter fra administrationen før politikerne accepterer det (Dombernowsky 2016, 44:00). Der ligger altså en potentiel barriere i modviljen mod at opgive indtægterne fra det kommunale grundsalg samt det ekstra besvær det giver i forhold til bare at udstykke på bar mark (Dombernowsky 2016, 13:22).

De kommunale indtægter ved grundsalg kan siges at være en regulativ barriere, som kommer til udtryk gennem institutionaliserede *rutiner* (som *protokoller* eller '*standard operating procedures*'), hvor indtægter fra grundsalg er en tilbagevendende del af de kommunale budgetter. Dette kan også tolkes som en normativ institutionel barriere da legitimiteten af disse rutiner bunder i naturlige *forventninger* og *standarder* for kommunens gebærd: Det er selvfølgelig, at kommunen finansierer byudvikling, byggemodning, mv. ved hjælp af indtægter fra kommunale grundsalg. Dermed bliver grundsalget en *praksis*, der kan henføres til den normative søjle, såvel som en '*standard operating procedure*'.

At tilbyde et varieret boligudbud

Kommunerne er generelt interesserede i at opretholde et varieret boligudbud af flere årsager: For at tiltrække et bredt udvalg af borgere, der genererer en løbende tilflytning, og for at sørge for, at kunne opretholde fornuftige flyttekæder inden for kommunegrænsen. Således arbejdes der i Esbjerg Kommune for, at der "*til stadighed er et varieret udbud af bygge- og lokaliseringsmuligheder for både forskellige boligformer og erhvervsbyggeri*" (Esbjerg Kommune 2014a, 294). I Egedal Kommune skal der være en "*en varieret boligmasse i kommunen*" (Egedal Kommune 2013, 43), og ligeledes i Solrød Kommune vil man "*arbejde for et mere varieret boligudbud*" (Solrød Kommune 2015, 17). Aarhus Kommune

"vælger at satse på mangfoldigheden af boligområder. Udbuddet skal være bredt favnende. Der skal gives plads for udvikling af nye boligtyper samtidig med, at de traditionelle boligkoncepter fastholdes og videreudvikles – såsom opførelse af nye etageboliger, tætlav bebyggelse og parcelhuse i forstæderne og i de nye bymæssige sammenhænge, der er udpeget arealer til" (Aarhus Kommune 2013, 101).

Det er altså kommunernes mål, at tilbyde et varieret udbud af boliger således, at en multisegmenteret efterspørgsel kan imødekommes: Ved at tilbyde noget til en hver smag kan kommunen tiltrække borgere uanset deres boligpræferencer. Dette fremgår også af Esbjerg Kommunes *Vækststrategi 2020*, hvor ét af målene er, at indbyggertallet "*i Esbjerg kommune skal øges med 4.500 personer, så man i 2020 har et indbyggertal på 120.000 personer*". Det skal bl.a. ske ved at fremhæve "*Esbjerg Kommunes og Esbjerg-regionens meget alsidige bosætningstilbud – storbycentrum, forstads-kvarterer, attraktive stationsbyer og landsbyer samt egentlige landdistrikter*" (Esbjerg Kommune & Esbjerg Erhvervsudvikling 2014b, 5).

Dombernowsky forklarer, hvorfor det også er interessant for Egedal Kommune at opretholde et varieret boligudbud. Her drejer det sig først og fremmest om flyttekæder: I en kommune som Egedal, som mestendels består af parcelhuse, kan det være svært for seniorer, fraskilte, og andre, at finde en mindre bolig, der passer bedre til deres behov. Derfor optager de enten store parcelhuse, som i stedet kunne være beboet af børnefamilier, eller flytter fra kommunen. Derfor bør kommunen satse på at bygge flere mindre boliger (række-, kæde- og dobbelthuse, og etageboliger), argumenterer planlæggeren. Dermed tages højde for flere livsfaser og der skabes dermed grobund for fornuftige flyttekæder (Dombernowsky 2016, 36:19). Samme argumentation bruger Olsen i Solrød Kommune, der også er domineret af parcelhuse (Olsen 2016, 04:18). I modsætning til Egedal Kommune, der vil gøre det ved at øge tætheden ved udbygning på bar mark, har Solrød Kommune været nødsaget til at tænke i fortætning af eksisterende områder, grundet mangel på bar mark arealer, som illustreret ovenfor. Derfor er målet om et varieret boligudbud i sig selv ikke lig med en fortætning af eksisterende områder. Som Andersen i Esbjerg Kommune kommenterer: "*Jamen, vi har jo stadig*

nogle mål om, at vi vil have et bredt udbud af forskelligartede byggemuligheder. Og det mål, det forsvinder ikke. Dvs. at dem der vil bo i et parcelhus de vil stadig få den mulighed. Så det er jo ikke så radikalt, at vi kun vil bygge inde i bymidten” (Andersen 2016, 27:42).

At vedholde et varieret boligudbud i kommunerne kan ses som et udtryk for en neoliberal vækstagenda, både gennem rationalet om at øge tilflytningen gennem dette udbud, men også fordi det er drevet af en markedslogik, hvor kommunens opgave er at tilfredsstille efterspørgslen i stedet for at forme den¹². Dette emne vil blive behandlet nærmere i næste tema. Opfattelsen af nødvendigheden af et varieret boligudbud kan både ses som en mulighed og en barriere for fortætning af parcelhusområder. Det er en mulighed idet, at det fordrer en planlægning for alternativer til parcelhuset, som det f.eks. argumenteres for i Solrød og Egedal Kommuner, og i Egedal Kommune betyder det bl.a. planlægning for tættere bebyggelse ved udlægningen byområder. Som uddraget fra kommuneplanen fra Aarhus Kommune og citatet fra planlæggeren i Esbjerg Kommune dog fremhæver, så er det samtidig en legitimering af forsat udbygning af parcelhusområder, idet *”dem der vil bo i et parcelhus de vil stadig få den mulighed”* (Andersen 2016, 27:42). Dermed taler det også for bevarelsen af eksisterende parcelhusområder og fremstår dermed som en barriere for fortætning i disse. Denne barriere er hovedsageligt funderet i den normative institutionelle søjle idet kommunen præsenterer visse *værdier* og *forventninger* for boligudbygningen, nemlig at den skal være varieret og at der skal være adgang til en flerhed af boligtyper på tværs af kommunen baseret på efterspørgslen til fordel for andre parametre. Et varieret boligudbud som normativ institutionel barriere understøttes også af, at tilgangen i høj grad understøtter den nuværende fordeling af teknologier i det dominerende multisegmenterede regime; der arbejdes således ikke i udbredt grad på bevidst at forskubbe de interne markedsandele i regimet, hvorfor parcelhuset og parcelhusområderne fastholder en dominerende position.

Manglende potentiale og legitimering af fortætning

Flere af de interviewede planlæggere ser en udfordring i den måde lokale politikere anskuer (manglen på) potentialet for fortætning i parcelhuskvarterer. *”Der er nogle politikere og praktikere [developere], der mener, at det [fortætning i parcelhusområder] er ikke noget, der batter. Det er ikke interessant”* (Pedersen 2016, 6), kommenterer Pedersen fra Aarhus Kommune. Derfor, mener han, er det vigtigt, at kunne bevise for politikere og developere, at der er et vist potentiale i den slags fortætning. Et forsøg på at påvise potentialet for fortætning i parcelhuskvarterer i Aarhus Kommune, er således en opgørelse over antallet af nyopførte parcelhuse på ældre udstykninger, dvs. som følge af en nedrivning. Pedersen argumenterer for, at dette antal kan give et billede af et potentiale idet nogle af disse projekter eventuelt kan puljes og intensiveres såfremt de er inden for samme område (Pedersen 2016, 2). Ligeledes, i Egedal Kommune, er det svært for planlæggeren at argumentere for, at der skal fokuseres på fortætning når der stadig er bar mark arealer til rådighed. Også potentialet i at øge tætheden i nyudlagte bar mark arealer er ikke selvsagt hvorfor *”man virkelig skal snakke godt for Fingerplanen og stationsnærhed og fortætning”* (Dombernowsky 2016, 13:22). Det er dog ikke kun fra politisk side, at der tvivles på potentialerne for fortætning. Olsen fra Solrød Kommune ser det f.eks. som *”rimelig utænkeligt at tænke på at så kunne vi bare fortætte over det hele”* (Olsen 2016, 21:15).

Denne tvivl på og usikkerhed om potentialet for fortætning kan bl.a. ses som et tegn på, at *legitimering* af fortætning i parcelhuskvarterer som en boligudbygningsindsats er vanskelig. Dette skyldes først og fremmest en institutionalisering af boligudbygning som udstykning på bar mark. Således skal kommuner redegøre for, hvordan der i planlægningen for boligformål tages højde for den forventede befolkningsudvikling: Der skal være sammenhæng mellem stigningen i indbyggertallet,

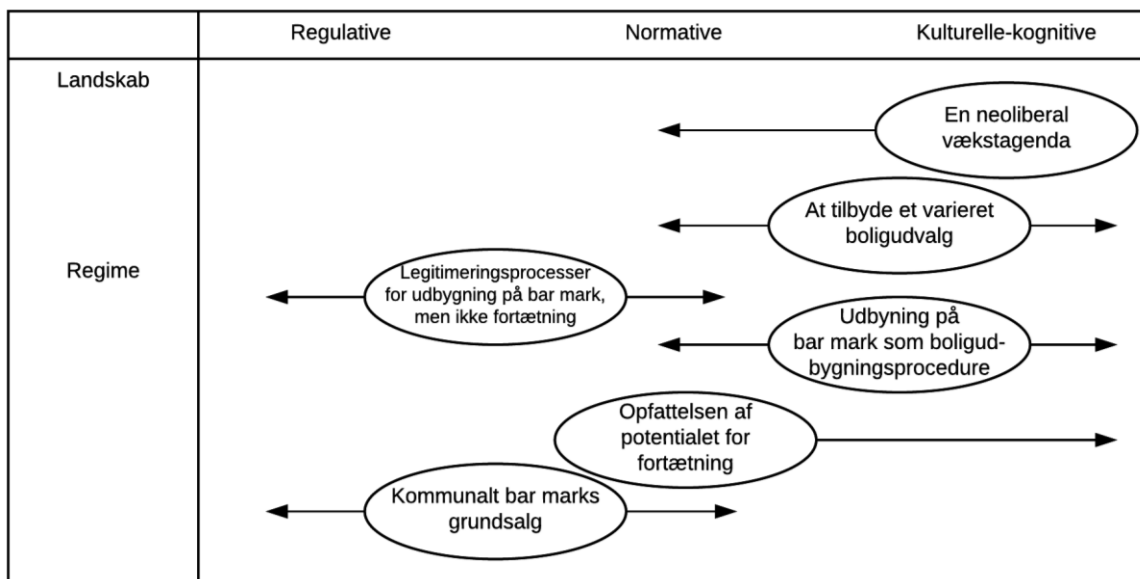
¹² ‘Supply-side intervention’, altså påvirkning af udbudssiden i modsætning til påvirkning af efterspørgslen (‘demand-side intervention’) er typisk karakteriseret som et klassisk element i den neoliberale byudviklingspolitik (Peck og Tickell 2002, 394).

jf. befolkningsprognosen, og kommunens udlæg af arealer til boligformål. Det vil sige, at hvis antallet af forventede boligenheder i kommunens byudviklings-, omdannelses-, og perspektivarealer ikke tilfredsstillende prognoserne, skal kommunen f.eks. hæve bebyggelsesprocenten på allerede udlagte områder eller inddrage nye arealer. Usikkerheden om potentialerne for fortætning i eksisterende områder gør således, at en medregning af disse boligenheder er vanskelig. Mens ovenstående procedure for legitimering af behovet for udlægning på bar mark er velinstitutionaliseret som en *rutine* i form af *protokoller* og *'standard operating procedures'*, findes der ikke lignende procedurer for fortætning i eksisterende områder. Pedersens forsøg på at skabe en sådan procedure gennem proxyer som nedrivninger, kan er et eksempel på denne mangel. Således bliver boligudbygningssprogrammer både et *artefakt* og en *rutine*, der kan karakteriseres som en barriere inden for den regulative institutionelle søjle.

Opfattelsen af fortætnings begrænsede potentiale kan både tolkes som en regulativ og som en normativ institutionel barriere. Som regulativ barriere lægges der vægt på fraværet af *protokoller* eller *'standard operating procedures'*, eller rettere barrieren i at de eksisterende rutiner for boligudbygning vanskeliggør en fastsættelse af potentialet for fortætningsinitiativer og i stedet *legitimerer* udbygning på bar mark (se nedenfor) eller i tidligere erhvervs- eller industriområder. Dette kan samtidig henføres til det dominerende regime inden for boligudbygning som favoriserer boligudbygning på bar mark, hvilket gør omfattende fortætningsprojekter som boligudbygning mindre legitime. Dermed betragtes de af politikere og praktikere som urealistiske, som Pedersen fremfører. Denne forståelse taler samtidig for, at det er en normativ institutionel barriere.

Opsamling

Alle case-kommunerne har et udpræget fokus på at skabe lokal vækst i indbyggertal og økonomi gennem tilflytning. Denne tilflytning kan bl.a. genereres gennem planlægning for attraktive byer med et varieret boligudbud. Den neolibérale vækstdiskurs' hegemoniske karakter og taget-forgivethed gør, at dette fremkommer som en barriere på landskabsniveau, funderet i såvel den normative som den kulturelle-kognitive institutionelle søjle. Det er dog ikke denne diskurs i sig selv, der udgør en barriere for fortætning i parcelhuskvarterer. Det gør derimod normative, og til dels kulturelle-kognitive, institutionaliserede praksisser baseret på nødvendigheden af at tilbyde et varieret boligudbud, hvilket *legitimerer* forsat udbygning af parcelhusområder på bar mark. Også selve disse *legitimeringsprocesser*, der *rutinemæssigt* fremstiller nødvendigheden af at inddrage bar marks arealer til byudvikling, fremstår som en barriere, både regulativt og normativt. Især i lyset af at ingen sådanne regulative processer findes til at legitimere fortætningsindsatser i bebyggede områder. Nødvendigheden af at udbygge på bar mark kan også karakteriseres som en kulturel-kognitiv barriere idet det forekommer som en helt selvfølgelig reaktion på mangel på areal til at tiltrække tilflyttere. På et mere konkret niveau udgør det kommunale grundsalg som praksis en barriere, idet indtægter herfra understøtter andre initiativer i kommunen og derfor indgår som en naturlig del af kommunens gebærden. Desuden opfattes grundsalget som en naturlig *rolle* for kommunen, hvorfor barrieren også kan opfattes som af normativ karakter. Slutteligt ligger der en normativ institutionel barriere i den generelle opfattelse af fortætnings begrænsede potentiale som boligudbygningstilgang både blandt developere, politikere, og planlæggere.



Figur 31: Oversigt over de identificerede barrierer under temaet 'vækstagendaen'. Som figuren illustrerer, spænder barriererne både fra landskabsniveau til regimeniveau og fra den regulative til den kulturelle-kognitive søjle.

11.7 Kommunens rolle i fortætning af parcelhusområder

De fire case-kommuner har mange fællestræk i den måde de anskuer deres rolle i fortætningsindsatser i parcelhuskvarterer. Kommunens opfattelse af dens egen rolle har konsekvenser, for hvilke værktøjer kommunen anser som passende samt, hvor langt kommunen agter at gå for at understøtte en fortætningsindsats. Kommunens rolle kan anskues på et kontinuum fra rammesættende til katalyserende eller proaktiv. Som det vil blive vist i det følgende, ser kommunerne hovedsageligt deres rolle som passiv og rammesættende for at tilfredsstille markedets efterspørgsel. Dette fører til flere barrierer for fortætning. Kommunernes opfattelse af deres rolle i fortætningsindsatserne gennemgås nedenfor opdelt efter case-kommuner.

Solrød Kommune

Som tidligere beskrevet er Solrød Kommunes baggrund for at arbejde med fortætning i eksisterende parcelhusområder udsprunget af Fingerplanens begrænsninger for inddragelsen af bar mark arealer til byudvikling koblet med, hvad der bliver opfattet som, behovet for befolkningstilvækst (Olsen 2016, 01:49, Solrød Kommune 2015, 16). Derfor har kommunen i sin kommuneplan givet flere eksempler på, hvordan sådan en fortætning kan finde sted. Endvidere har kommunen udpeget områder, inden for hvilke fortætning med fordel kan finde sted (Solrød Kommune 2013, 13). Kommunen fremhæver dog, at fortætningsprojekterne skal ske udelukkende på privat initiativ og tilgangen baserer sig derfor udelukkende på frivillighed:

”Det er jo ikke et lovkrav - det vil ikke være noget politikerne går ind og giver midler til som sådan. Det er i hvert fald ikke prioriteret. Forstået på den måde, at hvis vi nu har nogle, der selv vil gå i gang med de her fortætningsprojekter; det er jo mange gange, at der er nogen der siger, at så kunne man godt gå ind og bygge tre boliger på den her ejendom, for eksempel – et eller andet – så er det jo den vej, og det støtter vi jo så op ved, med alt det vi overhovedet kan” (Olsen 2016, 05:30).

Som det fremgår af citatet, ser Solrød Kommune sin egen rolle som at støtte de private initiativer, der måtte være lokalt. Fortætning er således ønskeligt jf. kommuneplanen (Solrød Kommune 2013, 13-14) og planstrategien (Solrød Kommune 2015, 16-17), men ikke som sådan en politisk ”prioriteret” i en grad så der følger økonomiske midler med. Derfor sætter kommunen de overordnede rammer, der muliggør en vis grad af fortætning i parcelhuskvartererne, men går ikke yderligere ind

for at opmuntre hertil. Kommunen ser altså sig selv som rammesættende i forhold til fortætning (Olsen 2016, 20:05), i modsætning til at være proaktive eller til at være katalysator for en større fortætning:

”Altså vi har lavet nogle muligheder med nogle nye rammer, som man kan udfylde, hvis man vil, og siger, at det er en mulighed for at fortætte. Så det støtter vi altid - vi støtter alt det op vi kan, omkring det folk gerne vil. Men det er ikke kommunen, der går ind og gør det. Fordi det er jo privatejendomsret, så vi går ikke ind og opkøber” (Olsen 2016, 23:45).

Det er altså op til private at igangsætte fortætningsprojekter i overensstemmelse med de rammer kommunen sætter op. Fortætningen sker derfor i høj grad inden for markedets vilkår og er drevet af en lokal efterspørgsel, som kommunen oplever er tilstede (Olsen 2016, 07:58). For de private er det således først og fremmest det økonomiske incitament, der er motivationsfaktoren (Olsen 2016, 22:25), og kommunen fremhæver, at de rammer, der sættes op, skal gøre det attraktivt f.eks. at udstykke fra egen grund eller for en developer at opkøbe tilstødende ejendomme med henblik på et fortætningsprojekt (Olsen 2016, 15:23 og 22:25). Denne tilgang lader til at have skabt en positiv attitude til fortætningsprojekter i Solrød Kommune, som det fremhæves i afsnit 11.5, og kommunen fremhæver da også vigtigheden af at gå forsigtigt til værks (Olsen 2016, 14:04) da det drejer sig som om en *”voldsom indgriben i de eksisterende ejendomsforhold”* (Olsen 2016, 21:45). Olsen vil dog ikke afvise, at der på et tidspunkt skal stærkere virkemidler i brug, i lyset af kommunens mangel på bar marks byudviklingsområder:

”Jeg vil jo heller ikke udelukke, at på et tidspunkt, der bliver det nødvendigt for os, at presse noget igennem. Altså, der kan man jo så sige, at der er vi jo ikke endnu, men vi er.... Vi har jo kunnet se det her ude i hele perspektivet derudad - at det vil ske på et eller andet tidspunkt med det her. Så vi starter lidt i det små, men det kan jo godt være, at det accelererer lidt på et tidspunkt, hvor vi jo så må gå i et andet gear [...]. Men som det er lige nu, er det på frivillig basis. Det kan da godt være, at man må gøre noget mere drastisk på et tidspunkt. Hvis vi skal sikre vores fordele her, ikke” (Olsen 2016, 25:26).

Egedal Kommune

I modsætning til Solrød Kommune, har Egedal Kommune ikke særligt vidtgående fortætningsbestemmelser i planmaterialet, men i stedet enkelte udpegninger af områder hvor fortætning kan finde sted, herunder inden for kommuneplanramme *BE-11*. Dombernowsky forklarer, at grunden til, at kommunen ikke arbejder med fortætning af parcelhusområder er, at der hidtil ikke har været nogen efterspørgsel på det, og *”ikke fordi vi synes, det er en dårlig ide”* (Dombernowsky 2016, 11:08). Ligesom Solrød Kommune ser Egedal Kommune rationale i at fortætte eksisterende boligområder for at kunne huse kommunens ældre, så de ikke optager de for børnefamilierne så eftertragtede parcelhuse (Dombernowsky 2016, 15:16). Og på linje med Solrød Kommune ser Egedal Kommune også sin rolle som hovedsageligt rammesættende. Også her er kommunen af den opfattelse, at det er den private efterspørgsel og det private initiativ, der skal drive fortætningsindsatsen (Dombernowsky 2016, 15:45). Selvom kommunen ser det som vigtigt, at man sætter de *”overordnede linjer”* så er det ikke kommunen, *”der er drivkraft i at føre de her projekter frem”* (Dombernowsky 2016, 24:27). Dombernowsky opsummerer kommunens holdning til udfordringen:

”Jeg tror ikke, som sådan, at kommunen nogensinde vil være drivkraft i et fortætningsprojekt bare fordi man synes, at det ville være en god ide. Altså, man ville selvfølgelig godt kunne se potentialet i flere borgere; det er jo et større skattegrundlag og alt sådan noget. Men stadigvæk, så tror jeg ikke, at man ud af det blå ville sætte sig ned, som

kommune, og sige: 'Det her område, skulle vi ikke prøve at lave en plan for, hvordan vi kan få dobbelt så mange huse i det her område'. For vi ville jo aldrig vide, om folk så ville gribe den bagefter – altså – forstår I, hvad jeg mener? Det kunne godt være, at jeg synes, at det var en god ide, hvis vi går over i et eller andet vilkårligt parcelhuskvarter her, og kunne se potentialet i, at der egentlig godt kunne være mulighed for det. Og så drive det frem, som kommune [...] – der er så mange andre opgaver, der er mere presserende, der kommer foran i køen, før man ville nå til, at det var det, man brugte sine ressourcer på' (Dombernowsky 2016, 29:05).

Ovenstående citat illustrerer flere interessante forhold i holdningen til fortætning i parcelhuskvarterer i Egedal Kommune. Udover at citatet fremhæver hvilket potentiale kommunen ser i fortætning (altså, et større skattegrundlag) i tråd med argumentationen i afsnit 11.6, viser det hvordan kommunen ser sin egen rolle som meget begrænset. Både fordi kommunen anser potentialet (efterspørgslen) som begrænset, men også fordi det simpelthen ikke er noget, der prioriteres: De knappe kommunale ressourcer bruges i stedet på mere presserende opgaver. Med andre ord ses det ikke som en kommunal opgave, ”ud af det blå”, at udpege parcelhusområder, der med fordel kan fortættes. Samme pointe understreges af nedenstående citat:

”Altså, det er jo klart, at vi har ikke ressourcer til at sidde og lave lokalplaner for noget, der er urealistisk. Bare fordi vi synes, at det kunne være sjovt. Det er klart, at der skal være en eller anden form for efterspørgsel på en ny lokalplan - for vi gider jo ikke bare lave en ny lokalplan, og så er der ikke nogen, der vil realisere den. Så på den måde, så er det jo klart, at der skal være et eller andet, som vi tror på er et nogenlunde incitament til, at der er nogle, der vil gøre det, før vi gider lave en” (Dombernowsky 2016, 27:23).

I forbindelse med fortætningsindsatser ser kommunen altså intet potentiale for at sætte rammer for at skabe muligheder for at bygge tættere i parcelhuskvarterer, og kommunen mener ikke, at det er dens rolle at være drivkraft for en sådan indsats. Igen understreges det, at dette skyldes, at fortætning langt fra er prioriteret i kommunens planlægning. Egedal Kommune agerer da også i højere grad som drivkraft i andre strategiske plansammenhænge. F.eks. arbejder kommunen i øjeblikket med en helhedsplan, der skal binde Stenløse og Ølstykke tættere sammen, bl.a. gennem en omdannelse af et erhvervsområde nord for Stenløse centret. I erhvervsområdet:

”er der også et stort potentiale i at omdanne. Der er et andet erhvervsområde hvor der også ligger en privatskole og et gymnasium, altså, ret underligt. Der er sådan ret mange perler på en snor med sådan ret spændende problemstillinger i hele den her kobling ... ja, som vi arbejder på... og gerne vil gøre noget ved” (Dombernowsky 2016, 23:40).

Kommunens rolle som passiv rammesætter for at realiserer det private markeds efterspørgsel er altså ikke generel, som eksemplet viser, men en realitet i spørgsmålet om fortætning af parcelhuskvarterer, grundet en prioritering af ressourcer, og en afvejning af potentialet i forhold til investeringen i form af udarbejdelsen af lokalplaner.

Aarhus Kommune

Fortætning af parcelhusområder som planlægningsmål har længe været diskuteret i Aarhus Kommune, men det er først med kommuneplan 13 (Aarhus Kommune 2013, 39) og planstrategi 15 (Aarhus Kommune 2015, 12), at kommunen er begyndt at tage fat på den mere strategiske planlægning herfor (Pedersen 2016, 1). Der er således endnu ikke konkrete bestemmelser for fortætning i parcelhusområder, men i stedet en hensigt om, at ”belyse fortætningspotentialerne i forstædernes og de fritliggende bysamfunds centerområder og stationsnære områder” (Aarhus Kommune 2015, 15). Fortætningen er dog i høj grad op til det private initiativ, ligesom det er tilfældet i Solrød og Egedal Kommuner (Aarhus Kommune 2013, 39). I Aarhus Kommune lader der dog til at være et

større ønske om at motivere og drive denne fortætning. Pedersen forklarer således detaljeret, hvordan han forestiller sig potentialerne i de nedslidte parcelhuskvarterer fra 1960'erne og 1970'erne samt argumentationen for at arbejde specifikt med center- og stationsnære områder (Pedersen 2016, 1-3). Understøttelsen af fortætningsindsatsen begrænses dog af frygten for lokale beboeres reaktion, som det også belyses i afsnit 11.5. Adspurgt om hvorvidt et fortætningsprojekt i et parcelhuskvarter i Højbjerg (se figur 27, afsnit 11.4) var drevet udelukkende af developeren, svarer Pedersen:

”Ja, og vi er også blevet kontaktet af andre, der tænker på det samme. Vi som kommune går ikke ud og anviser de områder, hvor det kan lade sig gøre i vore øjne. For så har vi straks beboerne på nakken. Derimod er det fint, hvis sådan nogle udviklere tager kontakt til nogle enkelte grundejere, måske en 3-4 stykker i et område, og ser på mulighederne der, og henvender sig til os derefter” (Pedersen 2016, 4).

Kommunen er således tøvende med at gå ud og fastsætte nogle mere konkrete bestemmelser eller retningslinjer, herunder områdeudpegelser, som det fremgår af citatet. Pedersen giver i stedet udtryk for, at de støtter op om developere, der går ind og opkøber et par huse og laver et større projekt, ligesom det var tilfældet med projektet i Højbjerg. Kommunen går også indirekte ind og indikerer over for developerne, hvilken slags projekter kommunen vil acceptere og ikke acceptere:

”De her developere har jo fået at vide, at vi kan ikke nøjes med et par enkelte grunde [hvis et projekt skal godkendes]. Vi skal se på den større sammenhæng. Men hvis de kommer med et projekt på det, og med adgang til ejendommene, så vil vi gerne være med til at planlægge for det” (Pedersen 2016, 5).

Kommunen holder sig således ”helt ude af det der opkøbshalløj”, men ”ser gerne på projekter når nogen har skaffet sig adgang til arealerne”, og ”opmuntrer også til det” (Pedersen 2016, 5). Denne tilgang gør samtidig, at developerne ikke kan forudsige, hvorvidt et projekt vil blive godkendt, da der ikke ligger faste rammer for, hvad kommunen tillader. Pedersen fremhæver dog, at developerne ”jo godt [kan] spørge os på en måde af mere generel karakter og spørge om, det er sådan noget kommunen er interesseret i. Vi har jo netop snakket med sådan nogle, der overvejer fortætning af parcelhusområder. Uden at vi siger, hvor det skal være henne” (Pedersen 2016, 6). Arkitekten fastholder, at kommunen ikke går særligt aktivt ind i forbindelse med fortætningsprojekter. I stedet er fokus med den nye planstrategi 15 på, hvordan nogle juridiske redskaber kan bringes i spil (Pedersen 2016, 5). Således fremstår Aarhus Kommune også som en rammesætter, som det er tilfældet med Egedal og Solrød Kommuner, men på samme tid er kommunen en form for drivkraft i indsatsen på trods af uviljen mod aktivt at udpege områder eller på anden vis drive projekterne frem. Et eksempel på denne praksis er et område ved Randersvej i Aarhus:

”Altså, vi har jo sagt det indirekte for det område ved Randersvej - i forbindelse med revisionen helt tilbage fra 2009 - at 'hvis I kan skaffe alle ejerne med, så vil vi gerne se en fortætning der'. Og det er faktisk det, som bliver realiteten nu. Og det kan godt være, at det bare er sådan nogle indirekte signaler, som man skal give for områder, hvor der er noget interesse. Fordi du kan altid lave kommuneplanen om med et tillæg som følge af en lokalplanlægning, når du kender projektet” (Pedersen 2016, 10).

Kommunen påtager sig altså indirekte rollen som mediator og driver i højere grad indsatsen frem gennem indikationer og forhandlinger end med direkte bestemmelser. I tråd hermed ønsker kommunen at etablere en form for praksis, hvor byggesagsbehandlere kan monitorere, hvorvidt flere ansøgninger om nedrivninger eller ombygninger indløber fra samme områder, da kommunen i det tilfælde kan vurdere, om ”der er perspektiver i at snakke med de sælgere – de ejere – om vi ikke kan få noget mere ud af det her end bare nogle nye villaer” (Pedersen 2016, 11), som det er beskrevet i afsnit 11.4.

Det er tydeligt, at Aarhus Kommunes arbejde med fortætning af parcelhusområder er i opstartsfasen og måden hvorpå kommunen vil tackle udfordringen endnu ikke er afklaret. Kommunen agerer således både som forhandler, mediator og koordinator, og som rammesætter. Pedersen lægger heller ikke skjul på, at det er der kommunen står i øjeblikket, og henviser bl.a. til to veje kommunen kan vælge at gå: ”*Skal vi afvente et samlet projekt for det her, eller skal vi signalere, at det kan lade sig gøre når vi snakker fortætning generelt hvor vi snakker større helheder?*” (Pedersen 2016, 9). Han er dog overbevist om, at kommunen aldrig kommer til fysisk at udpege enkelte grunde hvor fortætning synes oplagt. I stedet vil kommunen gøre det gennem ”*nogle principper, og sige, at i de her centre kan vi se at det er det [fortætning], der er behovet, og det vil vi gerne arbejde positivt for*” (Pedersen 2016, 14).

Esbjerg Kommune

Modsat Aarhus Kommune er Esbjerg Kommunes tilgang til fortætning bygget på kommuneplanbestemmelser og i mindre grad forhandling. Ligesom Solrød Kommune er Esbjerg Kommune samtidig meget åben omkring deres intentioner om at støtte op om fortætning i parcelhusområder. Esbjerg Kommune har således i deres kommuneplan 14 en decideret fortætningsstrategi, der bygger på et tostrengt rationale om at skabe en mere bæredygtige, tæt, bystruktur (Andersen 2016, 03:46) og for at skabe flere (og flere typer af) boliger i området tæt på både bymidte og natur i kanten af de historiske bykerner (Esbjerg Kommune 2014a, 63). Strategien indeholder bestemmelser for hvordan fortætning kan ske i åben-lav boligområder, men i stedet for at tage udgangspunkt i kvantitative bestemmelser, såsom bygningshøjde, etageantal, osv., arbejder kommunen med kvalitative bestemmelser, som det er beskrevet tidligere. Det er disse bestemmelser, der skal gøre det muligt at realisere både bæredygtigheds målet om en tættere by og øge attraktiviteten af kommunen ved at skabe flere boliger i kanten af byen: ”*Når vi så har de her fordele ved at fortætte så skal vi jo finde ud af, hvordan vi kan tillade det fordi vi har set fortætninger som vi ikke synes var gjort ideelt*” (Andersen 2016, 06:00).

Kommunen prøver altså i høj grad, med kvalitative bestemmelser i kommuneplanen, at sætte nogle rammer for fortætningsprojekter for at sikre at fortætningen ikke skaber uheldige konsekvenser for lokalområderne. Fortætning er generelt opmuntret, også i mere tydelig grad end det er tilfældet i de resterende case-kommuner, hvilket fremgår af kommuneplanens relativt omfattende gennemgang af bestemmelser for fortætning og fortætningsdiskussionens fremtrædende plads i kommuneplanens afsnit om planlægning for boligområder (Esbjerg Kommune 2014a, 63). Esbjerg Kommune lader til at anse fortætning i parcelhusområder som noget, der, i et vist omfang, skal drives frem af kommunen, eller i hvert fald understøttes i en sådan grad, at der blandt developere kan skabes sikkerhed i forhold til gennemførligheden af fortætningsprojekter.

Det er usikkert, på trods af kommunens fremførte rationaler for fortætning (bæredygtighed og attraktive boliger i kanten af byen) hvorvidt Esbjerg Kommune, ligesom de resterende case-kommuner, har udviklet disse bestemmelser som en reaktion på en efterspørgsel eller som en bevidst intention om at fremprovokere fortætning på grund af et normativt ønske herfor. Sikkert er det derimod, at der i Esbjerg i dag er en efterspørgsel efter fortætningsløsninger som kommunens bestemmelser muliggør:

”Der sker en del fortætning. Der er et markedspress. Og det kan være udløst af - vi har hørt det fra eksempelvis ejendomsmæglerne - at der er mange, der vil bo i sådan nogle lidt mindre lejligheder i parcelhusområder. De vil faktisk gerne flytte ind og bygge noget sammen, noget fortættet. De har måske fået tre boliger ind hvor der har været to parcelhuse” (Andersen 2016, 20:03).

Hvorvidt kommunens bestemmelser var katalyserende eller reaktionære er derfor svært at fastslå. Kommunen fremgår i dag som både en drivkraft og en rammesætter i sin tilgang til fortætning, der fremstår som den mest omfattende blandt de fire case-kommuner.

Kommunen som rammesætter

Fælles for de fire case-kommuner er, at de i større eller mindre grad ser deres rolle som primært rammesættende for fortætningsindsatser i parcelhusområder. Kommunerne fokuserer således på at opstille nogle gunstige rammer, i form af bestemmelser i kommune- og lokalplaner, der skal muliggøre fortætning. Det er derfor alene op til det private initiativ at fortætte i disse områder. Som gennemgangen af de fire kommuners opfattelse af deres egen rolle viser, så er der dog forskelle kommunerne imellem. Mens Egedal Kommune ser enhver form for proaktivitet i planlægningen for fortætning som urealistisk, understøtter Aarhus Kommune fortætningen gennem forhandling og ved at give indikationer om fordelagtige fortætningsområder, men, indtil videre, uden mere konkrete bestemmelser. Solrød og Esbjerg Kommuner har begge klare bestemmelser for fortætning i deres kommuneplaner, men ser ligeledes deres egen rolle som overvejende rammesættende og understøttende for det private initiativ.

Der er således blandt kommunerne en opfattelse af at kommunens rolle begrænser sig til at understøtte og facilitere et udbud, der modsvarer den efterspørgsel som markedet skaber. Denne tilgang kan kaldes 'supply-side interventions', dvs. påvirkning af udbuddet, og står i kontrast til 'demand-side interventions', dvs. påvirkning af efterspørgslen. Påvirkning af udbuddet for at møde markedets efterspørgsel er generelt forbundet med en neoliberal tilgang til byplanlægning (Peck og Tickell 2002), og mens dette fokus på at påvirke udbuddet ses som neutralt, idet det blot understøtter forbrugernes ønsker, ses påvirkning af efterspørgslen som en mere normativ tilgang idet denne tilgang kræver en forestilling om hvad efterspørgslen 'burde være'. Et eksempel herpå kunne være afgifter på personbiler og subsidier til offentlig transport f.eks. på baggrund af en opfattelse af at personbiler er mere skadelige for miljøet end offentlige transportsystemer. Denne forestilling om kommunens rolle, at kommunen hovedsageligt skal påvirke udbuddet ved kun at tillade det markedet efterspørger, er en forlængelse af opfattelsen af kommunen som en vækstskaber; at kommunen har en pligt til at skabe vækst lokalt gennem øget tilflytning og dermed øget skattegrundlag (se afsnit 11.6).

Selvom flere af de interviewede planlæggere ikke anser det som muligt for kommunen at understøtte fortætning i højere grad end gennem at opstille de fornødne bestemmelser i de relevante plan-dokumenter, er det tvivlsomt at der skulle være specifikke retslige forhold, der forhindrer kommunen heri. Kommunerne skal som bekendt have lovhjemmel til at disponere i deres rolle som myndighedsforvaltning. I kraft af kommunens dobbeltrolle, som derudover indbefatter rollen som fællesskabsforvalter, får kommunalbestyrelsen dog, i kraft af kommunalfuldmagten, videre beføjelser til at disponere, blandt andet i forbindelse med den kommunale planlægning (Garde og Revsbech 2005). Det er således intet retsligt til hinder for at kommunen aktivt kan gå ind og opmuntre til og facilitere en fortætning i et parcelhusområde. Barriererne i forbindelse med kommunens rolle i fortætningsprojekter udspringer således i stedet fra lokalpolitikeres, de kommunale forvaltningers, udvikleres, borgeres, osv. forventninger til kommunen og dens rolle i samfundet. Opfattelsen af kommunen som rammesætter, og forventningen om, at kommunen understøtter markedet gennem en påvirkning af udbuddet, er derfor en normativ institutionel barriere idet det sætter begrænsninger for kommunens handlingsmuligheder da aktører, både inden for og uden for kommunen, ser denne *rolle* som naturlig. Det er altså, bl.a., planlæggerne selv, der ser en mere aktiv kommune som umulig grundet opfattelsen af kommunens *rolle* og *pligt* samt *forventninger* til kommunens gebærd.

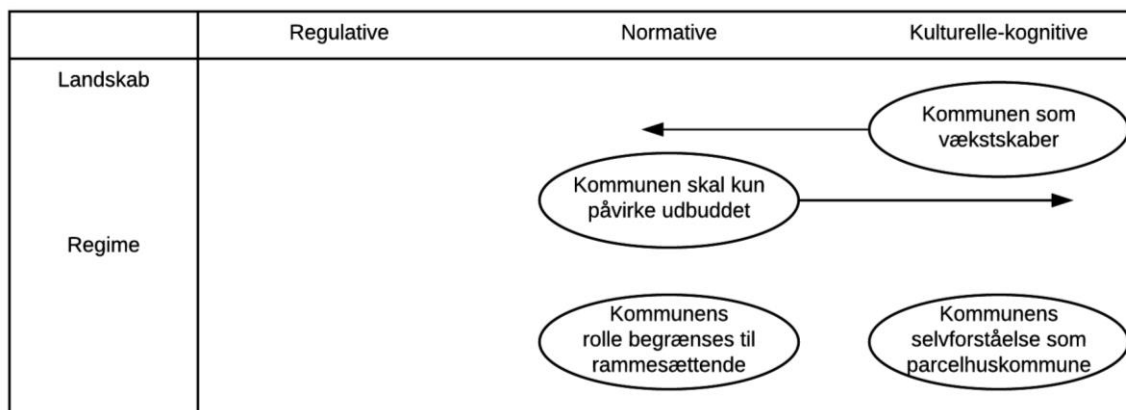
Det kan dog argumenteres, at denne opfattelse af kommunens rolle stikker dybere og derfor bør ses som en kulturel-kognitiv barriere for fortætning i parcelhuskvarterer. Således vedrører det hvad man kan kalde kommunens '*identitet*', altså kommunens egen indlejrede forståelse af sin rolle i

samfundet. Det kan også tolkes som dybtliggende *'scripts'*, eller systemer af handlingslogikker; kommunens rationale om at skabe rammerne for vækst tages for givet. Denne opfattelse står dog ikke alene i alle case-kommunerne: I Aarhus Kommune ses der f.eks. gerne en øget fortætning ud fra betragtninger om miljø og bevarelse af grønne områder (Pedersen 2016, 1), og i Esbjerg Kommune bruges lignende argumentationer sammen med økonomiske argumenter om sparede investeringer i fjernvarmeinfrastruktur (Andersen 2016, 06:00). Her er der dog også en underliggende præmis om, at kommunen, i overvejende grad, ikke forsøger at påvirke efterspørgslen, men til stadighed arbejder for at understøtte den – dog med forbehold om f.eks. ikke at udlægge nye arealer uhenigtsmæssige steder.

Egedal Kommunes opfattelse af det manglende potentiale for at planlægge for fortætning er dog også et eksempel på at kommunen prioriterer og afvejer sin rolle forskelligt i forskellige sammenhænge. I eksemplet med den kommende helhedsplan, der inkluderer planerne for at omdanne et erhvervsområde, tydeliggøres det, at kommunen kan vælge at gå mere aktivt ind og agere som katalysator for en udvikling, den anser som gunstig, hvis det er en opgave, der prioriteres. Planlæggeren i Egedal Kommune fremhæver samtidig, at fortætning ikke prioriteres politisk og dermed ressourcemæssigt. Det samme gør sig gældende i Solrød Kommune. Dette viser, at der i høj grad ligger en normativ barriere i den måde som kommunerne ser på fortætning i parcelhusområder og derigennem deres egen rolle i denne.

Opsamling

De fire case-kommuner ser hovedsageligt deres egen rolle i fortætningsindsatser i parcelhusområder som værende passiv, rammesættende, og som at skulle facilitere et udbud, der svarer til markedets efterspørgsel. Der er dog undtagelser til denne opfattelse, herunder Aarhus Kommune, der i højere grad ønsker at drive fortætningsindsatser frem, men som ikke anser det som muligt direkte at gøre dette grundet lokal modstand. Denne opfattelse blandt kommunerne kan bl.a. henføres til normative opfattelser, bl.a. iblandt planlæggerne, af hvad en kommunes rolle bør være, men i lige så høj grad en manglende prioritering af fortætning af parcelhuskvarterer som planlægningsmål. Barriererne i forbindelse hermed kan hovedsageligt karakteriseres som normative (se figur 32), 'kommunen skal kun påvirke udbuddet', 'forventningerne til kommunens rolle' og delvist 'kommunen som vækstskaber', og kulturelle-kognitive, 'kommunen som vækstskaber' og 'kommunens 'identitet''. Barrieren 'kommunen som vækstskaber' relaterer sig til vækstparadigmet (se afsnit 11.6), og må på samme måde siges at være så indlejret i forestillingen om kommunens rolle, at den kan siges at virke på landskabsniveau. At 'kommunen kun skal påvirke udbuddet' (og ikke efterspørgslen) er ligeledes på landskabsniveau, men der kan argumenteres for ikke i samme grad at være indlejret og dermed i højere grad mulig at påvirke. Barriererne 'forventninger til kommunens rolle' og 'kommunens selvforståelse' er placeret på regimeniveau, men på 'grænsen' til landskabsniveauet.

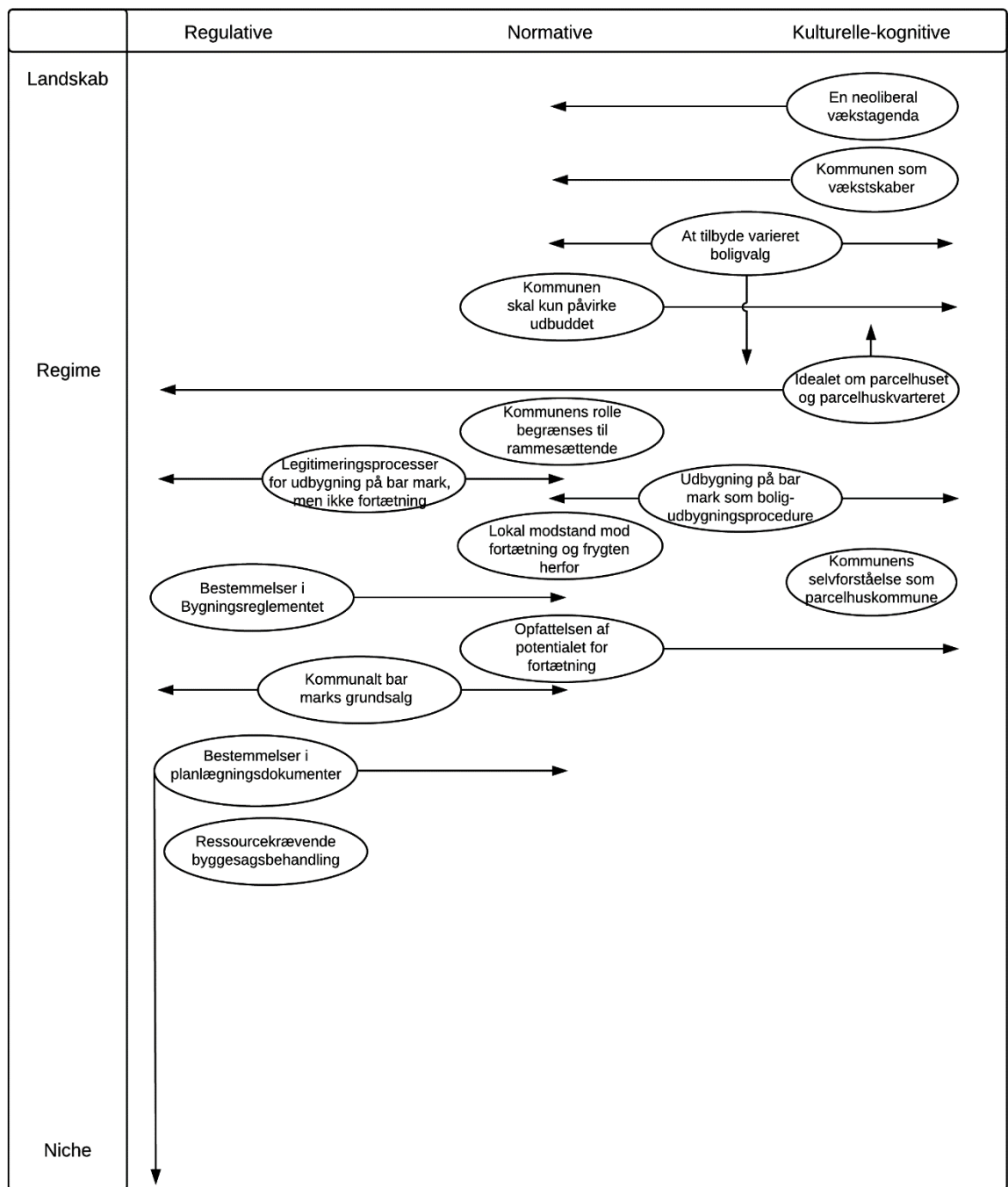


Figur 32: Oversigt over identificerede barrierer inden for temaet 'kommunens rolle i fortætning af parcelhusområder'. At kommunen kun skal påvirke udbuddet virker som en udbredt præmis i planlæggernes rationaler på tværs af case-kommuner, mens det samtidig er underforstået, at kommunen skal skabe vækst lokalt i kommunerne. På grund af disse barrierers link til den neoliberale vækstdiskurs, der anses som næsten hegemonisk og velindlejret på landskabsniveauet, er barriererne også placeret på landskabsniveau, hhv. (hovedsageligt) inden for den normative og den kulturelle-kognitive søjle. Forventningerne til kommunens rolle og kommunens selvforståelse som bosætnings- eller parcelhuskommune er i stedet placeret på regimeniveau, men også hhv. inden for den normative og den kulturelle-kognitive søjle. Forventninger til kommunens rolle skal forstås som forventningen til, at kommunen ikke griber for meget ind i borgernes liv, f.eks. gennem uønskede fortætninger af parcelhusområder, og i stedet forbliver rammesættende, og faciliterende og muliggørende for det private initiativ.

11.8 Opsamling - Barrierernes indlejring, vekselvirkning og styrker

De identificerede barrierer består af institutionelle elementer, der udgør dele af hhv. regulative, normative og kulturelle-kognitive systemer. En barriere kan i nogle tilfælde henregnes fortrinsvist til ét system og i andre tilfælde som værende indlejret i flere systemer på samme tid (se figur 33). Endvidere gælder, at barriererne ikke eksisterer i isolation, men vekselvirker på tværs af niveauer med barrierer indenfor såvel som uden for det system, som de er en del af. Denne selvforstærkende vekselvirkning øger barrierernes træghed overfor divergerende ændringer og deinstitutionisering.

På trods af at der er et stort sammenfald herimellem, er graden af en barrieres institutionalisering ikke nødvendigvis udtryk for, i hvor høj grad barrieren står i vejen for fortætning. Institutionaliseringen af en barriere er udtryk for, i hvor høj grad barrieren er indlejret i bærere (symbolske- og relationelle systemer, rutiner og artefakter), som eksisterer i en arena på et institutionelt niveau ('level of jurisdiction') eller, set fra et transitionsperspektiv, på landskabs-, regime- eller nicheniveau. En høj grad af institutionalisering kommer jf. Luckmann og Berger (1967, 60-61) til udtryk ved en internalisering af barrierens underliggende logik, hvorved dens mekanismer kan virke mere frit. Mens graden af en barrieres institutionalisering således kan siges, at være et udtryk for i hvor høj grad en barriere er 'til stede', er en barrieres styrke eller negative indvirkning på mulighederne for fortætning afhængig af de konkrete forhold i planlægningen i en given kontekst.



Figur 33: Barrierer for fortætning af parcelhusområder fordelt på hhv. landskabs-, regime- og nicheniveau, og på den regulative, normative og kulturelle-kognitive institutionelle søjle. Positionen af barrieren i systemet illustrerer dens placering i forhold til de tre niveauer og de tre søjler. Barrierer hvorfra der udgår pile er placeret der, hvor barrieren vurderes at have mest tyngde, altså hvor den hovedsageligt er indlejret, og pilene illustrerer barrierens spændvidde over hhv. andre søjler og andre niveauer. Ovalernes størrelser har ingen betydning.

Planlæggere kan søge at omgå en barriere eller nedbryde denne. Mulighederne herfor afhænger imidlertid af, i hvor høj grad barrieren er institutionaliseret. Graden af institutionalisering er derfor afgørende ift. diskussionen af en barrieres styrke. Institutionaliseringen af en barriere, og dermed dens strukturerende effekt på planlægningen og planlæggeren, kommer overordnet til udtryk ved tre forhold: (1) barrierens vekselvirkning med andre barrierer, (2) barrierens indlejring og typen af systemer barrieren er indlejret i samt (3) barrierens niveaumæssige rodfæstethed. En barriere ses altså som særligt institutionaliseret og svær at ændre når denne understøttes af en flerhed af andre barrierer og når den er indlejret i mere kulturelle-kognitive systemer (frem for regulative og normative systemer) og rodfæstet i et landskabsniveau (frem for i et niche- eller regimeniveau).

Styrken af en barriere, dvs. graden hvormed den forhindrer fortætning, kan på baggrund af nærværende undersøgelse vurderes i den konkrete kontekst, dvs. i de fire case-kommuner.

Både plan- og lov-reviewet såvel som de semistrukturerede interviews har bidraget til vurderingen af de enkelte barrierers styrker. Der gælder dog, at styrken af en barriere særligt vurderes ud fra interviews med kommunale planlæggere. I disse interview har planlæggere direkte og indirekte givet udtryk for hvilke barrierer de *oplever* som særligt forhindrende for fortætning. Dermed vurderes (den opfattede) styrken af de *oplevede barrierer*. At fokus bør rettes mod barrierer, som disse opleves af planlæggerne i kommunerne, og ikke udelukkende mod at søge at identificere 'reelle' barrierer gennem eksempelvis et studie af regulering, understøttes, som behandlet i afsnit 8.1, af realismen som en epistemologisk grundopfattelse. Det er altså ikke kun den 'reelle' barriere, der forhindrer fortætning, men også hvordan planlæggeren oplever barriererne og agerer herefter.

I det følgende behandles først (1) barrierernes indlejring og vekselvirkning. Dernæst behandles (2) barrieres styrke.

Barrierernes indlejring og vekselvirkning

Identifikationen af indikatorer og bærere har muliggjort en kortlægning af barrierer for fortætning, som vist på figur 33. Det ses, at barriererne fordeler sig inden for alle tre søjler og på alle tre niveauer, dog fortrinsvis på regime- og landskabsniveau og kun i begrænset omfang på nicheniveau. Det ses endvidere, at der er en vis sammenhæng mellem den institutionelle søjle, som en barriere er indlejret i, og niveauet barrieren er rodfæstet på. I det følgende gennemgås hvorledes de identificerede barrierer grupperer sig inden for niveauer og institutionelle søjler og hvorledes de vekselvirker med barrierer indenfor og uden for det system de er en del af.

Regulative barrierer

De identificerede regulative barrierer, det være sig: (1) Specifikke bestemmelser i Bygningsreglementet, (2) bestemmelserne i planlægningsdokumenterne samt (3) en ressourcekrævende byggesagsbehandling, er fortrins rodfæstet på et regimeniveau. Mellem disse regulative barrierer eksisterer en vekselvirkning, og byggesagsbehandlingen sker således med udgangspunkt i bestemmelser i Bygningsreglementet og i de kommunale planlægningsdokumenter. Mere fundamentale ændringer i måden hvorpå byggesagsbehandlingen finder sted, kræver således ændringer i den lovgivning og planlægning som sagsbehandlinger følger. Eksemplet fra Esbjerg Kommune viser, at indførelsen af kvalitative bestemmelser i kommuneplanen har ført til en mere velfungerende sagsbehandling. Tilsvarende kan en ændring af Bygningsreglementets bestemmelser om lejlighedsskel lovliggøre en fortætning i form af dobbelthuse - om denne mulighed udnyttes afhænger imidlertid af vekselvirkningen med barrierer, som er indlejret i andre institutionelle systemer. Eksemplet fra Aarhus Kommune viser, at en kommune grundet andre, ikke-regulative barrierer ofte ikke har mulighed for at udnytte de regulative muligheder for fortætning og derfor eksempelvis ikke gøre brug af muligheden for, gennem lokalplanlægning, at tilsidesætte Bygningsreglementets bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Regulative-normative barrierer

To af de identificerede barrierer, (1) tilstedeværelsen af legitimeringsprocesser for byspredning med parcelhusområder, men fraværet af samme for fortætning samt (2) kommunalt salg af grunde på bar mark, er indlejret i grænsefeltet mellem den regulative og normative søjle. Disse to barrierer er fortrinsvist rodfæstet på regimeniveau, men kan altså ikke henregnes til ét institutionelt system. Legitimeringen af byspredning gennem udstykningen af nye grunde til parcelhuse er bl.a. indlejret i et regulativt system, der medfører, at kommunerne er afhængige af indtægter fra kommunalt

grundsalg. Grundsalsindtægterne indregnes således i de kommunale budgetter, og et svigtende grundsalg har konsekvenser for velfærden. Under finanskrisen medførte et udeblivende grundsalg, at Solrød Kommune i 2007 manglede ca. 55 mio. kr. i deres budget. Konsekvenserne var bl.a. en udskydelse af anlægsinvesteringer på skoleområdet. Tilsvarende udskød Egedal Kommune opførelsen af nye ældre- og plejeboliger med henvisning til manglende grundsalg (Benson 2008). Legitimeringsprocesserne, der muliggør en forsat udstykning af parcelhusgrunde består bl.a. af befolkningsprognoser, der som oftest fastslår, at der eksisterer et behov for yderligere boliger, hvorfor udstykninger nødvendigvis må finde sted: *“Man har jo de her kæmpe arealer til byudvikling [i hovedstadsområdet], som man så siger, at man vil bruge inden for den her 12-årige periode. Jeg tror nok, at der er til lidt mere end... 12 år”* (Dombernowsky 2016, 31:25). Befolkningsprognoser og boligudbygningsprogrammer kan således siges, at have antaget form som rutiner i de tilfælde, hvor de er reduceret til det formål at opfylde kommunale mål for grundsalgsindtægter og befolkningsstiltvækst, og hvor medarbejdere på et grundsalgskontor har en rolle, der mestendels består af at generere en indtægt til kommunekassen. Der kan endvidere argumenteres for, at grundsalg som indtægtskilde legitimeres idet en indkomst herfra anses som en nødvendighed for at sikre den fortsatte kommunale velfærd. Dermed hænger barrieren også sammen med mere kulturelle-kognitive barrierer som fælles forståelser af kommunens rolle som vækstskaber. Ud fra en sådan forståelse er kommunens rolle ikke blot at balancere den kommunale økonomi, men at skabe vækst i den private sektor.

Normative barrierer

De normative barrierer kan identificeres som følgende gruppe af institutionelle systemer: (1) En opfattelse af at kommunen kun bør påvirke boligudbuddet og ikke efterspørgslen, (2) at kommunens rolle begrænses til at være rammesættende, (3) en lokal modstand mod fortætning og frygten herfor samt (4) opfattelsen af potentialet for fortætning som begrænset. Mens førstnævnte er rodfæstet på landskabsniveau, er de tre øvrige barrierer mestendels rodfæstet på regimeniveau. Opfattelsen af at kommunen kun bør påvirke udbuddet er et udtryk for hvilken fremgangsmåde, der anses som værende legal for at opnå fastsatte mål. Samtidig har barrieren forbindelser til den taget for givne forestilling om det frie marked og planlægningens og statens rolle i tilknytning hertil: Som en planlægger fra Solrød Kommune udtrykker det: *“...det er jo privatejendomsret så vi [kommunen] går ikke ind og opkøber”* (Olsen 2016, 23:45). Dette forplanter sig som forventninger til kommunens rolle, som derved begrænses til at være rammesættende modsat initierende. Denne rolle fastholdes også af den lokale modstand mod fortætning, idet planlæggere søger at undgå konflikter med borgere og lokalpolitikere. Den oplevede og forventede modstand mod fortætningsprojekter medfører, at fortætningsprojekter opleves som besværlige og potentialet herfor som begrænset. Der kan dermed identificeres en tydelig forstærkende vekselvirkning mellem barriererne indlejret i den normative søjle.

Disse forhold bevirker i kombination, at opfattelsen af potentialet for fortætning reduceres - både som følge af at modstanden opleves, som en barriere, der i sig selv reducerer potentialet, men også fordi aktører, der ellers ville fortætte, ikke beskæftiger sig med fortætning og dermed ikke genererer en viden herom og synliggør denne over for omverdenen. Den interviewede planlægger fra Aarhus Kommune giver udtryk, for at der er et stort skjult potentiale for fortætning. Megen bebyggelsesmæssig fortætning finder sted ‘over natten’ og der føres ikke tilstrækkelig statistik hermed. Derudover er der, som behandlet de foregående afsnit, et stort potentiale i befolkningsmæssig fortætning, som kun er udnyttet i meget begrænset grad, og som kommunen savner redskaber til at arbejde med. Her er altså tale om konkrete mangler på viden. Som sagt knytter barrieren sig også til mere kulturelle-kognitive aspekter idet fortætning i parcelhuskvarterer blandt mange er utænkeligt. Den interviewede planlægger fra Aarhus Kommune har søgt gennem bl.a. præsentationer for lokalpolitikere og fællesråd at synliggøre potentialet for fortætning og ændre opfattelsen heraf.

Normative-kulturelle-kognitive barrierer

To barrierer er identificeret som værende indlejret i grænsefeltet mellem den normative og kulturelle-kognitive søjle: (1) At kommunerne oplever det som nødvendigt at tilbyde et varieret boligvalg og (2) udbygning på bar mark som boligudbygningsprocedure. Første forhold kan siges at være rodfæstet delvist i et regimeniveau og delvist i et landskabsniveau. Det at tilbyde et varieret boligudvalg er i udpræget grad anført som et mål i de kommunale planer. Én forklaring herfor er, at kommunerne søger at balancere befolkningsgrupper med institutioner og skattegrundlaget for at sikre deres borgere offentlige services. Én anden forklaring herfor er, at denne norm har været videreført gennem planlægningen over så lang tid, at den tages for givet som en delt handlingslogik - at en kommune skulle stille sig i vejen for borgernes boligdrøm er lige så utænkeligt, som det er selvfølgelig at udlægge nye parceller hvert fjerde år i forbindelse med planrevisioner. Derfor bliver udbygningen på bar mark et form for script, som planlæggeren gentager uden nødvendigvis at forholde sig til mere fundamentale spørgsmål herved - f.eks. om det er etisk forsvarligt at byudvikle på grønne arealer, og om planlægningen burde ændres drastisk.

Kulturelle-kognitive barrierer

Fire barrierer er identificeret som værende fortrinsvist rodfæstet i den kulturelle-kognitive søjle: (1) En neoliberal vækstagenda, (2) kommunen og planlægningen som en vækstskaber, (3) idealet om parcelhuset og parcelhuskommunen samt (4) kommunens identitet som parcelhuskommune. Mens de to førstnævnte barrierer fortrinsvist er rodfæstet på et landskabsniveau er de to sidstnævnte fortrinsvist rodfæstet på et regimeniveau. Den allestedsnærværende neoliberale vækstagenda er en metadiskurs, som gennemsyrrer samfundet, og som kommer til udtryk gennem et øget fokus på vækst og kvantificerbar effektivitet i den offentlige sektor m.v. Planlægningen neoliberaliseres til lige, hvilket bl.a. udtrykkes gennem adopteringen af markedsorienterede tilgange, interurban konkurrence m.v. (Peck og Tickell 2002, Peck 2005, Brenner, Marcuse og Mayer 2009). Kommunens ses i stigende grad som en vækstskaber og ikke blot en udbyder af velfærdsservices til borgere, hvorfor planlægningen skal stimulere byvækst. En hurtigere og mere enkel måde, at skabe vækst, er gennem byspredning frem for fortætning.

Den kontinuerlige udstykning af parcelhuse bygger også på idealet om parcelhuset og parcelhuskommunen. Idealet om parcelhuset som et stort, fritliggende enfamilies-étplanshus på en stor grund med have er indlejret bredt i institutionelle systemer. I den regulative ende af spændet er idealet om parcelhuset f.eks. indlejret som bestemmelser i Bygningsreglementet for enfamiliehuset til helårsbeboelse mens idealet om parcelhuskommunen f.eks. understøttes gennem planlægningen for såkaldte sovebyer, der er baseret på billige byggegrunde med plads til dobbeltcarport og adgang til motorvej. I den kulturelle-kognitive ende af spændet er idealet om parcelhuset i forstaden indlejret som de hertil associerede værdier som kernefamilien, bilejerskabet osv.

Barrierernes styrke

Som behandlet er graden af barrierernes institutionalisering ikke udtryk for barrierernes styrke. Styrken vurderes i stedet ud fra en samlet betragtning af resultaterne af lov-reviewet, plan-reviewet og interviewene med planlæggere i de fire case-kommuner, hvor særligt sidstnævnte er tungtvæjende. Tabel 10 præsenterer repræsentationen af de identificerede barrierer på tværs af case-kommuner så ét mål for styrken af barriererne.

En række barrierer eksisterer i alle case-kommuner. Dette ses som et udtryk for at disse barrierer er særligt stærke i de fire case-kommuner. Hertil tæller eksempelvis det, at kommunen, i forhold til fortætning, er en rammesættende og ikke-initierende aktør. Dette er en barriere, som er identificeret

gennem plan-reviewet og gennem interviewene, da det i både planlægningsdokumenter og i interviews understreges at fortætning skal ske på baggrund af det private initiativ. En række andre barrierer gør sig gældende på tværs af de fire case-kommuner. Dette er særligt tilfældet for et antal kulturelle-kognitive barrierer, som ikke kun indvirker på planlægning, men er indlejret dybt i samfundet generelt. Eksempelvis er den neoliberale vækstagenda allestedsnærværende som en hegemonisk metadiskurs.

Omvendt er en række barrierer fraværende i nogle af case-kommunerne. I Aarhus og Solrød Kommuner planlægges der således i mindre grad for et multisegmenteret regime idet kommunerne ikke søger at udbyde 'varer på alle hylde', dvs. alle boligformer. I Aarhus og Solrød Kommuner udgør salg af grunde på bar mark derfor ikke, som i Egedal og Esbjerg Kommuner, en barriere for fortætning. Dette hænger som beskrevet i afsnit 11.1 bl.a. sammen med en række fysiske og kontekstuelle forhold, der er rammesættende for kommunernes planlægning; i Aarhus og særligt i Solrød Kommune er der betydeligt færre byudviklingsarealer tilgængelige på bar mark end i Egedal og Esbjerg Kommuner, hvilket i højere grad ansporer fortætning.

Omvendt er det samtidig interessant, at et antal barrierer *ikke* opleves som fremtrædende i nogle af case-kommunerne. I Esbjerg Kommune opleves Bygningsreglementets bestemmelser i lighed med bestemmelserne i de kommunale planlægningsdokumenter eksempelvis ikke som stærke barrierer. Sidstnævnte er også tilfældet for Solrød Kommune, og i begge disse kommuner giver planlæggerne udtryk for, at behandlingen af fortætningsbyggesager er velfungerende. I Esbjerg Kommune er der ikke som tidligere en kritisk dækning af fortætningsprojekter i de lokale medier og i Solrød Kommune er det den interviewede planlæggeres indtryk, at fortætning generelt ikke har mødt stor modstand, men nyder opbakning blandt lokalpolitikere og er blevet taget godt imod i de kvarterer, hvor fortætningsprojekter er blevet gennemført. Der gælder altså, ikke overraskende, at byggesagsbehandlingen opfattes som mest velfungerende i de case-kommuner, hvor der ikke er lokal modstand til fortætning eller frygt for lokal modstand blandt planlæggere og andre. Det er interessant, at det netop også er de to case-kommuner, som har indført retningslinjer for fortætning, hvor fortætningen har størst opbakning, og hvor sagsbehandlingen er mest velfungerende. Dette kan indikere, at en velfungerende, konfliktløs fortætningsproces kræver et plangrundlag, der gennem konkrete bestemmelser forholder sig til og giver mulighed for hensigtsmæssig fortætning. Tilvejebringelsen af et sådant plangrundlag kræver imidlertid en legitimering, hvilket case-kommunerne har grebet an forskelligt. Her er det værd at bemærke, at selv i Solrød Kommune, hvor der er en høj andel af parcelhuse og en selvforståelse som forstadskommune, har det været muligt at legitimere en fortætningsagenda.

Fortætning af danske parcelhusområder

Tabel 10: Skematisk opsummering af barrierer for fortætning i de fire case-kommuner. Barriererne er oplistet på et kontinuum fra regulativ til normativ og til kulturel-kognitiv i tråd med analysens resultater.

| | Barriere | Kommune | | | |
|----------------------|---|---------|--------|---------|--------|
| | | Aarhus | Egedal | Esbjerg | Solrød |
| regulative | Bestemmelser i Bygningsreglementet | x | x | | x |
| | Bestemmelser i kommunale planlægningsdokumenter | x | x | | |
| | Ressourcekrævende byggesagsbehandling | x | x | | |
| | Legitimeringsprocesser for udbygning, men ikke for fortætning | x | x | x | |
| normative | Kommunalt bar marks grundsalg | | x | x | |
| | Kommunen bør kun påvirke udbuddet | x | x | x | x |
| | Kommunens rolle begrænses til rammesættende | x | x | x | x |
| | Lokal modstand til fortætning og frygten herfor | x | x | | (x) |
| | Opfattelsen af potentialet for fortætning som begrænset | x | x | | x |
| | At tilbyde et varieret boligudvalg | | x | x | |
| Kulturelle-kognitive | Udbygning på bar mark som boligudbygningsprocedure | | x | x | |
| | En neoliberal vækstagenda | x | x | x | x |
| | Kommunen som vækstkaber | x | x | x | x |
| | Idealet om parcelhuset og parcelhuskvarteret | x | x | x | x |
| | Kommunens selvforståelse som parcelhuskommune | | x | | x |



De 14

Kapitel 12 – Muligheder for fortætning af parcelhusområder

I det foregående kapitel er 15 institutionelle barrierer for fortætning af eksisterende parcelhusområder identificeret, som de er listet i tabel 10, på baggrund af analysen af de fire case-kommuner. Et centralt spørgsmål i forbindelse med nærværende undersøgelse er, i hvilken grad disse barrierer kan overkommes eller afhjælpes for dermed at lette eller muliggøre fortætningsprojekter i parcelhusområder. Som diskuteret i opsamlingen til foregående kapitel er der en sammenhæng mellem hvor barriererne placerer sig i søjle-niveau matricen (figur 33) og graden med hvilken disse barrierer kan sige at være institutionaliseret og dermed trægheden til forandring. I det følgende diskuteres, på baggrund heraf, hvilke barrierer, der kan og burde adresseres og specifikt hvilken rolle den kommunale planlægning og den kommunale planlægger kan spille i den sammenhæng.

12.1 Muligheder for afhjælpning af centrale barrierer

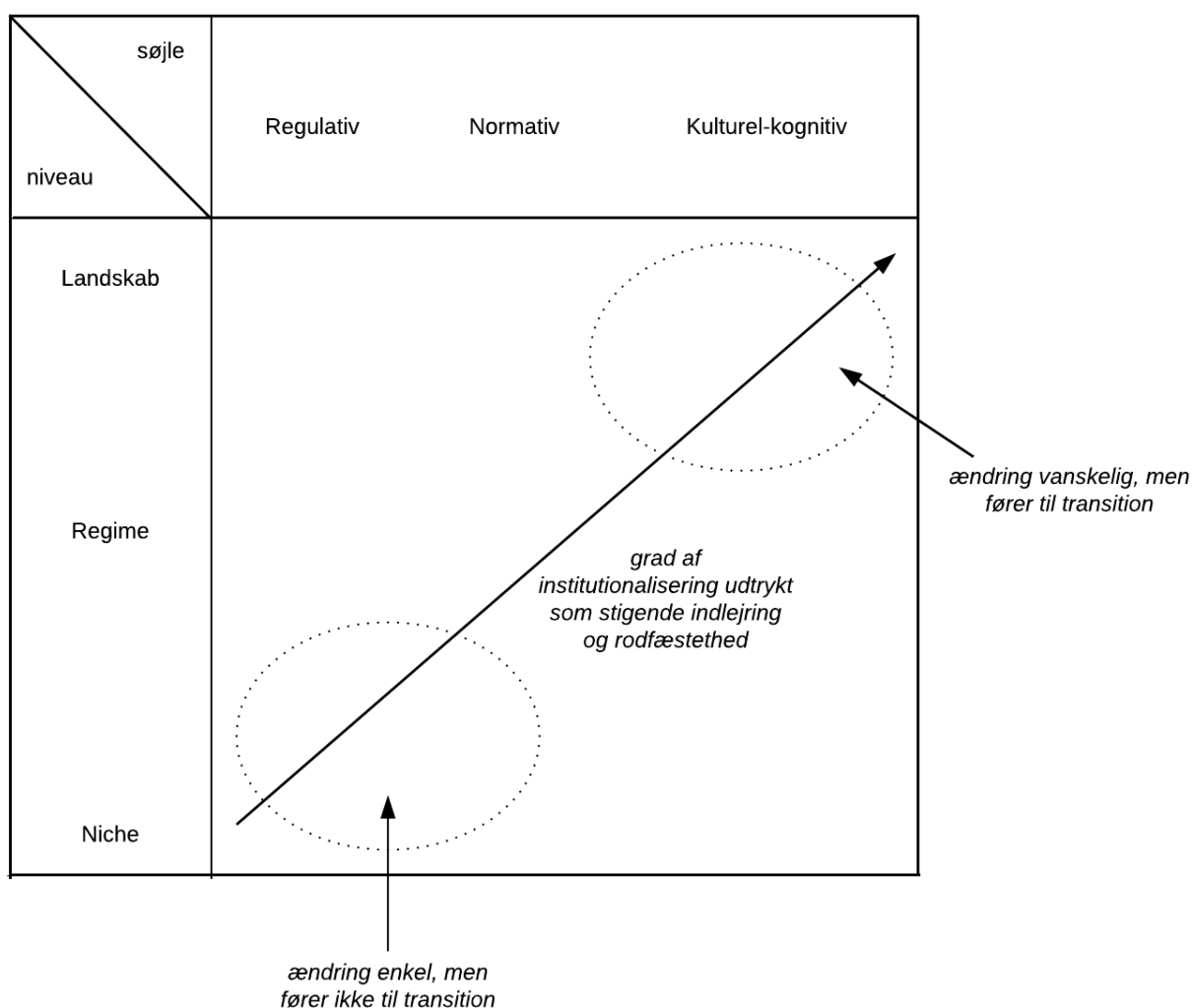
Som det argumenteres af Næss og Vogel (2012) ligger det største potentiale for at katalysere en egentlig transition til et mere bæredygtigt boligsystem og en (potentielt) mere bæredygtig bystruktur i ændringer på landskabsniveau. Mens ændringer på regimeniveau og påvirkninger fra nicheniiveau kun vil være med til at forskyde markedsandele af forskellige boligteknologier inden for det herskende regime har ændringer på landskabsniveau potentiale til at skabe en større omvæltning på regimeniveau og dermed skabe grobund for en bæredygtig transition (Geels og Schot 2007, Geels 2011, Geels 2012, Næss og Vogel 2012). Denne sammenhæng mellem barrierernes placering og graden af institutionalisering er illustreret på figur 34 hvor graden af institutionalisering af de identificerede barrierer er udtrykt som en stigende indlejring og rodfæstethed; fra niche- og regimeniveau inden for den regulative søjle til landskabsniveau inden for den kulturelle-kognitive søjle. Potentialet for at påvirke barriererne influeres dog også af deres styrke, som udtrykt ved antallet af case-kommuner, der oplever barrieren, og i hvor høj grad de ser det som en barriere.

Spørgsmålet om hvilke barrierer, der kan afhjælpes, bliver således også et spørgsmål om hvilke barrierer, der *realistisk set* kan afhjælpes, på hvilket niveau og med hvilket resultat. Som det fremgår hvis figur 33 og 34 betragtes i kombination, er nogle barrierer som udgangspunkt nemmere at adressere, som f.eks. de lokale kommuners byggesagsbehandlingsprocedure eller bestemmelser i kommuneplanen, relativt til barrierer på landskabsniveau, som f.eks. vækstagendaen grundet dens hegemoniske karakter. Disse ændringer bidrager dog også kun i mindre grad til at facilitere en transition, jf. multiniveau-perspektivet. Samtidig gør de umiddelbart adresserbare barrierers vekselvirkning, med mere rodfæstede barrierer, at en ændring ikke altid er realistisk da barrieren i så fald har rod i mere institutionaliserede systemer end først antaget. Det er ligeledes vigtigt at fremhæve at selvom en barriere er nem at adressere, relativt til andre identificerede barrierer, er den ikke nødvendigvis nem at adressere i en absolut forstand i en lokal kontekst. Det er derfor nødvendigt at diskutere hvilke barriere, det er realistisk at adressere, herunder hvilke, (1) der *bør* adresseres, og (2) der *kan* adresseres, og på hvilket hierarkisk niveau.

(1) Som udgangspunkt vil det selvsagt være fordelagtigt at adressere *alle* de identificerede barrierer da mulighederne for fortætning af parcelhusområder må antages derved at øges betragteligt. Nogle barrierer er dog mere centrale end andre idet de opleves som stærkere af de interviewede planlæggere og da de, jf. analysen, i en vis grad ligger til grund for andre barrierer. Desuden vil nogle barrierer givetvis, grundet deres placering på landskabsniveau, have en større indvirkning på muligheden for at facilitere en transition gennem en omvæltning af det dominerende regime inden for boligsektoren som socioteknisk system. Barrierer såsom opfattelsen af kommunen som en vækstkaber og opfattelsen af nødvendigheden af til stadighed at tilbyde et varieret boligudbud er således grundlæggende kulturelle-kognitive, og til dels normative barrierer, der udspringer fra en neoliberal vækstagenda. Disse barrierer har desuden forbindelser til normative og regulative barrierer som

opfattelsen af at kommunen kun skal påvirke udbuddet, kommunens rolle som rammesættende, taget-for-givetheden af udbygningen på bar mark som boligudbygningsprocedure og dertilhørende etablerede legitimeringsprocesser, og legitimiteten af det kommunale grundsalg.

Samme sammenhæng kan siges at være til stede med den grundlæggende barriere om idealet om parcelhuset og parcelhuskvarteret, der er rodfæstet i den kulturelle-kognitive søjle på regimeniveau (og til dels landskabsniveau), men som også strækker sig på tværs af alle tre søjler. Denne barriere har forbindelser til barrierer som kommunens selvforståelse som parcelhuskommune, frygten for lokal modstand mod fortætning og den deraf afledte opfattelse af potentialet for fortætning. At adressere de grundlæggende kulturelle-kognitive barrierer på landskabsniveau kan således være med til at afhjælpe en lang række barrierer rodfæstet på regimeniveau og, som Næss og Vogel (2012) argumenterer, er denne tilgang altafgørende i forsøget på at influere det dominerende regime. Denne tilgang kan altså igangsætte en større omstrukturingsproces, der kan føre til fundamentale ændringer i det dominerende regime.



Figur 34: Sammenhængen mellem en barrieres placering på niveau-søjle matricen og graden af institutionalisering. Barrierer inden for den regulative søjle og på regime- og nicheniveau er nemmest at adressere, men kan ikke i sig selv lede til en mere gennemgribende transition. Det kan derimod barrierer på landskabsniveau og inden for den kulturelle-kognitive søjle. Disse barrierer er dog også stærkt institutionaliserede og dermed svære at påvirke - især i et lokalt perspektiv.

(2) Det er dog samtidig netop disse barrierer, i kraft af deres indlejring på landskabsniveau og/eller i den kulturelle-kognitive søjle, der er sværest at påvirke. Inden for transitionsteorien er landskabsniveauet således defineret som eksogene strukturer, der ikke kan påvirkes. I nærværende studie adopteres dog som sagt Næss og Vogels (2012) konceptualisering af landskabsniveauet som endogen og (omend vanskeligt) påvirkeligt. Barrierer indlejret i den kulturelle-kognitive søjle er endvidere per definition taget for givne og internaliserede i en grad så de ikke forekommer beviste. Det er dét forhold, der gør dem interessante at forsøge at ændre, men samtidig dét, der gør dem endog meget vanskelige at adressere. Dette taler altså for at det umiddelbart ikke er realistisk, på kortere sigt, at adressere de barrierer, der placerer sig i snittet mellem landskabsniveauet og den kulturelle-kognitive søjle. Det betyder dog ikke, at disse forhold ikke, i en større sammenhæng, bør betragtes som barrierer, der bør søges afhjulpet.

Lokalt i kommunerne er det derfor mere realistisk at forsøge at afhjælpe de barrierer, der udspringer af kommunernes egne prioriteringer, bestemmelser og systemer; hovedsageligt regulative barrierer på regimeniveau. Således er enkelte af disse barrierer allerede forsøgt håndteret i nogle af casekommunerne: Esbjerg Kommune har søgt at komme omkring ressourcekrævende lokalplan- og byggesagsbehandlingsprocesser ved at muliggøre fortætning gennem kvalitative bestemmelser i kommuneplanen, og Solrød Kommune muliggør langsomt fortætning i deres parcelhusområder ved at fjerne hindrende bestemmelser i takt med den løbende revision og udskiftning af lokalplaner. En ændring af bestemmelser i Bygningsreglementet er dog uden for kommunernes rækkevidde og kræver statens indblanding. Sådanne ændringer har desuden komplekse indvirkninger på mulighederne i lokale projekter, også ud over fortætningssspørgsmålet, og er derfor en proces, der skal prioriteres fra statslig side. Dette besværliggør afhjælpningen af barrieren. Umiddelbart vil en ændring dog være mulig.

Som det er illustreret på figur 34 er en adressering af barrierer i krydsfeltet mellem den regulative søjle og regimeniveauet dog ikke kilden til grundlæggende forandring. Som analysen har vist er det da heller ikke de regulative elementer som planlæggerne ser som de største barrierer for lokal fortætning. Det er derimod de barrierer, der er rodfæstet i den normative søjle eller mellem den regulative og den normative søjle¹³. Det drejer sig altså om barriererne (a) manglende legitimeringsprocedurer for fortætningsindsatser, (b) nødvendigheden af det kommunale grundsalg, (c) en opfattelse af manglende potentiale i fortætning, (d) idealet om parcelhuset og parcelhuskvarteret som den optimale boform (der er rodfæstet i den kulturelle-kognitive søjle, men som er tilstede inden for alle tre søjler), (e) den deraf afledte lokale modstand (eller rettere frygten herfor) mod fortætningsprojekter samt kommunen og planlæggerens egne opfattelser af deres roller i fortætningsindsatser, herunder (f) kommunens rolle alene som rammesættende og (g) som kun at skulle påvirke udbud og dermed ikke efterspørgsel.

Sidstnævnte (g) befinder sig dog på landskabsniveau og med en vis indlejring i den kulturelle-kognitive søjle. Alligevel vurderes der at være en mulighed for at adressere denne barriere samt barrieren i (f) kommunens opfattelse af sin rolle som rammesættende. Disse to forhold er nemlig ikke universelle opfattelser af kommunens muligheder for at handle. Som det også nævnes i afsnit 11.7 agerer danske kommuner i andre sammenhænge mere igangsættende, initierende og katalyserende og går i højere grad ind og understøtter en bestemt udvikling. Som eksempler kan nævnes København Kommunes bevidste favorisering af cyklisme i bestemte dele af byen, Aarhus, Odense og København Kommunes satsning på at højne kvaliteten af den offentlige transport gennem investeringer i letbaner, en lang række kommuners investeringer i kulturhuse, ungdomsboliger, osv.

¹³ Grunden til, at det ikke er de kulturelle-kognitive barrierer på landskabsniveau, planlæggerne lægger mest vægt på, som ellers er de barrierer, der fremhæves i denne diskussion, er antageligvis disse barrierers natur som implicite og taget for givne, hvorfor planlæggeren givetvis ikke er bevidst herom ligesom planlæggeren ikke vurderer dem som inden for sit handlingsfelt.

Kommunerne forsøger altså bevidst at påvirke efterspørgslen i forhold til kollektiv transport og cyklisme og agerer katalysator inden for en lang række af områder relateret til byudvikling i kraft af deres rolle som fællesskabsforvalter (kommunalfuldmagten). Pointen er, at det i højere grad er et spørgsmål om prioritering, og muligvis historik, inden for hvilke områder kommunen (og planlæggeren) ser sig selv som hhv. rammesætter eller initiator. Planlæggeren fra Aarhus Kommune giver da også udtryk for at kommunen gerne vil drive fortætningsprojekter frem, men at de, grundet frygten for lokal modstand, ikke vil fremprovokere en ”uheldig debat” om emnet førend det bliver ”en reel problemstilling”. Disse to barrierer, i form af kommunens opfattelse af sin egen rolle, udspringer delvist fra en neoliberal vækstagenda og opfattelsen af kommunen som en vækstskeber, men påvirkes altså også af (a) manglen på etablerede legitimeringsprocesser for fortætningsprocesser, (c) opfattelsen af potentialet for fortætning, og (e) frygten for den lokale modstand. Dette taler for at adressere netop de barrierer.

Umiddelbart bør manglen på legitimeringsprocesser til legalisering af fortætningsindsatser i parcelhusområderne kunne adresseres på kommunalt niveau. Som beskrevet i analysen er denne barriere dobbelt i den forstand, at den både omfatter manglen på legitimeringsprocedurer for fortætningsprojekter og dominansen af etablerede legitimeringsprocesser, der tilgodeser udbygning på bar mark og dermed det kommunale grundsalg. På den måde relaterer barrieren sig samtidig til (c) opfattelsen af potentialet for fortætning og (b) det legitime i bar marks udlæg som boligudbygningsprocedure. Eksempler fra case-kommunerne viser dog at planlæggerne prøver at etablere nye former for legitimeringsprocedurer: Esbjerg Kommune legitimerer f.eks. fortætning gennem jagten på ’storbyatmosfære’ og planlæggeren fra Aarhus Kommune søger at tydeliggøre det reelle potentiale i fortætning af parcelhusområder via statistikker for nedrivning og renoveringer af eksisterende parcelhuse. Dette emne behandles nærmere i afsnit 12.2, men i nærværende afsnit er det tilstrækkeligt at konstatere, at det er muligt, på lokalt niveau, at forsøge at ændre eller justere legitimeringsprocesser for boligudbygning til også at tilgodese fortætningsindsatser i parcelhuskvartererne. Det er dog meget svært at forudse omfanget af fortætning, selv med konkrete retningslinjer i kommuneplanen, som f.eks. fremhævet af planlæggeren fra Solrød Kommune, hvilket potentielt kan besværliggøre etableringen af sådanne procedurer for legitimering. En institutionalisering af sådanne procedurer og processer har dog potentialet til at tydeliggøre potentialet i fortætning i parcelhuskvarterer hvilket kan være med til at afhjælpe barrieren i opfattelsen af denne type boligudbygnings manglende legalitet. Samtidig kan de være med til at ændre på den normative/kulturelle-kognitive-indlejrde logik om at bar marks udlæg er den naturlige boligudbygningsprocedure og dermed måske modificere opfattelsen af det legitime i at kommunerne benytter grundsalg som indtægtskilde. At adressere manglen på legitimeringsprocesser til legalisering af fortætningsindsatser i parcelhusområderne synes derfor både mulig og helt central.

Hvorledes barrieren i frygten for den lokale modstand kan adresseres er ikke entydigt. Solrød Kommune har forsøgt at adressere netop denne barriere ved at gå ”roligt” til værks. Det kan siges at Aarhus Kommune hidtil har gjort det samme, dog ved at arbejde i det skjulte frem for langsomt at fremsætte konkrete retningslinjer for fortætning som Solrød Kommune har gjort det. Den reelle bagvedliggende barriere, i forhold til denne frygt for den lokale modstand, er selvfølgelig den konkrete modstand en planlægger givetvis ville møde fra lokale parcelhusejere hvis debatten om fortætningen igangsættes eller et konkret projekt godkendes. Denne modstand bunder dog delvist i en dybereliggende barriere i form af idealet om parcelhuset, parcelhuskvarteret og parcelhuskommunen. Denne barriere står desuden som helt central i kraft af sin brede indlejrning på tværs af de tre søjler og fremhæves også på tværs af case-kommuner. Sammen med den neoliberale vækstagenda står idealet om parcelhuset som en vigtig kulturel-kognitiv institutionel barriere med relation til en række af de identificerede barriere (f.eks. opfattelsen af potentialet for fortætning, kommunens identitet som parcelhuskommune, og flere). Den fremstår derfor som vigtig at adressere i forsøget på at skabe rammer og mulighed for fortætning af parcelhuskvarterer.

En række barrierer, der kan adresseres lokalt i kommunerne, er altså identificeret: Kommunens rolle som rammesætter (f) og som kun at skulle påvirke udbud (g) kan adresseres ved at søge at etablere legitimeringsprocesser for fortætningsinitiativer (a). Dette vil samtidig være med til at adressere barriererne i nødvendigheden af det kommunale grundsalg (b), opfattelsen af potentialet for fortætning (c) og frygten for den lokale modstand (e). Flere af disse barrierer har dog samtidig rod i idealet om parcelhuset og parcelhuskvarteret (d), en barrierer, der må anses som sværere at adressere lokalt. Planlæggeren og planlægningen kan dog være med til at skubbe til de gængse opfattelser af hvad en bolig er og bør være. Det kan dog debatteres hvorvidt det er planlægningens opgave at påvirke befolkningens boligpræferencer. Før tre konkrete strategier til at adressere ovenstående barrierer præsenteres og diskuteres, er det derfor nødvendigt kort at diskutere planlægningens og planlæggerens rolle i forbindelse med fortætningsprojekter i parcelhuskvarterer.

12.2 Planlægningens og planlæggerens rolle i fortætningsindsatser i parcelhuskvarterer

I årene efter Anden Verdenskrig fik planlægningen stadigt større indflydelse på den vestlige verdens byer. Især i 1950'erne og 60'ernes USA medførte en udpræget rationel, instrumentel tilgang til planlægning (Allmendinger 2009) nedrivning af enorme beboelsesområder, der blev anset som slum, og som i stedet blev erstattet af motorveje, der gennemskar byerne, og de såkaldte 'projects'; store sociale boligbyggerier. Især Jane Jacobs' berømte skildring af konsekvenserne af denne tids dominerende planlægningsparadigme i hendes hjemby New York, er rammende: Ødelæggelse af hvad man i dag ville kalde 'livable', gåvenlige byområder med store historiske og kulturelle værdier, en fysisk og social fragmentering af byerne med ødelæggende konsekvenser for især de socialt og økonomisk udsatte, og nye byområder, der var med til at forstærke de sociale, racemæssige og økonomiske uligheder, der allerede var udtalte (Jacobs 1961). Lige så galt gik det ikke i Danmark, men også her måtte mange historiske byområder lade livet for fremskridtet. Denne tids omfattende og gennemgribende planlægning og omstrukturering af byerne har efterladt sig spor i planlægningsfaget (Wildavsky 1973, Klosterman 1985). Siden har planlægning taget en mere kommunikativ drejning (Allmendinger 2009, Healey 1997) og har i dag ofte i højere grad fokus på mindre og kvalitative forbedringer i samarbejde med berørte interessenter. Et centralt spørgsmål står dog stadig i form af hvor langt planlægningen skal gå i at sikre samfundsmæssige interesser på bekostning af den enkeltes frihed og muligheder. Dette spørgsmål er mere relevant inden nogensinde med lurende miljø- og klimaudfordringer bl.a. som resultat af byernes fysisk-strukturelle indretning og tidligere tiders prioritering af privatbilismen.

Diskussionen af mulighederne for at afhjælpe nogle af de centrale barrierer identificeret i nærværende studie, herunder især idealet om parcelhuset, placerer sig midt i denne debat. Som det er fremført i kapitel 3 har den spredte bystruktur, som parcelhuset medfører, flere negative indvirkninger på miljø og klima hvilket taler for en fortætning idet det vil skabe en mere kompakt bystruktur, der vil mitigere disse effekter. Imidlertid er parcelhuset og parcelhuskvarteret, som fremført i kapitel 2, samtidig den mest populære boligform i befolkningen. Dette bunder både i de værdier parcelhuset tillægges og i de normer og værdier som mange ser som centrale i deres boligvalg; idealet om parcelhuset. Afvejningen ligger således i hvorvidt boligpræferencer er vigtigere end begrænsningen af byernes klima- og miljøpåvirkning. Det er selvfølgelig ikke et spørgsmål om enten eller, men et spørgsmål om hvor langt man i planlægningen kan gå for at sikre Brundtlandrapportens mål om at sikre fremtidige generationers livsgrundlag på bekostning af nuværende generationers boligønsker og livskvalitet.

I forbindelse med planlægningens retræte i 1980'erne, hvor den omfattende kritik af den rationelle planlægning samt neoliberale strømningers fremtog satte en stopper for planlægningens position som 'den fjerde statsmagt', gjorde Richard Klosterman status i form af en vurdering af planlægningens rolle i samfundet. Klosterman (1985) opsummerede argumenterne for planlægning inden for

fire centrale intellektuelle strømninger: Økonomiske, pluralistiske, traditionelle og marxistiske argumenter. Ifølge Klostermans (1985) diskussion af argumenterne for og imod planlægning skal planlægning udføre fire vigtige funktioner i samfundet: (1) beskytte og fremme fælles eller kollektive interesser, (2) tage hensyn til eksternaliteter af individuelle eller kollektive handlinger, (3) forbedre beslutningsgrundlaget og tilgængeligheden af information for offentlig og privat beslutningstagen, og (4) tage hensyn til omfordelingseffekterne af offentlige og private handlinger (Klosterman 1985, 15). En central rolle for planlægningen er således at beskytte de medlemmer af samfundet, der ikke er tilstrækkeligt repræsenteret i det politiske system ((1) og (4)). Hvorvidt denne gruppe inkluderer fremtidige generationer eller ligefrem 'miljøet' eller 'jorden' som 'interessent' er siden blevet diskuteret.

Denne fortolkning promoveres bl.a. inden for strømninger som etisk arealforvaltning ('ethical land-use planning'), der taler for at arealforvaltningen i højere grad skal bygge på moralske og etiske forpligtigelser over for udsatte grupper, herunder naturen og fremtidige generationer (Beatley 1991, Beatley 1994). Beatley (1994, 262) argumenterer således for at arealforvaltningen i dag tager udgangspunkt i en utilitaristisk tilgang med et udpræget økonomisk fokus. Politikere og embedsmænds beslutninger, i forbindelse med arealforvaltningsspørgsmål, tager samtidig, argumenterer Beatley (1994), udgangspunkt i et ideal om Pareto-optimering, altså en tilstand af ligevægt hvor ingen kan opnå en bedre stilling uden at andre samtidig opnår en ringere stilling. Det er således som udgangspunkt ikke muligt at påføre ejendomsjere en væsentlig ulempe i jagten på at forbedre, f.eks. miljøtilstanden. Selvom dette til dels udgør et vigtigt retsmæssigt princip i forhold til beskyttelse af den private ejendomsret, er dette også en klar udfordring i forhold til handling inden for eksisterende byområder og et system, der understøtter forsat bar marks udbygning hvor indvirkningen på tilstødende ejendomsjere er minimal (der er typisk ingen). Det er her at Beatley (1994) mener, at politikere og embedsmænd i højere grad skal adoptere en moralsk og etisk position, der medregner konsekvenser for bl.a. natur, miljø, klima og fremtidige generationer (Beatley 1994, 261-274). Det er derfor bl.a. planlæggerens rolle at beskytte disse interessenter som ikke kan tale for sig selv, ligesom Klosterman (1985) også argumenterer.

Dansk planlægning bygger delvist på en lignende antagelse idet planlægningen, ifølge Planloven, skal tilsigte at *"den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet"* (§1). Beskyttelsen af fremtidig generationer fremgår således ikke direkte. Planlægningen skal også, ifølge Klosterman (1985), tage hensyn til de eksternaliteter, der ikke tages hensyn til gennem de frie markedskræfter; traditionelt bl.a. klima- og miljøpåvirkning (argument (2)). Herunder kan de negative eksternaliteter af parcelhuskvartererne indregnes: Ekstensivt arealforbrug, stort transportarbejde hovedsageligt via privatbilisme, og højt energiforbrug til opvarmning sammenlignet med andre boligformer.

Tages ovenstående forhold i betragtning kan det argumenteres at planlægningen har til opgave at forsøge at påvirke måden hvorpå danskerne lever. Dette kan dog fortolkes på flere måder. Det må være rimeligt at antage, byggende på ovenstående, at planlæggeren og planlægningen har til opgave at sørge for at nyinddragede bar marks arealer udnyttes forsvarligt, f.eks. i form af en tilstrækkelig tæthed. Denne holdning ses da også hos flere af de interviewede planlæggere. Mere kompliceret bliver det dog i forhold til de eksisterende parcelhusområder. Både i Egedal og Solrød Kommuner fremhæver de interviewede planlæggere hvor voldsomt et indgreb, et fortætningsprojekt i et parcelhuskvarter, ses som. Det synes rimeligt at planlægningen for fortætning af parcelhuskvarterer ikke skal have en (betydelig) negativ indvirkning på livskvaliteten for de lokale beboere. Derfor sættes der i Aarhus Kommune også hovedsageligt på projekter som er afskærmet fra umiddelbare naboer, som f.eks. Højbjergprojektet (se figur 27, side 92). Hvorvidt planlægningen skal påvirke

befolkningens boligpræferencer er dog stadig et åbent spørgsmål. På den ene side har planlæggeren en forpligtigelse til at beskytte ikke-repræsenterede grupper, herunder fremtidige generationer, igennem en begrænsning af klima- og miljøpåvirkningen. På den anden side er der fare for at denne rationelle, næsten teknokratiske konceptualisering af planlægnings formål, overser andre vigtige planlægningsmål. Der er derfor fare for, at planlægningen vender tilbage til 1950'erne og 60'ernes fejltagelser hvor planlæggere, i god tro, tvangsflyttede lavindkomst- og minoritetsfamilier i nye sociale boligbyggerier, og i processen ødelagde deres sociale netværk, adgang til jobs, mv. (Jacobs 1961). Systemverdenen bør ikke invadere livsverdenen, som Jürgen Habermas konceptualiserede det (Habermas 1987).

Planlægningen og planlæggeren bør derfor, i stedet for at søge at påtvinge uønskede fortætningsprojekter i parcelhuskvarterer, forsøge at arbejde for at integrere befolkningens boligpræferencer i nye boligformer som f.eks. 'parcelhuset på højkant' også kendt som 'town houses'. Som planlæggeren fra Egedal Kommune formulerer det:

”Det der med at visualisere at det ikke bliver helt forfærdeligt, hvis det bliver fortættet, synes jeg sådan set giver meget god mening: At vise nogle løsninger hvor man godt kan gøre det uden man mister nogle af de kvaliteter som folk mener, der er forbundet med at bo i et parcelhus, ikke. Altså, jeg tænker, det er lidt det der med at man går ind og udfordrer folks idealer om parcelhuset – og så skal man jo være sikker på hvad de godt kan lide ved det. For i deres hoved er det de måske godt kan lide ved det, det er måske, at det er i én etage og fladt eller måske er det bare det at de har have og privatliv” (Dombernowsky 2016, 14:25).

Planlæggeren bør derfor arbejde med borgernes boligpræferencer og 'nudge' dem i en mere bæredygtig retning ved at tilpasse fortætningsprojekter til de værdier, der værdsættes. I det følgende dykkes der ned i hvad den kommunale planlægning og den kommunale planlægger konkret kan gøre for at tilskynde til fortætning af parcelhusområder: Hvad er planlæggerens handlerum og hvordan, og i hvilke grad, kan planlægningen og planlæggeren drive en transition til en potentielt mere bæredygtig bystruktur gennem fortætning af parcelhusområder.

12.2.1 Indsatsområder for afhjælpning af centrale barrierer

Planlægningen og planlæggeren har altså en vigtig rolle at spille i at promovere og styre fortætningsindsatser i parcelhusområder generelt. Planlæggeren skal dog være bevidst om hvor langt denne kan gå i at drive sådanne indsatser: Planlægningen kan og skal spille en vigtig rolle i at forme det bebyggede miljø og arealforvaltningen på en måde så den fremmer bæredygtighed, men skal ikke søge at influere befolkningens boligpræferencer, men i stedet arbejde med disse. Der er identificeret tre strategier, der kan hjælpe planlægningen og planlæggeren med konkret at udnytte deres rolle til at drive fortætningsindsatser og derigennem adressere barriererne: Kommunens rolle som rammesætter (f) og som kun at skulle påvirke udbud (g) kan adresseres ved at søge at etablere legitimeringsprocesser for fortætningsinitiativer (a). Dette vil samtidig være med til at adressere barriererne i nødvendigheden af det kommunale grundsalg (b), opfattelsen af potentialet for fortætning (c) og frygten for den lokale modstand (e). De tre strategier er: At ændre opfattelsen af potentialet for fortætning, at udvikle legitimeringsstrategier for fortætning, og at agere som mere en rammesættende. Disse diskuteres separat i det følgende.

At ændre opfattelsen af potentialet for fortætning

Der er, som vist i kapitel 9, relativt få danske kommuner, der planlægger for fortætning i parcelhusområder. Interviews med planlæggere i de fire case-kommuner viser, at en række oplevede barrierer

medfører, at planlæggere opfatter potentialet for fortætning i parcelhuskvarterer som begrænset relativt til potentialet for fortætning omkring centerområder, stationer og i bymidten. Særligt sidstnævnte, anses der at være et langt større potentiale for. Kommunerne søger således bevidst at skabe 'storbyatmosfære' og 'vibrant cities' gennem bl.a. fortætning i bymidten. Denne agenda har givetvis ikke altid været lige så fremtrædende som i dag, hvor den fortættede bymidte prioriteres højt af planlæggere og lokalpolitikere. Spørgsmålet rejser sig derfor, om fortætning i parcelhuskvarterer på samme vis kan bevæge sig fra at være et område som opmærksomheden ikke rettes mod da 'det passer sig selv' til at være et indsatsområde.

Første skridt i at bringe fortætning i parcelhusområder på den kommunale planlægningsagenda indebærer nødvendigvis, at fortætning italesættes, og at potentialerne for fortættede parcelhuskvarterer synliggøres. I italesættelsen af fortætning bør flere forhold understreges. For det første er der et behov for at udbrede kendskabet til de negative miljø- og klimaeffekter ved den eksisterende parcelhusbystruktur. Der kan imidlertid argumenteres for, at det er naivt at tro, at det har en reel effekt for bystrukturen, at italesætte negative miljø- og klimaeffekter. Disse forhold er ikke styrende for folks boligvalg (Andersen 2009), og det må antages, at sådanne forhold, særligt klimapåvirkning, virker mere fjerne i forhold til valget af bolig. I stedet er det sandsynligvis mere realistisk at pege på de muligheder, som fortætning åbner op for og de mere håndgribelige fordele, som fortætning rummer for de enkelte grupper af aktører; for naboer kan det betyde fjernelsen af et nedslidt hus og en fornyelse af deres kvarter, for grundejere og developere kan det medføre en økonomiske fortjeneste, for politikere kan det være med til at signalere ansvarlighed og legitimitet, særligt hvis fortætning samtidig understøtter en vækstagenda (såkaldt økologisk modernisering eller i daglig tale grøn omstilling) og endeligt, for planlæggere, kan fortætning udgøre muligheden for 'god planlægning' i bedre overensstemmelse med deres kulturelle-kognitive base, som planlæggere har opbygget gennem deres uddannelse. For at overbevise disse mange grupper af aktører om sådanne positive effekter ved fortætning af parcelhuskvarterer, er det nødvendigt, at adressere de barrierer, som bevirker, at debatten ikke afstedkommer. Blandt de identificerede barrierer er det især (d) 'idealerne om parcelhuset, parcelhuskvarteret og kommunens selvforståelse som parcelhuskommune' samt (e) 'den lokale modstand og frygt for fortætning', der er potentiale i at adressere for at ændre opfattelsen af potentialet for fortætning af parcelhuskvarterer. Som behandlet i afsnit 12.1 eksisterer andre barrierer for fortætning, men disse er i mindre grad realistiske at ændre.

Som behandlet i kapitel 2 har antropologiske og sociologiske undersøgelser vist, at boligen opfylder en række mere komplekse behov for dets beboere end blot at have 'et tag over hovedet'. Boligen er også en del af beboernes livshistorie, en målestok for succes i livet og identitetsskabende (Andersen 2009, 4). Til præferencen for ejerboligen som ejerform knytter der sig en række begrundelser, herunder særligt: At kunne disponere frit over sin bolig og det at have tryk og forudsigelig boligøkonomi. Specifikt for kombinationen af parcelhuset som boligtype og forstaden som beliggenhed gælder, at det er de grønne omgivelser og fraværet af kriminalitet og sociale problemer, som vægtes højt - særligt af børnefamilierne (Andersen 2009). Mens det er svært at ændre disse idealer - og heller ikke planlægningens rolle - bør det være muligt at gentænke parcelhuset og samtidig planlægge i overensstemmelse med disse idealer. Det ses eksempelvis, hvordan de planlagte boligtyper i den nye by Nye i Aarhus adskiller sig fra typehusene i 1960'erne og 70'erne, men stadig appellerer til det sunde, grønne liv i forstaden. Her er i stedet for udrulningen af typehuse planlagt for mere tætte byhuse med små private grunde og fællesarealer (Tækker Group 2016). Projekter som Nye i Aarhus Kommune, Nærheden i Høje-Taastrup Kommune og Vinge i Frederikssund Kommune viser, at der er et marked for mere tætte byhuse. Sådanne byudviklingsprojekter adskiller sig selvsagt i skala mv. fra fortætning i eksisterende parcelhusområder, men en pointe kan imidlertid stadig udledes heraf: At selv om de underliggende idealer om parcelhuset og parcelhuskvarteret stadig står stærke, er det muligt at planlægge for mere tætte boligtyper og bystrukturer, som harmonerer med en voksende del af borgerens idealer for boligen. Endvidere ses, at et byråd kan 'beslutte' at ændre

en kommunes selvforståelse. Dette er imidlertid ikke sket i Egedal og Solrød Kommuner, der fortsat i udpræget grad ser dem selv som 'parcelhuskommuner'. Som allerede behandlet er det dog heller ikke et enigt byråd i Aarhus Kommune, som har truffet beslutning om at bremse udlægningen af nye parcelhusområder og i stedet 'tænke ind ad'. På trods af Aarhus Kommunes status som storby i en dansk kontekst eksisterer en opfattelse af at kommunen nødvendigvis må udlægge parcelhusgrunde. Dette indikerer, at ændringen af en kommunes selvforståelse er vanskeligere end som så trods ændrede kontekstuelle forhold.

Ideen om en organisation som værende styret af *myter* og *kultur* (Christensen og Molin 1983, Scott 2001) er nyttig i forståelsen af, hvordan en kommunes selvforståelse bevidst kan ændres. I lighed med Scotts (2001) konceptualisering af *rationelle myter* definerer Christensen og Molin (1983, 55) *myten* som en "*fælles, ureflekteret hverdagsforklaring, der tjener som beslutningsnorm - og således legitimerer handlingsvalg, og reproducerer det dominerende kulturelle mønster*". Ifølge Christensen og Molin (1983) ændres eksisterende, dominerende *myter* og *kulturer* i organisationer gennem:

"iværksættelsen af nye, realistiske myter, som angiver en positiv pejling af, hvordan organisationen også kunne 'tænke'. Myten bliver i den positive rolle en form for 'ønsket norm', som organisationen kan styre efter i sin forvandling fra én kultur til en ny i rækken" (Christensen og Molin 1983, 59).

En organisationsmyte kan altså ifølge Christensen og Molin (1983) påvirkes direkte for derigennem indirekte at påvirke en organisationskultur. Kommunens selvforståelse som parcelhuskommune kan således nedbrydes ved at iværksætte en *myte* om kommunen som f.eks. en storby, hvorved en ny *kultur* skabes, inden for hvilken det er *legalt* at planlægge for fortætning af parcelhusområder. Eksempler på sådanne bevidste ændringer er Aalborgs og Odenses transformationer fra hhv. industriby til vidensby og stor dansk by til storby, der illustrerer, hvordan en planstrategi kan fungere som medie og samlende artefakt i en sådan transformation. Ved kollektivt at forholde sig til eksisterende *myter* og *kulturer* og danne forestillinger om alternativer, kan aktører over tid ændre deres hverdagspraksisser eller *rutiner* og dermed på sigt deres indforståede forestillinger - eksempelvis om hvad det indebærer for planlægningen for boliger at være forstadskommune til København, hvilke typer boliger, der *legitimt* kan planlægges for i parcelhuskvarterer og hvordan den kommunale organisationen bør agere i forhold til fortætning.

Ovenstående omhandler den kommunale planlægningsafdelings forståelse af kommunen. Kommunens selvforståelse defineres imidlertid i interaktion med borgere generelt. Netop derfor udgør den lokale modstand mod fortætning og frygten herfor blandt planlæggere en barriere for en ændring af opfattelsen af potentialet for fortætning. En ændring af borgeres, developeres, lokalpolitikeres m.fl. opfattelse af potentialet for fortætning af parcelhuskvarterer kan ske gennem etableringen af eksempelprojekter. Ifølge Jensen gælder, at "*almindelig konservatisme og mangel på kendskab til huse i to plan er det, der afholder moderne familier fra at vælge et hus i to planer*" (Jensen 2008, 47). Ifølge Jensen vælger børnefamilierne altså det fritliggende enfamiliehus i ét plan frem for et byhus når de står overfor valg af bolig, fordi førstnævnte repræsenterer det velkendte og trygge. Ved planlægningen for eksempelprojekter kan planlæggeren bidrage til, at det synliggøres, at alternative boligtyper, f.eks. byhuse, også kan tilbyde privatliv, økonomisk frihed, et hjem til kernefamilien osv. Sådanne veludførte eksempelprojekter kan dermed fungere som *artefakter* med en *symbolværdi*, der formidler budskabet om fortætning på en måde så lokal opbakning sikres.

Strategier for legitimering af fortætning

Som behandlet i afsnit 12.1 er det en barriere for fortætning i parcelhuskvarterer, at der eksisterer velinstitutionaliserede legitimeringsprocesser for byspredning, men ikke i samme grad for fortætning. Dette bevirker, at planlæggerens argumenter fremstår svagere, og at fortætning ikke ses som et legitimt mål i byudviklingen. Konceptet *legitimitet* er nævnt kort i kapitel 7. Det er imidlertid nødvendigt, at udfolde dette begreb yderligere og præcisere betydningen heraf inden for institutionsteori før de identificerede legitimeringsprocesser for fortætning i case-kommunerne kan diskuteres.

En række teoretikere har beskæftiget sig med konceptet legitimitet. Fremtrædende er bl.a. Webers (1968) ide om 'rationalitetens jernbur' og Bourdieus (1977) feltbegreb. Disse koncepter har inden for institutionsteorien dannet udgangspunkt for bl.a. Meyer og Rowans (1977) arbejde med den ikke-rationelle dimension i organisatoriske strukturer og DiMaggio og Powells (1983) konceptualisering af institutionel isomorfisme og organisatorisk homogenitet. Scott (2001) bygger videre på dette arbejde i sin konceptualisering af *legitimitet*. En aktørs handlinger er *legitime*, hvis de stemmer overens med en generaliseret opfattelse af hvad, der er hensigtsmæssigt og passende i forhold til etablerede definitioner, normer, værdier og kulturer i en given institutionel kontekst (Scott 2001, 59). Konceptet *legitimitet* adskiller sig fra legalitet, som er et rent teknisk term, der betegner en regel, i overensstemmelse med en specifik regulær proces. I sociologien anvendes begrebet *legitimitet* eller *legitimering* til at betegne det forhold at f.eks. organisationer og aktører, der er en del af organisationer har behov for mere end blot materielle ressourcer og teknisk information for at overleve. Aktører har også brug for social accept og troværdighed, hvilket opnås ved at handle i overensstemmelse med herskende regulative, normative og kulturelle-kognitive systemer (Scott 2001, 58). Fra et institutionelt perspektiv er legitimitet altså ikke en ressource, som kan handles som en vare, men som opnås gennem det, som anses som korrekt ageren i en given kontekst. Legitimitet som ressource adskiller sig endvidere fra materielle og tekniske ressourcer ved ikke at være et input, der kan omsættes til et output. Legitimitet har derimod en symbolsk værdi, som udnyttes ved at udstille denne over for andre aktører (Scott 2001, 59). Legitimitet kan dog opnås ved at mobilisere opbakning fra eksterne aktører, der besidder legitimitet. Dette kan eksempelvis ske gennem certificeringer og akkrediteringer (Scott 2001, 60) eller ved at indskrive aktører i en organisation eller et netværk. I sin konceptualisering af legitimitet lægger Scott (2001, 59) særligt vægt på den kulturelle-kognitive dimension og argumenterer for, at en organisations legitimitet kan henføres til dens kulturelle opbakning. Hvad er legitimt afhænger altså ifølge Scott særligt af dybt indlejrede idealer, fælles betydningsrammer og taget for givne rammer. Besiddelsen af legitimitet er på samme tid bemyndigende og begrænsende for aktørers handlinger. Visse handlinger er illegitime, og institutionelle systemer er således med til at strukturere aktørers handlinger.

Gennem et plan-review og interviews med planlæggere i de fire case-kommuner er fire distinkte legitimeringsprocesser for fortætning identificeret. Fælles for legitimeringsstrategierne er at de ikke argumenterer for fortætning for fortætningens skyld, men for at understøtte andre mål. De identificerede fortætningsstrategier kan opsummeres som følgende fire narrativer: (1) Fortætning understøtter centerområderne og den kollektive transport, (2) fortætning bidrager positivt til den kommunale økonomi, (3) fortætning skaber flere boliger på kanten af byen samt (4) fortætning igangsætter flyttekæder.

Fortællingen om at fortætning kan understøtte andre funktioner, herunder skabe et kunde- og passagergrundlag for hhv. detailhandlen i centerområder og den kollektive transport, kan bl.a. findes i Aarhus Kommune. Argumentet er, at en højere befolkningstæthed omkring et centerområde genererer et kundeflow og dermed bidrager til opretholdelsen af centerområdets funktioner og et bredere butiksudbud af højere kvalitet. Tilsvarende vil en stationsnær fortætning omkring den kommende

letbanes stoppesteder forøge antallet af passagerer. Interviewet med planlæggeren fra Aarhus Kommune indikerer, at argumenterne om at fortætning understøtter detailhandlen i forstæderne og letbanens økonomi ses som mere legitime. Mens det således er legitimt at hæve rammerne og arbejde for fortætning omkring centerområder og stoppesteder har Aarhus Kommune ingen planer om tilsvarende at udpege fortætningsområder i parcelhuskvarterer.

I Egedal Kommune er der, som nævnt i kapitel 11, udarbejdet en kommunaløkonomisk analyse, som 'påviser' at varieret og tæt boligbebyggelse bidrager mere positivt til den kommunale økonomi end parcelhuse. Undersøgelsen blev udarbejdet i forbindelse med kommuneplan 2013 af konsulentvirksomheden COWI på opdrag af Egedal Kommune (Dombernowsky 2016, 44:00, COWI 2015a). COWI står også bag beregninger, som viser i hvilket omfang etableringen af boliger genererer et kundegrundlag og en omsætning hos den nærliggende detailhandel (COWI 2014a, 6), hvordan cyklister bidrager til omsætningen i detailhandlen og "*er guld værd for byerne*" (COWI 2015b) samt hvordan en letbanes 'herlighedsværdi' kan konverteres til en monetær værdi (COWI 2014b, 119). Undersøgelserne vidner om et behov i planlægningen for at legitimere, hvad der ellers, blandt planlæggere, må antages betragtes som 'god byplanlægning', gennem samfundsøkonomiske beregninger.

Den kommunaløkonomiske undersøgelse gennemført for Egedal Kommune viser bl.a. at en mere varieret befolkningssammensætning har en positivt afsmittende virkning på kommunens økonomi. Undersøgelsens beregninger viser, at børnefamilier belaster kommunens økonomi idet behovet for kommunalt finansierede institutioner, som skoler og børnehaver, stiger. Omvendt viser beregningerne at borgere på offentlig forsørgelsesydelse har en positivt afsmittende virkning på kommunens økonomi idet sådanne ydelser finansieres af staten. Dette har konkret medført at et område er blevet udlagt til alment boligbyggeri og ikke som parcelhusområde.

"Altså dem man allerhelst vil have fat i, det er sådan nogle på 45-50 [år] eller sådan et eller andet, ikke, som stadigvæk arbejder og tjener penge og er ressourcestærke og kan indgå i et foreningsliv og bla bla bla, og som ikke har de der små børn, der koster boksen. Og man gider selvfølgelig heller ikke have de helt gamle for de er selvfølgelig også rigtig dyre. Men folk på overførselsindkomst, det er jo ikke penge lige ud af kommunens lomme; der får de jo nogle penge fra nogle andre og det er jo ikke kommunens egen økonomi, det egentlig påvirker" (Dombernowsky 2016, 39:07).

Eksemplet fra Egedal Kommune viser, at planlæggere har været i stand til at *legalisere* normen om varierede boligområder gennem fortætning over for politikere ved at operere inden for en vækstdiskurs. Blandt planlæggere i Egedal Kommune anses tæt og blandet boligbyggeri som et bedre alternativ end udlægningen af nye parcelhusområder. Planlæggere ser tættere og mere blandet boligbyggeri som 'god planlægning' og som værende mere socialt bæredygtigt. En *legalisering* af planlægning for tæt og blandet boligbyggeri kræver imidlertid en fremstilling af denne som mere økonomisk bæredygtig. På tilsvarende vis gælder, at argumentet om at arealer bør friholdes for bebyggelse ikke kan henføres til etiske overvejelser om byspredning, men at argumentet skal underbygges med økonomiske beregninger. Planlæggere i Egedal Kommune argumenterer således for, at rekreative og grønne landskaber skal fastholdes da dette er en væsentlig parameter i konkurrencen med andre kommuner om at tiltrække nye borgere (Dombernowsky 2016, 42:50). Dette viser, at planlæggere i Egedal Kommune har udnyttet deres *handlerum* som kommunale planlæggere til på den ene side at udføre 'god planlægning' i overensstemmelse med egne og *internaliserede* normer og i overensstemmelse med en vækstdiskurs, som planlæggeren giver udtryk for virker rammesættende for deres praksis. Udarbejdelsen af økonomiske analyser kan omvendt ses som et udtryk for at planlæggerens praksis begrænses idet brugen af kommunaløkonomiske analyser er et eksempel på hvad, der kan karakteriseres som en *standardiseret rutine*, der i stigende grad vinder

indpas i den offentlige sektor, som undergår *strukturel og adfærdsmæssig isomorfisme* – populært ofte omtalt som ‘djøfisering’. De kommunale planlæggere i Egedal Kommune er en del af et *relationelt system*, der består af hierarkiske forbindelser mellem lokalpolitikere, rådmænd, kommunale planlæggere mv. Gennem udarbejdelsen af en økonomisk analyse, agerer planlæggere i overensstemmelse med de forventninger, som knytter sig til *jobbet* og *rollen* som planlægger i en politisk organisation. Behovet for tættere og mere varieret boligbyggeri er ikke længere et udtryk for planlæggerens normer og værdier, men kan henføres til den økonomiske analyse, dvs. rapporten, som dermed antager formen som et *artefakt*, der tillægges en dybere mening og er med til at skabe en politisk dagsorden.

I Esbjerg Kommune er der på lignende vis gennemført analyser, der legitimerer fortætning. Der er således udarbejdet en analyse af borgernes boligpræferencer. Resultaterne er fremstillet som en række livsstilsgruppers boligpræferencer (Region Syddanmark 2010, 14). Analysens resultater er udmøntet som en del af redegørelsen i kommuneplanens retningslinjer for fortætning:

“I Esbjerg kommune er langt hovedparten af befolkningen interesseret i at bo i kanten af byen, tæt på byen og naturen. Det er dog ikke optimalt bare at blive ved med at bygge ud blandt andet af hensyn til landbrugsområder og naturen. Derfor er en byfortætningsindsats i parcelhusområderne vigtig, så der kommer flere boliger i kanten af byen” (Esbjerg Kommune 2014, 63).

Analysens resultater viser, at der er et behov for boliger på kanten af byen og ikke for nye satellitbyer. Med reference til denne analyse *legaliseres* planlæggerens argument om fortætning i parcelhusområder. Den interviewede planlægger fra Esbjerg Kommune forklarer endvidere, hvordan argumentet om fortætning understøttes af:

“Vækststrategi 2020, hvor der refereres til en undersøgelse hvor... hvis man vil have unge til at blive eller flytte til byen, hvis vi skal have arbejdskraft, veluddannet arbejdskraft, så skal vi have det, man kan referere til som ‘storbyatmosfære’. Det er det, som efterlyses. Storbyatmosfære, et af midlerne til at få det, det er fortætning. Så den sammenhæng er ret kort og til at forstå: Jo flere mennesker der er på et sted, jo mere storbyatmosfære” (Andersen 2016, 22:50).

I Solrød Kommune har planlæggere argumenteret for en fortætning ud fra behovet for at igangsætte flyttekæder, dvs. at den ældre del af befolkningen fraflytter deres parcelhuse til fordel for en mindre bolig hvorved parcelhusbygningsmassen frigøres til børnefamilierne. Også i Solrød Kommune er det underliggende rationale for fortætning i parcelhuskvarterer kommunaløkonomisk funderet:

“Det er igen for at opretholde et serviceniveau [...] hvis vi ikke får ny tilflytning hertil, og vi kun har ældre, som bare bliver i deres boliger, som igen er meget store, det er jo også... Det er ikke altid at det er særligt hensigtsmæssigt. Så skrider vores [skatte] grundlag også, kan man sige, så vi har også brug for nogle familier...” (Olsen 2016, 04:18).

Gennemgangen af legaliseringsstrategierne for fortætning i parcelhuskvarterer i de fire case-kommuner illustrerer, hvorledes planlæggere på forskellig vis er i stand til at udnytte deres *handlerum* og gennem referencer til analyser, rapporter og lignende er i stand til at retfærdiggøre fortætning, som et hensigtsmæssigt og passende middel i planlægningen. Fortætning udgør dermed ikke målet, men midlet og analyserne har symbolske legitimitetsskabende hensyn snarere end rationelle målopfyldende hensyn. Analysernes kommunaløkonomiske udgangspunkt vidner om at planlægningen opererer inden for en neoliberal diskurs. Idet planlæggerne opererer inden for denne diskurs og knytter fortætningsagendaen til udfordringer som interurban konkurrence, tilflytning osv. kan der argumenteres for, at planlæggerne er i stand til at udnytte denne diskurs. Dermed nuanceres billedet

af den neoliberale vækstdiskurs som en barriere for fortætning, og det ses hvorledes dette institutionelle system på samme tid er begrænsende og bemægtigende for planlæggeren. Legaliseringsprocesserne er samtidig udtryk for to former for normativ isomorfisme: På den ene side er planlæggeren præget af sin formelle uddannelse, som udgør en kognitiv base og bevirker at planlæggeren over for sig selv skal legalisere sin praksis. På den anden side indikerer spredningen af nye modeller for planlægningen, her identificeret som en række samfunds- og kommunaløkonomiske analyser, inden for professionelle netværk et behov for at legalisere planlægningen overfor 'eksterne' aktører. Planlæggeren bidrager dermed til en konvergerende institutionalisering og vedligeholder 'forestillinger og myter om rationalitet og effektivitet', der betyder, at planlæggerens rolle indebærer, at opføre sig målrationalt og begrunde sine handlinger og valg ud fra bestemte rationelle kriterier.

Kommunernes rolle som mere end rammesættende

Kommunernes rolle i planlægningen kan generelt siges at være mestendels rammesættende i kraft af de planlovgivne værktøjer som kommune- og lokalplaner. Kommunernes arbejde som myndighed bundet samtidig i hjemmelsgivende lovgivning hvorfor der er forudbestemte rammer for hvad den kan engagere sig i og hvordan. Som kort diskuteret i afsnit 11.7 og 12.1 giver kommunens rolle som fællesskabsforvalter dog mulighed for, igennem kommunalfuldmagtsreglerne, at handle for at fremme fællesskabets interesser. Ovenfor er dette eksemplificeret med særlige prioriteringer af cykellisme, fremme af kulturtilbud, mm. Kommunen kan derfor vælge i højere grad at agere proaktivt og katalyserende for en udvikling, som anses som værende i fællesskabets interesse. Jf. diskussionen om etisk arealforvaltning og planlægnings rolle i forhold til fremme af bæredygtighed igennem byplanlægningen kan fortætningsinitiativer, for at mindske transportarbejdet og begrænse arealforbruget til ny byudvikling, anses som i fællesskabets interesse; en beskyttelse af jordens ressourcer for at sikre livsvilkårene for fremtidige generationer og nutidens dyre- og planteliv. Som planlæggeren fra Egedal Kommune kommenterede (se citat s. 106-107), er det dog ikke et planlægningsmål, der er politisk prioriteret i en offentlig organisation med begrænsede ressourcer. I stedet prioriteres de lovdikterede opgaver samt de udviklingsprojekter med (det opfattede) største potentiale for udvikling og tiltrækning af investeringer udefra i form af private investeringer eller statslige tilskud eller medfinansiering. Mens dette ikke fremhæves specifikt i alle case-kommunerne illustrerer disse pointer dog hvordan kommunens rolle i fortætning også formes af hvordan potentialet og emnet generelt opfattes af kommunale planlæggere såvel som beslutningstagere.

Hvis omfanget af fortætning i parcelhusområder skal komme ud over den sporadiske og inkrementelle udvikling, der udgør størstedelen af fortætningsprojekterne i dag, skal kommunen dog ikke bare sætte de rette rammer, i form af muliggørende retningslinjer i kommune- og lokalplaner, men samtidig koordinere og opmuntre fortætningsprojekter da: (1) en kommunalt styret fortætningsproces i højere grad vil tage højde for, og forhindre, uhensigtsmæssig udvikling i parcelhuskvartererne i form af genevirkninger, æstetisk uønskede projekter, osv., (2) den nuværende manglende sikkerhed for developere, i forhold til fortætningsprojekter, fordrer kommunal involvering, der sikrer forudsigelighed og skaber vished om projekters gennemførlighed og dermed rentabilitet, (3) en mere omfattende fortætningsindsats kræver strategisk planlægning, da udviklingen vil ske over årtier, hvilket kræver central koordinering, og (4) markedet ikke alene kan tage højde for de eksternaliteter, ikke-bæredygtigt arealforbrug indebærer, eller i tide flytte udviklingsprojekter fra bar mark til fortætning (når de tilgængelige bar mark ressourcer slipper op), grundet fortætningsindsatsernes langstrakte karakter. Argument 1-3 for planlægning fra Klostermans (1985) diskussion er altså repræsenteret her.

Grundet de udfordringer, etableringen af fortætning i parcelhusområder som legitimt planlægningsmål, står over for, er en ændring af kommunens og planlæggerens rolle i fortætningsindsatser dog i høj grad afhængig af de initiativer, der fremhæves i diskussionerne om legitimering af fortætning

samt facilitering af lokal debat om fortætningens muligheder og begrænsninger. Fortætning skal således etableres som en legitim planlægningsindsats over for kommunens beslutningstagere og borgere, og borgere og beboere skal have en klar forståelse for hvad fortætning kan bidrage med i lokalområdet og hvordan sådanne projekter kan udføres uden væsentlige gener. Det er på baggrund af disse indsatser at kommunerne bør gentænke deres rolle i fortætningsprojekter og i højere grad styre disse processer. Aarhus Kommunes tilkendegivelser af hensigten om at vurdere mulighederne for fortætningen i konkrete forstadsområder er første skridt i denne proces, men hvor langt kommunen vil gå i, åbenlyst, at facilitere og opmuntre fortætningsprojekter i parcelhuskvartererne i dialog med de lokale fællesråd, er endnu uvist. Denne åbenhed om ønsket og støtten til sådanne projekter synes dog afgørende for en vellykket strategisk indsats.

Hjørring Kommune vandt i 2015 Dansk Byplanlaboratoriums og Akademisk Arkitektforenings Byplanpris, der uddeles hvert år for planlægning, der er udtryk for innovation. Hjørring Kommune vandt for en Plan- og Udviklingsstrategi ”med klare udmeldinger” (Dansk Byplanlaboratorium 2015). Mest omtalt var Hjørring Kommunes åbne og klare prioritering af kommunens byer og landsbyer i forhold til hvor der kommer til at ske udvikling, og, mere kontroversielt, hvor der kommer til at ske afvikling (Hjørring Kommune 2015). Planen, der strækker sig over 20 år, arbejder således både med investeringer i områder med udvikling, og ”en langsigtet og bæredygtig omdannelse [af områder med affolkning] ved at nedrive og skabe nye grønne zoner og forbindelser til den rige natur” (Dansk Byplanlaboratorium 2015). Hjørring Kommune har altså valgt en bevidst og proaktiv strategi for at sikre kvaliteten af kommunens byer og samtidig initieret en debat om hvad man kan kalde nødvendighedens politik i forhold til at adressere affolkningsproblematikken.

Ligesom i tilfældet med Hjørring Kommune bør kommunerne i højere grad engagere sig i en diskussion af fremtiden for parcelhusområderne og med klare udmeldinger tydeliggøre i hvilke områder en fortætningsproces med fordel kan finde sted. Ligesom Hjørring Kommune har anerkendt problematikken med at nogle områder affolkes mens andre trives, og reageret herudfra, bør kommunerne tage ansvar for arealforvaltningen og anerkende parcelhusbyernes samfundsmæssige følger. I takt med at kommunernes omdannelsesområder slipper op skal kommunerne altså flytte fokus herfra og mod det potentiale, der er i parcelhusområderne. De bør desuden, tidligt, sætte de rette rammer for en fortætningsproces, men også, ligesom i omdannelsesområderne, påtage sig en mere aktiv, katalyserende og styrende rolle for at sikre kvaliteten af parcelhusområderne i takt med at tætheden gradvist øges. Ligesom en proaktiv kommune er nødvendig for at sikre kvaliteten af områderne i afvikling er den det også for at sikre en forsvarlig forvaltning af tilgængelige arealer.

De identificerede barrierer illustrerer dog at udfordringerne i denne forbindelse stikker dybt. Den politiske uvilje udspringer således både fra mere dybtliggende handlingslogikker, som vækstagen-daen, og normative-kulturelle-kognitive elementer som den opfattede nødvendighed af til stadighed at udlægge parcelhuse på bar mark i konkurrencen om tiltrækning af borgere og generering af indtægter til kommunekassen. Planlæggeren kan dog fra sin position spille en rolle i at fremme fortætning af parcelhusområder inden for planlægningsagendaen som illustreret i de foregående afsnit. Helt centralt er dog også at planlæggeren i højere grad ser sin egen rolle som mere end blot ramesættende. Som illustreret i de fire case-kommuner styres planlæggerne i høj grad af frygten for borgere og beboeres reaktioner på fortætningsprojekter. Mens denne frygt antageligvis bunder i reelle erfaringer for negative reaktioner kan planlæggeren også i højere grad end nødvendigt lægge bånd på sin egne muligheder og derigennem begrænse sit handlerum.

Kapitel 13 - Anbefalinger

I det følgende præsenteres 11 anbefalinger til planlægningen for fortætning af eksisterende parcelhusområder. Anbefalingerne bygger på analysen af de identificerede institutionelle barrierer for fortætning (kapitel 11) samt diskussionen af mulighederne for at adressere eller afhjælpe disse (kapitel 12) og henvender sig fortrinsvist til den kommunale planlægning og planlægger.

Til den statslige planlægning

1. Udbred fingerplanprincippet til andre dele af landet end kun hovedstadsområdet. Ved at begrænse kommunernes muligheder for byspredning og stille krav om stationsnær byudvikling ansøres fortætning i parcelhusområder.
2. Ændr bestemmelser i Bygningsreglementet. Ved at muliggøre vandrette lejlighedsskel i dobbelthuse og fjerne medfølgende rettigheder for etablering af småbygninger i forbindelse med oprettelsen af lodrette lejlighedsskel muliggøres fortætning. Tilsvarende bør mindste- og maksgrundstørrelsen for parcelhusgrunde sænkes og højere bebyggelsesprocenter tillades. En undersøgelse af utilsigtede konsekvenser herved bør gennemføres.

Til den kommunale planlægning

3. Undersøg mulighederne for brugen af kvalitative frem for kvantitative retningslinjer i kommuneplanen. Kvalitative retningslinjer for fortætning i boligområder med et fokus på formålet med de enkelte retningslinjer frem for tal og eksakte størrelser er mere fleksible og muliggør hensigtsmæssig fortætning. En ledsagende designmanual i redegørelsesdelen bidrager til en forventningsafstemning mellem de aktører, der er involverede i fortætningsprojekter og kan ligeledes skabe større vished og forudsigelighed for developere og private, der vil engagere sig i mindre fortætningsprojekter.
4. Formuler retningslinjer i kommuneplanen og bestemmelser i lokalplaner for fortætning, der bidrager positivt til bebyggelsesmiljøet i bevaringsværdige parcelhusområder. Visse typer fortætning som f.eks. udnyttelsen af tagrum og bagudvendte tilbygninger er mulige selv i bevaringsværdige villakvarterer, men kræver opmærksomhed herpå ved udformningen af retningslinjer, som adresserer disse emner specifikt. Ved etableringen af dobbelthuse med lodrette lejlighedsskel bør det overvejes at stille krav om at mindre bygninger opføres sammenbygget.
5. Gentænk parcelhuset. Planlæg for boligformer i eksisterende parcelhuskvarterer, der inkorporerer idealet om parcelhuset, men er mere tætte. 'Parcelhuset på højkant' som et alternativ til det fritliggende etplanshus kan indebære dobbelt- eller rækkehuse i flere etager med private såvel som fælles udearealer.
6. Skab en fælles forståelse for fortætning af parcelhuskvarterer mellem planlæggere, byggesagsbehandlere og lokalpolitikere og inddrag developere og borgere gennem f.eks. fællesråd. Italesæt herunder fortætning af parcelhusområder som et legitimt planlægningsmål og en ønskelig udvikling. At engagere offentligheden og lokale beboere i debatten er centralt.
7. Skrid langsomt frem, evt. over flere planperioder, og søg ikke at gennemtvinge en fortætningsagenda. Introducer i stedet først fortætning som del af kommuneplanstrategien og formuler derefter retningslinjer og bestemmelser i hhv. kommuneplanen og lokalplaner.

8. Iværksæt eksempelprojekter for fortætning for at synliggøre potentialet for fortætning. Fortætningsprojekterne bør være af høj kvalitet, bl.a. æstetisk, og planprocesserne åbne over for input fra borgere. Eksempelprojekter kan med fordel iværksættes på kanten af parcelhusområder og i områder med mere blandet bebyggelse, både fysisk og funktionsmæssigt.

Til den kommunale planlægger og byggesagsbehandler

9. Identificér de parcelhusområder, hvor der er potentiale for fortætning, herunder områder med en særlig åben fysisk struktur eller med en høj andel af renoveringsmodne huse, og synliggør dette potentiale over for andre aktører gennem kort, statistikker, prognoser, diagrammer og anden grafik som på overbevisende vis formidler budskabet om fortætning.
10. Argumentér for at fortætning kan understøtte eksisterende agendaer såsom målsætninger om tilflytning, skattegrundlag, bykonkurrence mv., og udarbejd om nødvendigt analyser, f.eks. kommunaløkonomiske analyser, som underbygger dette.
11. Skab et overblik over byggesager i parcelhuskvarterer og vurdér af hensyn til helheden og naboer potentialet for at anspore kombinationen af flere mindre fortætningsprojekter til færre større fortætningsprojekter.

Kapitel 14 - Konklusion

Over 50 % af den danske befolkning bor i parcelhuse, og for en endnu større andel af befolkningen udgør parcelhuset den foretrukne boligtype. 1960'erne og 70'ernes typehuse udgør stadig i dag en stor del af de ca. 1 mio. parcelhuse i landet, men også siden er udbuddet blevet udbygget med ca. 200.000 parcelhuse på nyudstykkede grunde. Ifølge opgørelser udgøres ca. 50 % af byernes areal og ca. 4 % af Danmarks areal af parcelhusområder. Udbygningen af parcelhusområder har medført en byspredning og i perioden 1960-1979 fordobledes byernes areal på trods af, at befolkningstallet kun steg med ca. 11 %. Denne byspredning medfører et øget transportarbejde, og en bystruktur præget af parcelhusområder er ikke miljø- og klimamæssigt bæredygtig relativt til den tætte by. For at opnå en potentielt miljø- og klimamæssig bæredygtig bystruktur er det nødvendigt at fortætte eksisterende parcelhuskvarterer. I takt med at bynære omdannelsesområder udnyttes, udtømmes potentialet for fortætning gennem byomdannelse. Dette, i kombination med en aldrende befolkning i renoveringsmodne parcelhuse fra 1960'erne og 70'erne, åbner op for fortætning.

Et review af kommuneplanstrategier og kommuneplaner for alle kommuner med en by på over 25.000 indbyggere og alle 38 hovedstadskommuner (tilsammen 53 kommuner) viser, at i alt 10 hovedstadskommuner, de 2 store provinsbyer Aarhus og Odense samt 4 kommuner med mellemstore provinsbyer har plandokumenter indeholdende specifikke retningslinjer eller ønsker om fortætning af parcelhusområder. Herudover er fortætning af parcelhusområder ikke et udbredt planlægningsmål og kun få isolerede projekter kunne identificeres.

Fortætningen af eksisterende parcelhusområder, og dermed transitionen fra en spredt til en tæt bystruktur, hindres dels af kontekstuelle forhold, som mindsker incitamentet til fortætning, og dels af oplevede institutionelle barrierer, som understøtter dominerende socio-tekniske regimer. De kontekstuelle forhold, der hindrer eller stimulerer fortætning er geografiske (beliggenhed ift. vækstområder og afstand til stationer) og demografiske (befolkningstilvækst og en andel af ældre generationer i parcelhuse) samt relateret til boligmarkedet (efterspørgsel-udbud og andel af parcelhuse fra 1960'erne og 70'erne) og adgangen til alternative byudviklingsarealer (arealer på bar mark og byomdannelsesarealer). De institutionelle barrierer for fortætning består af institutionelle delelementer af regulative, normative og kulturelle-kognitive systemer. Barriererne vekselvirker både på tværs af landskabs-, regime- og nicheniveauer og på tværs af regulative, normative og kulturelle-kognitive søjler.

I alt er der identificeret 15 oplevede barrierer i de fire case-kommuner. Identifikationen skal ikke ses som en opstilling af en udtømmende liste af barrierer, men rettere en indsigt i nogle af de barrierer den kommunale planlægning og den kommunale planlægger begrænses af i arbejdet med fortætning i parcelhusområderne. Stærkt vekselvirkende barrierer indlejret i kulturelle-kognitive systemer og rodfæstet på landskabsniveau udviser stor træghed over for deinstitutionalisering. Nedbrydes disse barrierer igangsættes potentielt en transition. Hertil tæller barrierer som den hegemonisk neoliberale vækstagenda, kommunens rolle som vækstkaber, idealerne om parcelhuset og parcelhuskvarteret samt kommuners selvforståelser som parcelhuskommuner. Barrierer, der vekselvirker i begrænset grad, er indlejret i regulative systemer og rodfæstet på et regimeniveau er mindre træge overfor deinstitutionalisering, men nedbrydning heraf fører ikke til en transition. Sådanne barrierer inkluderer bestemmelser i Bygningsreglementet og i plandokumenter samt en ressourcekrævende byggesagsbehandling.

Barrierernes styrker afhænger af, hvordan de opleves af planlæggere i de enkelte kommuner. De interviewede planlæggere oplever på tværs af de fire case-kommuner en række regulative og normative barrierer for fortætning, som er rodfæstet mestendels på regimeniveau. Disse barrierer er realistisk set adresserbare og kan bidrage til at igangsætte en vis transition. Til disse barrierer tæller

en række regulative barrierer, det være sig bestemmelser i Bygningsreglementet og i plandokumenter samt en ressourcekrævende byggesagsbehandling. Derudover tæller til disse barrierer en række normative barrierer bestående af tilstedeværelsen af legitimeringsprocesser for byspredning, men ikke fortætning, begrænsningen af kommunens rolle som rammesættende og udbudspåvirkende, opfattelsen af potentialet af fortætning som begrænset samt en lokal modstand mod fortætning og frygten herfor blandt planlæggere og politikere.

Fortætning af parcelhusområder rejser etiske spørgsmål, om hvor langt planlægningen bør gå for at sikre almenvællets interesser på bekostning af den enkeltes frihed og muligheder. Afvejningen består af hvorvidt befolkningens boligpræferencer er vigtigere end begrænsningen af negative miljø- og klimapåvirkninger. Traditionelt har planlægningen haft til formål at afbøde de negative eksterne effekter, der ikke tages hensyn til gennem de frie markedskræfter. Fortætning af parcelhusområder bør ideelt ske på en måde så beboernes livskvalitet ikke forringes og planlægningen bør, i stedet for at gennemtvinge uønskede fortætningsprojekter i parcelhuskvartererne, forsøge at integrere befolkningens boligpræferencer i nye boligtyper.

De oplevede regulative barrierer kan adresseres gennem relativt enkle ændringer af lovgivningen og administrationen heraf. Tre strategier er identificeret til adresseringen af de oplevede normative barrierer, der udgør et større potentiale for mere omfattende ændringer i forhold til det dominerende regime. For det første bør den kommunale planlægger søge at ændre opfattelsen af potentialet for fortætning. Dette indebærer, at italesætte fortætning i parcelhuskvarterer og ændre myter og kulturer om fortætning i den kommunale organisation samt at planlægge for eksempelprojekter, som synliggør hensigtsmæssig fortætning overfor borgere generelt. For det andet bør den kommunale planlægger søge at etablere legitimeringsstrategier for fortætning. Ved at forankre fortætningsindsatser i accepterede agendaer og operere indenfor herskende diskurser udnytter planlæggeren sit handlerum og bidrager på sigt til at institutionalisere fortætningsprocesser. For det tredje bør den kommunale planlægger søge at initiere fortætningsindsatser ved aktivt at afsøge potentialer, koordinere og opmuntre til fortætningsprojekter. En synlig og bevidst prioritering og italesættelse af nødvendigheden af, og mulighederne ved, fortætning er et langsigtet strategisk mål idet dette kan muliggøre en åben debat om emnet og dermed potentielt skabe accept blandt borgere og beboere.

Diversiteten af barrierer, der spænder fra regulative over normative til kulturelle-kognitive institutionelle systemer og fra niche- til landskabsniveau illustrerer udfordringen, der er forbundet med at fortætte i eksisterende parcelhusområder. Både lovgivning, procedure, værdier, normer og dybere-liggende handlingslogikker stiller sig således i vejen for den kommunale planlægning og planlægger. Udfordringen er derfor betydelig, og selvom planlæggeren kan forfølge flere strategier for at søge at promovere og facilitere fortætning lokalt er der flere strukturelle forhold, der nødvendigvis må adresseres hvis en transition til mere tætte bystrukturer, og mere bæredygtige byer, skal opnås. En lokal indsats for at synliggøre fordelene ved en integration af nye og tættere boligformer er dog første skridt til forandring.

Kapitel 15 - Perspektivering

Nærværende undersøgelse beskæftiger sig med de institutionelle barrierer for fortætning af eksisterende parcelhusområder nærmere bestemt, hvordan disse barrierer vekselvirker, i hvilken grad de er indlejret, og hvordan de kan adresseres i planlægningen. En afgrænsning af undersøgelsen har været nødvendig, og på baggrund heraf er en række videre undersøgelser oplagte.

For det første har fokus for nærværende undersøgelse været en kortlægning af de institutionelle *barrierer*. Dermed har undersøgelsen rettet sig mod de forhold, som hindrer en fortætning. På baggrund heraf er der opstillet en række anbefalinger, til hvorledes disse barrierer kan adresseres. En videre undersøgelse bør beskæftige sig specifikt med disse anbefalinger og undersøge (bi)virkningerne af en ageren jf. disse. Dermed bør en undersøgelse bygge videre på nærværende undersøgelses resultater, det være sig kortlægningen af barrierer og opstillingen af anbefalinger, og i højere grad være løsningsorienteret, end hvad tilfældet er for nærværende undersøgelse. I forlængelse heraf bør en videre undersøgelse belyse potentialerne for fortætning i konkrete parcelhuskvarterer eller på kommunebasis i forskellige kontekster.

For det andet gælder, at nærværende undersøgelse har beskæftiget sig med barrierer i forhold til *planlægningen*. Dermed har undersøgelsen afgrænset sig fra barrierer som skatte- og finansierings-systemet, der tillige har afgørende indvirkning på boligsektoren og dermed barriererne og potentialerne for fortætning. En videre undersøgelse bør derfor beskæftige sig med ikke-planlægningsmæssige barrierer for fortætning. Til belysningen heraf bør interviews gennemføres med eksperter inden for fagområder såvel som aktører involveret i konkrete fortætningsprojekter, herunder developere, grundejere og naboer.

For det tredje argumenteres i nærværende undersøgelse for nødvendigheden af fortætning på baggrund af *miljø- og klimamæssige* overvejelser. Her gælder, at en videre undersøgelse vil skulle beskæftige sig med sociale og økonomiske forhold, herunder socialt forankrede rationaler for fortætning af parcelhuskvarterer og den økonomiske rentabilitet af fortætningsprojekter. Det vurderes givtigt konkret at vurdere økonomiske barrierer for, at developere udfører fortætningsprojekter i tråd med lokale bestemmelser herfor. Flere af informanterne i nærværende studie har således givet udtryk for at fortætningsprojekter ikke er rentable for hverken store eller små developere. En uddybning af disse forhold vurderes central.

Slutteligt bør de konkrete potentialer for forskellige typer af fortætning i parcelhusområderne undersøges mere kvantitativt for at skabe vished om de lokale boligudbygningspotentialer. Her kunne især to tilgange være givtige:

(1) En undersøgelse i tråd med Henrik Pedersens undersøgelse i Aarhus kunne belyse potentialet ved at observere historiske nybygninger på eksisterende parcelhusgrunde. En GIS-baseret undersøgelse kunne således finde tilstødende nedrivnings- og nybygningsprojekter inden for et givet tids-horisont hvilket ville udgøre mulige indsatsområder. Som Pedersen formulerer det kunne kommunen gå i dialog med de pågældende grundejere og vurdere om man kunne få mere ud af det end nye villaer. Derved ville det historiske potentiale inden for et givent geografisk område kunne fastslås og på den måde give en ide om det generelle potentiale i lignende områder.

(2) En anden undersøgelse kunne belyse det fremadrettede potentiale. Her kan SBI's Parcelhusatlas med fordel fungere som udgangspunkt. En GIS-baseret analyse ville således kunne udpege områder med renoveringsmodne boliger og en kombination af høj grundværdi og lav bygningsværdi. Gennem en sådan indledende manøvre vil et overslag af potentialet kunne estimeres mens casestudier af udvalgte områder vil kunne belyse konkret hvad det lokale potentiale er.

Litteraturliste

- Alexander, E. R. »Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design.« *Planning Theory*, Vol 4(3) 2005: 209–223.
- Allmendinger, Philip. *Planning Theory*. Basingstoke, Storbritannien: Palgrave Macmillan, 2009.
- Andersen, Ole Beck, interviewet af Martin Richner og Mikkel Ibsen. *Interview med leder af Kommuneplan og Klima Ole Beck Andersen, Esbjerg Kommune* (26. april 2016).
- Arler, Finn, Michael Søgaard Jørgensen, Daniel Galland, og Esben Munk Sørensen. *Kampen om m2 - Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*. København: Fonden Teknologirådet, 2015.
- Beatley, Timothy. *Ethical Land Use: Principles of Policy and Planning*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- . »A set of ethical principles to guide land use policy.« *Land Use Policy*, januar 1991: 3-8.
- Benson, Peter Suppli. »Svigtende grundsalg betyder kommunal smalhals.« *Berlingske Tidende*, 2008: Tilgængelig på: <http://www.b.dk/danmark/svigtende-grundsalg-betyder-kommunal-smalhals>.
- Bergek, A, S. Jacobsson, B. Carlsson, S. Lindmark, og A. Rickne. »Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: A scheme of analysis.« *Research Policy*, 37 2008: 407-429.
- Berger, P. L., og T. Luckmann. *The Social Construction of Reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday, 1967.
- Bertaud, Alain, og Harry W. Richardson. »Transit and Density: Atlanta, the United States and Western Europe.« I *Urban Sprawl in Western Europe and the USA*, af Harry W. Richardson (ed.), 293-310. London: Routledge, 2004.
- Boliga. *boliga.dk*. 20. April 2016. <http://www.boliga.dk/kvadratmeter-priser-kommuner.html?houseType=1> (senest hentet eller vist den 20. April 2016).
- Bourdieu, P. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- Breheny, M. »The contradictions of the compact city: a review.« I *Sustainable Development and Urban Form*, af M. Breheny, 138–159. London: Pion Ltd, 1992.
- . »The compact city and transport energy consumption.« *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 20 1995: 81-101.
- Brenner, N., P. Marcuse, og M. Mayer. »Cities for people, not for profit.« *City*, juni-september 2009: 176-187.
- Bruegmann, R. *Sprawl: A Compact History*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Christensen. *Bolius*. 27. 05 2015. <https://www.bolius.dk/byggeloven-18116/> (senest hentet eller vist den 29. 05 2016).
- Christensen, Linda. *Bystruktur og transportadfærd - Hvad siger Transportvaneundersøgelsen?* Faglig rapport, København: Miljøministeriet, 2001.
- Christensen, Søren, og Jan Molin. *Organisationskulturer*. København: Akademisk Forlag, 1983.

- Clifford, B., og M. Tewdwr-Jones. *The Collaborating Planner? Practitioners in the neoliberal age*. Bristol: Policy Press, 2014.
- Cochrane, Allan. »Interviews.« I *Researching the City*, af Kevin Ward, 38-53. London: Sage Publications Ltd, 2013.
- Coenen, Lars, Paul Benneworth, og Bernhard Truffer. »Toward a spatial perspective on sustainability transitions.« *Research Policy*, 41 2012: 968– 979.
- COWI. *Befolkningsudvikling, boliger og bosætning – tendenser og udvikling i Danmark 2015*. 6. november 2015a.
<https://cowicitycreators.wordpress.com/2015/11/06/befolkningsudvikling-boliger-og-bosaetning-tendenser-og-udvikling-i-danmark-2015/> (senest hentet eller vist den 29. maj 2016).
- COWI. *Detailhandlen i provinsbyerne - Tal, tendenser og erfaringer*. Notat, Kongens Lyngby: COWI, 2014a.
- COWI. *Transport, forbrug og adfærd - En undersøgelse af danskernes handelsliv*. Undersøgelse, Kongens Lyngby: COWI, 2015b.
- COWI. *Aalborg letbane/BRT*. Udredningsrapport, Aalborg: Region Nordjylland, Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg Kommune, 2014b.
- Dansk Byplanlaboratorium. *Vinder af Byplanprisen 2015*. 2015.
http://www.byplanlab.dk/Byplanpris2015_vinder (senest hentet eller vist den 30. maj 2016).
- Dantzing, George B., og Thomas Saaty. *Compact city: A plan for a livable urban environment*. San Francisco: W.H. Freeman, 1973.
- de Roo, Gert, og Donald Miller. *Compact Cities and Sustainable Urban Development - A Critical Assessment of Policies and Plans from an International Perspective*. Aldershot, England: Ashgate, 2000.
- DiMaggio, Paul J., og Walter W. Powell. »The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.« *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 1983: 147-160.
- Dombernowsky, Amalie, interviewet af Mikkel Ibsen og Martin Richner. *Interview med planlægger Amalie Dombernowsky, Egedal Kommune* (Torsdag. 28. april 2016).
- Egedal Kommune. *Egedal Kommuneplan 2013-2025*. Kommuneplan, Stenløse-Ølstykke: Egedal Kommun, 2013.
- Egedal Kommune. *Ændring af rammeområde O-10 og BE-11 - Tillæg til Kommuneplan 2013-2025*. Kommuneplantillæg, Stenløse-Ølstykke: Egedal Kommune, 2015.
- Erhvervsstyrelsen. *Forstædernes Tænketank*. 26. maj 2016.
<https://erhvervsstyrelsen.dk/forstaedernes-taenketank> (senest hentet eller vist den 26. maj 2016).
- Esbjerg Kommune & Esbjerg Erhvervsudvikling. *Vækststrategi 2020*. Strategi, Esbjerg: Esbjerg Kommune & Esbjerg Erhvervsudvikling, 2014b.
- Esbjerg Kommune. *Kommuneplan 2010-2022*. Kommuneplan, Esbjerg: Esbjerg Kommune, 2010.

- Esbjerg Kommune. *Kommuneplan 2014-2026 - Vores fremtid i storkommunen*. Kommuneplan, Esbjerg: Esbjerg Kommune, 2014a.
- Fischler, R. »Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment.« *Journal of Planning Education and Research*, 01. juni 2000: 358-368.
- Flyvbjerg, Bent. »Five Misunderstandings About Case-Study Research.« *Qualitative Inquiry*, Volume 12 Number 2. April 2006: 219-245.
- Forstædernes Tænketank. *Bæredygtige Forstæder - Udredning og anbefalinger*. Udredningsrapport, København: Forstædernes Tænketank, 2012.
- Frey, H. *Designing The City. Towards a More Sustainable Urban Form*. London / New York: E&FN Spon/Routledge, 1999.
- Furlong, Paul, og David Marsh. »A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science.« I *Theory and Methods in Political Science*, af David Marsh og Gerry Stoker, 184-210. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Mcmillan, 2010.
- Garde, Jens, og Karsten Revsbech. *Kommunalret*. Randers: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2005.
- Geels, F. W. »The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms.« *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1 2011: 24-40.
- . »A socio-technical analysis of low-carbon transitions: introducing the multi-level perspective into transport studies.« *Journal of Transport Geography*, 24 2012: 471-482.
- . »Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study.« *Research Policy*, 31 2002: 1257-1274.
- . »The Dynamics of Transitions in Socio-technical Systems: A Multi-level Analysis of the Transition Pathway from Horse-drawn Carriages to Automobiles (1860-1930).« *Technology Analysis & Strategic Management*, December 2005: 445-476.
- Geels, F. W., og J. Schot. »Typology of sociotechnical transition pathways.« *Research Policy*, 36 2007: 399-417.
- Giddens, Anthony. *The Constitution of Society*. 1984.
- Gladsaxe Kommune. *By- og Boligpolitik*. Politik, Gladsaxe: Gladsaxe Kommune, 2014.
- Goffman, E. »Where the Action is.« I *Interaction Ritual: Essays in face-to-face behaviour*, af E. Goffman, 149-270. Garden City: Anchor Books, 1967.
- Goodin, Robert E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Gordon, Peter, og Harry W. Richardson. »Are Compact Cities a Desirable Planning Goal?« *Journal of the American Planning Association*, 63:1 1997: 95-106.
- Habermas, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Translated by Thomas McCarthy: Beacon Press, 1987.
- Hajer, M. A., og W. Versteeg. »A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives.« *Journal of Environmental Policy & Planning*, september 2005: 175-184.

- Hajer, Maarten A. »Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE.« *I Discourse Theory in European Politics*, af D. Howarth og J. Torfing, 297-315. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.
- Hartoft-Nielsen, Peter. *Arbejdspladsløkalisering og transportadfærd*. Hørsholm: Skov & Landskab, 2001.
- Headicar, P. »The contribution of land use planning to reducing traffic growth: The English experience.« *European Journal of Transport Infrastructure Research*, 2 2003: 137-154.
- Healey, Patsy. *Collaborative Planning - Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke, Hampshire, England: Macmillan Press Ltd, 1997.
- Herlev Kommune. *Kommuneplanstrategi 2015*. Planstrategi, Herlev: Herlev Kommune, 2015.
- Herlev Kommune. *Lokalplan 65*. Lokalplan, Herlev: Herlev Kommune, 2009.
- Herning Kommune. *Herning Kommuneplan 2013-2024*. Herning: Herning Kommune, 2013.
- Herning Kommune. *Planstrategi 2015*. Herning: Herning Kommune, 2015, 22.
- Hjørring Kommune. *Plus15 - Pan- og udviklingsstrategi 2015*. Pan- og udviklingsstrategi, Hjørring: Hjørring Kommune, 2015.
- Hodson, M., og S. Marvin. »Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? .« *Research Policy*, 39 (4) 2010: 477-485.
- Jabareen, Yosef Rafeq. »Sustainable Urban Forms - Their Typologies, Models, and Concepts.« *Journal of Planning Education and Research* , 26 2006: 38-52.
- Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961.
- Jensen, Jesper Bo. *Fra nutidens til fremtidens parcelhuse*. Fremforsk - Center for Fremtidforskning, 2006.
- . *Parcelhuset i fremtiden - fakta og tendenser*. København: Bolius Boligejernes Videncenter, 2008.
- Jespersen, Frank. *Parcelhuset og 'fortætning' - bidrag til kritikken af en boligform*. Aarhus: Aarhus Arkitektskole, 1983.
- Klosterman, Richard E. »Arguments for and against planning.« *The Town Planning Review*, Vol. 56, No. 1. januar 1985: 5-20.
- Kolding Kommune. *Planstrategi 2015 - Kolding Kommune og Trekantområdet*. Kolding: Kolding Kommune, 2015.
- Kristensen, Hans, og Hans Skifter Andersen. *Befolkningens boligønsker*. Center for Bolig og Velfærd - Realdania Forskning, 2009.
- Kvale, Steinar. *Interview - introduktion til et håndværk*. København: Gyldendal Akademisk, 2009.
- Kvorning, Jens, Bruno Tournay, og Lisbeth Nørskov Poulsen. *Den tætte by - danske eksempler*. København: By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet, 2009.
- Lense-Møller, Tove, Lars Ramhøj, Jørgen Staunskjær, Mary-Ann Knudstrup Olesen, og Jørgen B. Schmidt. »Rapport om fortætning af parcelhusområder.« *Landinspektøren*, N/A 1983: 545-560.

- Lind, Olaf, og Jonas Møller. *Alle tiders parcelhuse - 1860-2012*. København: Gyldendal, 2014.
- Litman, Todd. *Analysis of Public Policies That Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl*. London: Victoria Transport Policy Institute commissioned by LSE Cities on behalf of the Global Commission on the Economy and Climate, 2015.
- Lovell, H. »The governance of innovation in socio-technical systems: the difficulties of strategic niche management in practice.« *Science and Public Policy*, 34 2007: 35-44.
- Lowndes, Vivien. »The Institutional Approach.« I *Theory and Methods in Political Science*, af David Marsh og David Stoker, 60-79. Basingstoke, Hampshire, England: Palgrave Macmillan, 2010.
- March, James G., og Johan P. Olsen. »The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.« *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3. september 1984: 734-749.
- Markard, J., R. Raven, og B. Truffer. »Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects.« *Research Policy*, 41 2012: 955-967.
- Meyer, J.W., og B. Rowan. »Institutionalized Organizations: Formal structures as myth and ceremony.« *American Journal of Sociology*, 83(2) 1977: 340-363.
- Miljøministeriet. *Grøn omstilling - nye muligheder for hele Danmark*. København: Miljøministeriet, 2013.
- Miljøstyrelsen. »Natur og Miljø 2004.« *Webversioner af Miljøstyrelsens publikationer (1998-2011)*. 2004.
<http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2005/87-7614-725-8/html/kolofon.htm> (senest hentet eller vist den 27. maj 2016).
- Ministeriet for By, Bolig, og Landdistrikter. *Fremtidens Parcelhuskvarter - Forudsætninger, krav og behov*. København: Ministeriet for By, Bolig, og Landdistrikter, 2015.
- Naturstyrelsen. *Fingerplan 2013 - Landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning*. Landsplandsdirektiv, København: Miljøministeriet, 2013.
- Neuman, Michael. »The Compact City Fallacy.« *Journal of Planning Education and Research*, 25 2005: 11-26.
- Nevens, F., og C. Roorda. »A climate of change: A transition approach for climate neutrality in the city of Ghent (Belgium).« *Sustainable Cities and Society*, 10 2014: 112-121.
- Newman, Peter, og Jeffrey Kenworthy. *Sustainability and Cities - Overcoming Automobile Dependence*. Washington, D.C.: Island Press, 1999.
- Nielsen, T. *Boliglokalisering og transport i Aalborg*. Ph.d.-opgave, Aalborg: Aalborg Universitet, 2002.
- Næss, Petter. »Urban form and travel behavior - Experience from a Nordic context.« *Journal of Transport and Land Use*, 5: 2 2012: 21-42.
- . »Accessibility, Activity Participation and Location of Activities: Exploring the Links between Residential Location and Travel Behaviour.« *Urban Studies*, Vol. 43, No. 3. marts 2006: 627-652.
- Næss, Petter, og Nina Vogel. »Sustainable urban development and the multi-level transition perspective.« *Environmental Innovation and Societal Transition*, juli 2012: 36-50.

- Næss, Petter, og Ole B. Jensen. »Urban structure matters, even in a small town.« *Journal of Environmental Planning and Management*, 41:1 2004: 35-57.
- Odense Kommune. *Forslag til Kommuneplan 2016*. Odense: Odense Kommune, 2016.
- Odense Kommune. *Planstrategi 2015*. Odense: Odense Kommune, 2015.
- Olsen, Birgitte Blaabjerg, interviewet af Martin Richner og Mikkel Ibsen. *Interview med teamleder for Plan og Byg Birgitte Blaabjerg Olsen, Solrød Kommune* (26. april 2016).
- Peck, Jamie. "Struggling with the Creative Class." *International Journal of Urban and Regional Research*, December 2005: 740-770.
- Peck, Jamie, og Adam Tickell. »Neoliberalizing Space.« *Antipode*, 2002: 380-404.
- Pedersen, Henrik, interviewet af Martin Richner og Mikkel Ibsen. *Interview med arkitekt Henrik Pedersen, Aarhus Kommune* (25. april 2016).
- Persky, Joseph, og Wim Wiewel. »Central City and Suburban Development: Who Pays and Who Benefits?« *Great Cities Institute: University of Illinois at Chicago*, maj 1995.
- Peters, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science - The New Institutionalism*. London: Bloomsbury Publishing, 2011.
- Pineda, Andrés Felipe Valderrama, og Nina Vogel. »Transitioning to a Low Carbon Society? The Case of Personal Transportation and Urban Form in Copenhagen: 1947 to the Present.« *Transfers*, Summer 2014: 4-22.
- Realdania. *Fremtidens Forstæder*. 27. maj 2016a.
<http://www.forstaden.dk/kampagner/fremtidens-forstaeder> (senest hentet eller vist den 27. maj 2016).
- . *Kickstart Forstaden version 2.0*. 26. maj 2016b.
<http://www.forstaden.dk/kampagner/kickstart-forstaden-kampagneside> (senest hentet eller vist den 26. maj 2016).
- Region Syddanmark. *Kontur 2010 for Esbjerg Kommune*. Strategi, Region Syddanmark, 2010.
- Sallis et al. »Physical activity in relation to urban environments in 14 cities worldwide: a cross-sectional study.« *The Lancet*, 1. april 2016: N/A.
- Scott, William R. »Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas of time and space and considering their consequences.« *Industrial and Corporate Change*, vol. 12., number 4, 2003: 879-894.
- . *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. London; New Delhi: Sage Publications, 2001.
- Scott, William R., og Gerald F. Davis. *Organizations and organizing: Rational Natural and Open System Perspectives*, 6. udgave. 2006.
- Selznick, P. *TVA and the Grass Roots: A study in sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press, 1949.
- Skov-Petersen, H., og T.S. Nielsen. *Bystruktur og cyklistisme*. IGN Rapport, Frederiksberg: Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, 2014.
- Smith, A. J. Voßb, og J. Grinc. »Innovation studies and sustainability transitions: The allure of the multi-level perspective and its challenges.« *Research Policy*, 39 (4) 2010: 435-448.

- Smith, A., A. Stirling, og F. Berkhout. »The governance of sustainable socio-technical transitions.« *Research Policy*, 34 2005: 1491-1510.
- Solrød Kommune. *Kommuneplan 2013-2025*. Kommuneplan, Solrød Strand: Solrød Kommune, 2013.
- Solrød Kommune. *Lokalplan 206.1 - Havdrup Vest*. Lokalplan, Solrød Strand: Solrød Kommune, 2009.
- Solrød Kommune. *Lokalplan nr. 603.6 - 40 parcelhusgrunde i Trylleskov Strand*. Lokalplan, Solrød Strand: Solrød Kommune, 2011b.
- Solrød Kommune. *Lokalplan nr. 603.8 - Boligø 18 i Trylleskov Strand*. Lokalplan, Solrød Strand: Solrød Kommune, 2011a.
- Solrød Kommune. *Planstrategi 2015 - og Den Grønne Dagsorden*. Kommuneplanstrategi, Solrød Strand: Solrød Kommune, 2015.
- Spätha, P., og H. Rohracher. »'Energy regions': The transformative power of regional discourses on socio-technical futures.« *Research Policy*, 39 (4) 2010: 449–458.
- Svendborg Kommune. *svendborg.cowi.webhouse.dk*. 2013.
http://svendborg.cowi.webhouse.dk/dk/hovedstruktur/bosaetning_og_boliger/fortaetning_og_byfornyelse/ (senest hentet eller vist den 21. april 2016).
- Tækker Group. *Nye*. 2016. <http://www.nye.dk/kontakt/> (senest hentet eller vist den 1. juni 2016).
- Vallensbæk Kommune. *Kommuneplan 2013-2025*. Kommuneplan, Vallensbæk Strand: Vallensbæk Kommune, 2013.
- Verbong, G., W. Christiaens, R. Raven, og A. Balkema. »Strategic Niche Management in an unstable regime: Biomass gasification in India.« *Environmental Science & Policy*, 13 2010: 272-281.
- Weber, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminster, 1968.
- Wildavsky, Aaron. »If planning is everything, maybe it's nothing.« *Policy Sciences*, Volume 4, Issue 2. juni 1973: 127-153.
- Williams, K., E. Burton, og M. Jenks. »Achieving sustainable urban form: conclusions.« I *Achieving Sustainable Urban Form*, af K. Williams, E. Burton og M. Jenks, 47–355. London: Spon, 1999.
- Xue, Jin. »Sustainable housing development: decoupling or degrowth? A comparative study of Copenhagen and Hangzhou.« *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33 2015: 620– 639.
- . »Limits to decoupling strategies for sustainable housing development: the Hangzhou experience.« *Journal of Environmental Planning and Management*, 55:8 2012: 1004-1021.
- Aarhus Kommune. *Forslag til Planstrategi 2015 - Klog vækst frem mod 2050*. Kommuneplanstrategi, Aarhus: Aarhus Kommune, 2015.
- Aarhus Kommune. *Kommuneplan 2013*. Kommuneplan, Aarhus: Aarhus Kommune, 2013.

Fortætning af danske parcelhusområder

**Undersøgelse af de institutionelle barrierer ved
fortætning af eksisterende parcelhusområder**

Bilag



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Bilag 1 – Liste over kommuner inkluderet i plan-reviewet

| <i>By</i> | <i>Indbyggertal, by (2015)</i> | <i>Kommune</i> | <i>Fokus på fortætning af parcelhusområder?</i> |
|--------------------|------------------------------------|----------------|---|
| Aarhus | 261.570 | Aarhus | Ja |
| Gentofte* | 74.932 | Gentofte | Ja |
| Esbjerg | 72.060 | Esbjerg | Ja |
| Gladsaxe* | 67.347 | Gladsaxe | Ja |
| Kolding | 58.757 | Kolding | Ja |
| Hvidovre* | 52.223 | Hvidovre | Ja |
| Herning | 47.911 | Herning | Ja |
| Brøndby* | 34.580 | Brøndby | Ja |
| Hillerød* | 31.519 | Hillerød | Ja |
| Herlev* | 28.093 | Herlev | Ja |
| Svendborg | 26.804 | Svendborg | Ja |
| Vallensbæk* | 14.660 | Vallensbæk | Ja |
| Ølstykke-Stenløse* | 21.817 | Egedal | Ja |
| Solrødstrand* | 15.593 | Solrød | Ja |
| Kokkedal* | 9.585 | Fredensborg | Ja |
| København* | 580.184 | København | Nej |
| Odense | 173.814 | Odense | Delvist** |
| Aalborg | 110.495 | Aalborg | Nej |
| Frederiksberg* | 103.192 | Frederiksberg | Nej |
| Randers | 61.664 | Randers | Nej |
| Horsens | 56.536 | Horsens | Nej |
| Kgs. Lyngby* | 54.343 | Lyngby-Taarbæk | Nej |
| Vejle | 53.973 | Vejle | Nej |
| Roskilde* | 49.297 | Roskilde | Nej |
| Hørsholm* | 46.717 | Hørsholm | Nej |
| Helsingør* | 46.492 | Helsingør | Nej |
| Silkeborg | 43.351 | Silkeborg | Nej |
| Næstved | 42.588 | Næstved | Nej |
| Tårnby* | 42.031 | Tårnby | Nej |
| Greve* | 41.879 | Greve | Nej |
| Fredericia | 40.046 | Fredericia | Nej |
| Viborg | 39.228 | Viborg | Nej |
| Ballerup* | 39.163 | Ballerup | Nej |
| Rødovre* | 37.588 | Rødovre | Nej |
| Køge* | 36.424 | Køge | Nej |
| Holstebro | 35.108 | Holstebro | Nej |
| Høje-Taastrup* | 33.440 | Høje-Taastrup | Nej |
| Slagelse | 32.333 | Slagelse | Nej |
| Albertslund* | 27.610 | Albertslund | Nej |
| Sønderborg | 27.419 | Sønderborg | Nej |
| Holbæk | 26.961 | Holbæk | Nej |
| Hjørring | 25.426 | Hjørring | Nej |
| Glostrup* | 22.278 | Glostrup | Nej |
| Birkerød* | 20.228 | Rudersdal | Nej |
| Ishøj* | 20.017 | Ishøj | Nej |
| Lillerød* | 16.248 | Allerød | Nej |
| Frederikssund* | 15.865 | Frederikssund | Nej |

Bilag 1 – Liste over kommuner inkluderet i plan-reviewet

| | | | |
|---------------|--------|----------|-----|
| Værløse* | 13.124 | Furesø | Nej |
| Halsnæs* | 12.076 | Halsnæs | Nej |
| Dragør* | 11.941 | Dragør | Nej |
| Helsingø* | 8.104 | Gribskov | Nej |
| Kirke Hvalsø* | 4.035 | Lejre | Nej |
| Strøby-Egede* | 4.009 | Stevns | Nej |

*Inkluderet i Hovedstadsområdet

**Odense Kommune udtrykker på den ene side interesse i en fortætning af boligområder i byen, men har dog en lang række forbehold. F.eks. lægger kommunen i deres planmateriale op til en fortætning i korridoren langs den kommende letbane, men fremhæver at det som udgangspunkt ikke må gå ud over karakteren af de eksisterende boligområder.



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT