



JUNI, 2019

REALISÉR VISIONERNE

FRA UFORMEL PLAN TIL REALISERING

SANNE HEISELBERG FLARUP

AALBORG UNIVERSITET
Speciale, Land management



Titelblad

Specialerapport

Forfatter: Sanne Heiselberg Flarup

Cand. Tech. studerende

Landinspektørvidenskab, Land Management

Aalborg universitet



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Vejleder: Carsten Jahn Hansen

Sideantal: 77

Antal tegn inkl. mellemrum: 181.124

Antal normalsider af 2.400 tegn inkl. mellemrum: 75,5

Sanne Heiselberg Flarup
Juni, 2019

Abstract

The following master's thesis deals with informal plans and Soft Space Planning Theory. The studies take its place in Viborg municipality as a case, why the preliminary study consists of an account of the various informal planning documents currently in existence in Viborg municipality, as well as governance characteristics, challenges and opportunities.

This leads to the main study, where six examples of informal plans in Viborg Municipality are investigated, and characteristics of process, organization and involvement are drawn to further analysis. The analysis consists of six separate socio-technological actor-network-analysis of the six examples, which outlines general challenges for associations and transformations.

Finally discusses whether associations and transformations can be influenced in any way in a desired direction, which concludes on the thesis' problem definition.

The thesis is made with contributions from several interviewees from both municipal and private practice, as well as some citizens in the municipality.

Læsevejledning

Specialet er opbygget af 13 kapitler, som skal læses som følger:

Første og andet kapitel er et forord samt en introduktion til det genstandsfelt, som undersøgelsen udspringer af. Den aktuelle udvikling inde for forskningslitteratur og praksis i dansk kontekst udfoldes, hvilket danner grundlag for udformningen af en initierende undren.

Tredje kapitel præsenterer den videnskabsteoretiske refleksion, som projektet har foranlediget, samt projektstruktur og metodisk fremgangsmåde.

Fjerde kapitel består af en forundersøgelse, som tager afsæt i den initierende undren, som indledningen afsluttedes af. Her indgår tre underafsnit, og undersøgelsen bygger på kvalitativ, empirisk data fra en række kontaktpersoner.

Femte kapitel affødes af delkonklusionen på forundersøgelsen og indeholder specialets endelige problemformulering samt et metodisk brush-up observationer.

Fra sjette til og med ellefte kapitel præsenteres seks eksempler på uformelle planer i Viborg kommune. Disse kapitler skal ikke læses som en kontinuerlig overbygning på hinanden, men nærmere forstås som sider af samme mønt, som tilsammen leder til det næste kapitel. Eksemplerne i kapitlerne består af, i kronologisk rækkefølge: En helhedsplan for Bjerringbro; en strukturplan for Arnbjerg; en lokal udviklingsplan for Ørum; et områdefornyelsesprogram for Møltrup; en borgerdrevet helhedsplan for Løvel; og endelig en helhedsplan for Viborg midtby.

Tolvte kapitel indeholder en todelt analyse og herefter en diskussion af fremkomne erkendelser. Kapitel seks til tolv beror sig i høj grad på en række interviews, som er udført til hovedundersøgelsen.

Trettende kapitel præsenterer konklusionen på specialets problemformulering.

Generelt for specialets referencer gør følgende sig gældende:

- Alle referencer til litteratur er angivet i parentes direkte i den skrevne tekst på følgende måde: [forfatter(e)s efternavn(e), udgivelsesårstal: evt. sidetal]. Alle citater er anført i kursiv skrift og med angivne sidetal. Fra s. 72 og frem er anført en alfabetisk litteraturliste, hvori alle referencer kan findes.
- Alle referencer til bilag er ligeledes angivet i parentes direkte i den skrevne tekst på følgende måde: [bilagsnummer: sidetal i bilagsmappe, evt. linjenummer]. Alle citater fra bilagsmappen er ligeledes anført i kursiv skrift.

En separat bilagsmappe hører til specialet, hvoraf al empirisk materiale fremgår

Indholdsfortegnelse

Titelblad	2
Abstract.....	3
Læsevejledning.....	4
KAPITEL 1: FORORD.....	8
KAPITEL 2: INDLEDNING	9
2.1 Initierende undren.....	11
KAPITEL 3: VIDENSKABSTEORETISK REFLEKSION	13
3.1 Projektstruktur	14
3.1.1 Forundersøgelsens struktur	15
3.1.2 Hovedundersøgelsens struktur	15
3.2 Metodisk fremgangsmåde	16
3.2.1 Referencer til tidligere arbejder	16
3.2.2 Litterær udvælgelse.....	16
3.2.3 Mailkorrespondance	16
3.2.4 Case, herunder eksempler	17
3.2.5 Interviews.....	17
3.2.6 Teoretisk ramme for analyse.....	17
KAPITEL 4: FORUNDERSØGELSE	19
4.1 Uformelle planer i Viborg kommune	19
4.1.1 Helhedsplaner og udviklingsplaner	19
4.1.2 Strukturplaner	20
4.1.3 Lokale Udviklingsplaner.....	20
4.1.4 Områdefornyelsesprogrammer.....	21
4.1.5 Borgerdrevne planer	22
4.1.6 Governance-kendetegn	22
4.2 Empirisk begrundede muligheder og udfordringer.....	24
4.2.1 Muligheder	24
4.2.2 Udfordringer.....	25
4.2.3 Hvad er den uformelle planlægnings opgave?	25
4.3 Delkonklusion	26
KAPITEL 5: HOVEDUNDERSØGELSE	28
5.1 Problemstilling.....	28

5.1.1 Problemformulering	29
5.1.2 Undersøgelsesspørgsmål	29
5.2 Metodisk brush-up	29
5.2.1 Empiri	29
5.2.2 Teori	30
KAPITEL 6: HELHEDSPLAN, BJERRINGBRO	31
6.1 Et eksempel på en helhedsplan	31
6.1.1 Bjerringbro	31
6.1.2 Proces	32
6.1.3 Organisering	32
6.1.4 Planens indhold	33
6.2 Et skifte i styring og plantype	34
KAPITEL 7: STRUKTURPLAN, TAPHEDA	36
7.1 Et eksempel på en strukturplan	36
7.1.1 Tapheda	36
7.1.2 Proces	37
7.1.3 Organisering	38
7.1.4 Planens indhold	38
7.2 Er borgerinddragelse altid en fordel?	39
KAPITEL 8: LUP, ØRUM	41
8.1 Et eksempel på en lokal udviklingsplan	41
8.1.1 Ørum	41
8.1.2 Proces	42
8.1.3 Organisering	42
8.1.4 Planens indhold	43
8.2 Politisk initieret transformation	43
KAPITEL 9: OMRÅDEFORNYELSESPROGRAM, MØLDRUP	45
9.1 Eksempel på et områdefornyelsesprogram	45
9.1.1 Møldrup	45
9.1.2 Proces	46
9.1.3 Organisering	46
9.1.4 Planens indhold	46
9.2 Linket mellem formel og uformel planlægning	47
KAPITEL 10: BORGERDREVET HELHEDSPLAN, LØVEL	49

10.1 Eksempel på en borgerdrevet plan	49
10.1.1 Løvel	49
10.1.2 Proces	49
10.1.3 Organisering	50
10.1.4 Planens indhold	51
10.2 Stedbunden governance og rolleskift.....	51
 KAPITEL 11: VIBORG MIDTBYPPLAN	 53
11.1 Et eksempel på en uformel, strategisk plan.....	53
11.1.1 Viborg by og midtby	53
11.1.2 Proces	54
11.1.3 Organisering	55
11.1.4 Planens indhold	55
11.2 Forståelse for planlægningsopgaven, men forældet.	56
 KAPITEL 12: GENERELLE TENDENSER	 58
12.1 Aktør-netværk-analyse	58
12.2 Transformationer og associationer	65
12.3 Diskussion	66
 KAPITEL 13: KONKLUSION	 69
 LITTERATURLISTE	 71
Bøger	71
Semesterrapport	72
Artikler og PDF'er	72
Links	74

Kapitel 1: Forord

Det følgende speciale er udfærdiget som det afsluttende semesterprojekt på kandidatuddannelsen i landinspektørvidenskab med speciale i Land Management ved Aalborg universitet. Kandidaten er en overbygning på den humanistisk-teknologiske bachelor med speciale i Plan, By & Proces ved Roskilde universitet. Specialet beskæftiger sig med såkaldt uformel planlægning, hvilket i denne sammenhæng vil sige planlægning, som ikke er juridisk forankret eller organiseret i traditionelle reguleringsorganer alene.

Jeg selv er født og opvokset i en lille landsby i umiddelbar nærhed af Viborg – byen, som udgør specialets casestudie. Jeg har i tre år været bosat i København, men er nu tilbage og bosat i Viborg by. I forhold til København er Viborg en lilleputby, men i København fik jeg muligheden for at opleve - og ikke mindst studere - hvad det vil sige at bo i en storby. Jeg lærte, hvor kompleks regulering og planlægning af byvækst er, samt at forståelsen af at have 'ret til byen' [Larsen & Hansen, 2012] - blandt både investorer og borgere - stiller krav om nytænkning i planlægningen, både hvad angår plantyper og inddragelsesprocesser.

Jeg havde forestillet mig, at planlægningen i Viborg var mindre nytænkende, og at komme tilbage var derfor lidt af en overraskelse: Byplanlægningen er innovativ – og endda prisvindende [Byplanpris]. Da vi på det forrige, tredje semester skulle vælge et praktiksted, kontaktede jeg derfor Viborg kommunes plan-afdeling. Praktikforløbet, som forløb i efteråret 2018, tydeliggjorde, at den uformelle planlægning også vinder frem i Viborg.

Pga. ovenstående har jeg har brugt lidt tid på at reflektere over specialets videnskabsteoretisk forankring [jf. kapitel 3], idet forhåndskendskabet til den case, som specialet beskæftiger sig med, vil være en præmis for måden, som undersøgelsen udfolder sig på.

Til sidst vil jeg gerne takke planlæggere Helle Lorentsen, Anette Vinther, Benny Christensen, Therese Agerkilde, Helle Gravesen, Jørgen Tryk Hansen, Bente Egebæk Andersen, planchef Karl Johan Legaard, borgerguide Susanne Bendtsen, chef for landdistriktsudvikling Hanne Nissen Toksvig og formand for Teknisk Udvalg Johannes Vesterby - alle fra Viborg kommune – for at deltage i interviews og besvare mine mange spørgsmål. Christian Børsting fra Ørum, Bo Søgaard Kristensen fra Løvel, Steen Hornbæk og Mette Almind fra Møldrup samt Ejvind Jakobsen fra Stoholm skal også have stor tak for at bidrage med et borgerperspektiv på den uformelle planlægning. Fra den private sektor skal en erfaren rådgiver have tak for at dele sin viden, ligesom formand for boligselskabet Sct. Jørgen har været en stor hjælp.

Endelig skal min vejleder ved Aalborg Universitet, Carsten Jahn Hansen, og min mand Michael have stor tak for sparring, gode råd og ikke mindst tiltro til mig.

Sanne Heiselberg Flarup.

Kapitel 2: Indledning

Den opmærksomhed, som rettes mod uformel planlægning i specialet, springer af emnets aktualitet. I dansk kontekst er de uformelle planer et fænomen, som udfolder sig mange steder: I Horsens, hvor man har lavet adskillige helhedsplaner for både boligsociale indsatser, midtbyen, oplandsbyer og naturområder [HelhedsplanerH], beskrives plantypen som 'uformel og ikke juridisk bindende', imens formålet med den er at være 'en rettesnor', som fremtidig planlægning kan udvikle sig efter [Horsens]; I Holbæk kommune har man udarbejdet det, som kaldes en handleplan for Jyderup, i et 'unik' [Jyderup] samarbejde mellem kommune og byens beboere, hvori der rettes fokus på bl.a. turisme og ejendomme; Realdania har bidraget til at udarbejde den Fysiske Plan for Ringkøbing Ringkøbing], som beskriver forholdet mellem natur og boligudvikling; og ikke mindst bevidner Ishøjs kommunes hjemmeside, hvorunder de uformelle planer forklares og angives med separate sagsnumre [Ishøj], at brugen af de uformelle planer er talrig og har mange forskelligartede formål.

Til forskel fra f.eks. lokalplaner og kommuneplantillæg syner det ikke af, at de uformelle planer udfærdiges efter en skabelon; indholdet og formålet er meget forskelligartet, ligesom navnet på plantypen spænder fra helhedsplan, udviklingsplan, strukturplan, fysisk plan, handleplan til masterplan m.m. Alligevel er der over en årrække udgivet publikationer og rapporter, som sætter fokus på, hvordan udfordringer i planlægningen kan drage nytte af uformelle planer og processer. Én rapport lægger vægt på, at metodefriheden ved uformel planlægning er særdeles givtig for byudviklingsprocesser [ByplanLab, 2006], og en anden undersøger samspillet mellem offentligt-private-samarbejder og lokalplanprocesser [ByplanLab, 2009]. Alt i alt tegnes et billede af, at den uformelle planlægning har en bred spændvidde, men at den offentlige sektor ofte involverer sig i og er nysgerrig på planer, processer og de organiseringer, som ligger bag; Organiseringer, som ofte fokuserer på at involvere bredt, og derfor bidrager til planlægningsopgavens kompleksitet [Allmendinger et al., 2010]. Disse organiseringer, som ikke er fastlagte i forhold til strukturer, hierarki og styring, kan synes 'fluffy' og bløde i kanterne, hvorfor denne organisering i planlægningen refereres til som Soft Space Planning [se f.eks. Purtarthofer, 2018, foruden Allmendinger et al., 2010].

Når specialet beskæftiger sig med uformel planlægning, er der derfor ikke kun tale om plandokumenter og deres indhold, men også undersøgelsen af de organisatoriske rum, som planlægningen udfolder sig i, samt de koordineringsmæssige udfordringer og muligheder, det kan medføre.

Tendensen til at planlægningen bevæger sig i en mere uformel retning, skyldtes dels et paradigmeskifte fra rationel planlægning til mere relationel og dialogbaseret planlægning [Healey, 1992]. Det skifte kastede i første omgang den netværksorienterede planlægning af sig [Sehested, 2003], men hvor halvfemserne og start-nullernes planlægningspraksis koncentrerede sig om enkelte projekter, og de netværk af aktører, som kunne realisere det, har fokuset i dag ændret sig: Soft Space Planning-paradigmet anerkender dels, at der findes mange relevante aktører i et planlægningsprojekt [Allmendinger, 2009] – også nogle, som ingen finanser har på spil i projektet – og dels at der skal udvikles planer, som kan skabe overblik over sammenhænge, så planlægningsarbejder kan udvikle sig i harmoni med omgivelserne – også selvom dele af projektet har en lang tidshorisont. Man kan lidt firkantet sige, at den uformelle planlægning også kan ses som

et modsvar til en neoliberalistisk tendens, som synes at udspringe af den projektorienterede planlægning [Flarup, 2019].

De seneste årtiers Planning Theory, som skitseres groft i det ovenstående, kommer - i takt med den uformelle planlægning og de organisatoriske Soft Spaces, som følger med – til at læne sig op ad Governance Theory, fordi planlægningens udvikling stiller krav om et skifte fra Government til Governance [Hajer & Wagenaar, 2003], når der tales om organiseringer og styringsfordelinger [Allmendinger et al., 2010].

Det modsvar til en neoliberal eller markedsorienteret tendens, som kan synes at ligge i den uformelle planlægning, er dog dobbelttydig, idet et gennemgående tema for de uformelle planer og processer er, at de skal bidrage til bedre og mere effektiv planlægning på tværs af geografiske og organisatoriske grænser [Purthofer, 2018] – et bidrag, som i sidste ende kan lede til økonomisk vækst og markedsfordele. Det væsentligste skifte består dermed af fokuset på tværfaglighed og en forandret forståelse af, hvem de ansvarlige for planlægningen kan være [Pettersen & Frisk, 2016].

Endvidere kan man forestille sig, at hvis den uformelle planlægning leder til markedsfordele, så vil aktører, som har interesse heri, selv søge indflydelse i på planlægningen. Hvis indflydelsen kan vindes i de uformelle planlægningsprocesser, ledes processerne tilbage i en neoliberalistisk retning, men spørgsmålet er, om det overhovedet er en udfordring [Hansen, 2018], hvis det i sidste ende leder til bedre byplanlægning? Er det vigtigt, hvem de involverede er Soft Space-organiseringer, så længe det fortsat tillades, at den almindelige borger også kan få direkte indflydelse under planlægningsprocessen og på det plandokument, som er resultatet heraf? Den uformelle planlægning behøver således ikke at være en forkastelse af markedskræfter og deres indflydelse, men er omvendt heller ikke en ensartet forherligelse heraf. Tværtimod lader der til at være en voksende erkendelse af, at tværfagligt samarbejde bidrager til mere effektive planlægningsarbejder [Pettersen & Frisk, 2016], hvilket de traditionelt set planlægningsansvarlige – den statslige, regionale eller kommunale organisation – kan drage fordel af.

Hvad litteraturen i mindre grad beskæftiger sig med – og som derfor kan problematiseres – er en forskningsbaseret afdækning af tendenser, når det handler om metoder og værktøjer til brug for den uformelle planlægningsproces: Hvem kan med fordel involveres i den uformelle planlægning? Hvordan kan den uformelle plan udfærdiges? Uden denne forståelse bliver det svært at sige noget kvalificeret om, hvad det er for en opgave, som den uformelle planlægning kan løfte. I modsætning stiller det formelle plansystem meget specifikke krav til planlægningen. Eksempelvis er der, foruden vækst, udvikling og bevaring, i planlovens formålsparagraf beskrevet, (...) *at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet (...)* [PL, §1, stk. 2, nr. 6], ligesom sektorlove rettet mod arealanvendelse fastlægger rammerne for planlægningen. På den baggrund kan der argumenteres for, at den demokratiske proces i videst muligt omfang sikres for *alle* aktører via formel planlægning.

Det samme kan ikke siges at gøre sig gældende for den uformelle planlægning. Soft Space-begrebet udlægger netop muligheden for at involvere for planlægningsarbejdet *relevante* aktører, uden at definere hvem dette måtte være. Det betyder, at der skabes et demokratisk paradoks: At de uformelle planer både er fleksible nok til i højere grad at inkludere, samtidig med at de ikke er juridisk forpligtigende på det samme, og derfor i ligeså grad har potentiale til at ekskludere.

Forskellige typer governance i den uformelle planlægningsproces kan direkte påvirke, i hvor høj grad den demokratiske indflydelse sikres under udfærdigelsen af den enkelte plan: Antager man, at præmissen for

indflydelse på planlægningen er forståelse, bliver styringen hurtigt repræsentativ; bruges der i stedet energi og ressourcer på forhandlingsprocesser m.m. fremstår processen partcipatorisk; men overlades styringen helt til folket eller masserne, vil der være tale om en deliberativ proces [Escobar, 2017]. Uanset hvordan man går frem, kan det blive en udfordring, at ikke alle relevante aktører i en planlægningsproces kender til konsekvenserne af det, der planlægges for.

Deraf kan der argumenteres for, at der er behov for en forståelsesmæssig kobling mellem planlægningen, relevante aktører og den samfunds- og markeds-mæssige indflydelse, som den uformelle planlægning kan give anledning til. I specialet tages udgangspunkt i dette behov for et teoretisk eller analytisk værktøj, som kan samle og forbinde de relevante elementer i forskellige situationer, og som har indflydelse på og influeres af uformel planlægningspraksis.

Den socioteknologiske aktør-netværk-teori (herfra benævnt ANT) tilbyder et blik på planlægningsmæssige sammenhænge, hvori både de sociologiske og teknologiske elementer kan indgå og analyseres. Hvad der gør sig gældende for de fleste teoretikere, som beskæftiger sig med ANT, er forståelsen af at såkaldte associationer mellem aktanter i et netværk er transformative, uanset om de er individer, grupper eller teknologiske systemer og artefakter [Jensen, Lauritsen & Olesen, 2007]. Det vil sige, at en generel opfattelse eller association mellem to aktanter – f.eks. kommune og borger, eller begrebet 'helhedsplan' og investor - kan transformeres afhængigt af konteksten og omkringliggende faktorer – f.eks. graden af inddragelse eller styringsform i en planlægningsproces. Det giver anledning til åbne spørgsmål, som de uformelle planer – fordi de ikke har et juridisk ophæng – kan bære: Er der f.eks. potentiale for at kunne forandre eller *transformere* dels forståelsen af planlægningsopgaven, og dels opfattelsen af hvem den styrende part i planlægningsprocessen er? Til forskel er f.eks. den forholdsvist faste lokalplanproces i mindre grad transformativ, idet den informerer om valgmuligheder mere end åbner et frit mulighedsrum.

Der tegner sig således et billede af et genstandsfelt, som er kendetegnet af kompleksitet i løsningen af planlægningsopgaven, og at organiseringen bag – og dermed styringen af – opgaven involverer en bred vifte af forskellige aktører, hvilket skaber et udflydende rum for planlægningen; et Soft Space. Dertil kendetegnes feltet af, at Planning Theory og Governance Theory tilnærmelsesvist er to af hinanden afhængige elementer i en analyse af de associationer og transformationer, som kan knyttes til forskellige eksempler på uformel planlægning. Afdækningen af feltet problematiseres af, at der er lokaliseret et hul i litteraturen: Beskrivelser - og ikke mindst analyser - af kendetegnende træk ved praksis omkring uformelle planlægningsprocesser og udfærdigelse af plandokumenter, hvorfor specialet vil beskæftige sig med en afdækning dette.

Der ofte findes adskillige eksempler på uformelle planer inde for de enkelte kommunale organisationer, og det betyder, at specialet lader sig afgrænse: Undersøgelsen af uformelle planer, som anvendes i praksis, begrænses rent geografisk qua den tidsramme, som specialet udformes inde for. Givet forhåndskendskabet til Viborg kommune begrænses undersøgelsen hertil. Det skal understreges, at der ikke er tale om en afgrænsning til den kommunale organisation, men udelukkende en geografisk afgrænsning i form af Viborg kommunegrænse.

2.1 Initierende undren

Til sammen leder ovenstående til et initierende undersøgelsesspørgsmål, som lyder:

“Hvilke uformelle planer og organiseringer findes i Viborg kommune, og hvilke muligheder og udfordringer giver denne type planlægning?”

Ovenstående undren besvares ved hjælp af en forundersøgelse, som udfoldes i kapitel 4, hvorefter konklusionerne på forundersøgelsen leder videre mod projektets endelige problemformulering. Det videnskabsteoretiske afsæt for både for- og hovedundersøgelse udfoldes i det næstkommende afsnit.

Kapitel 3: Videnskabsteoretisk refleksion

Den initierende problemformulering lægger an til en forundersøgelse, som beskæftiger sig med bredden på de uformelle planer i Viborg kommune – et område, som er forhåndsbekendt. Forforståelser, som måtte knytte sig hertil, kan undersøges med udgangspunkt i hermenutikken, som beskæftiger sig med, hvorfor og hvordan fortolkninger opstår og kan analyseres på baggrund af forskerens forforståelse af feltet [Klausen, 2016]. Det er værd at bemærke, at kendskabet til Viborg kommune er betydende for forestillinger, hvordan planafdelingen forholder sig til styring og governance, samt hvad der kaldes typisk planlægningspraksis i Viborg. En sådan bevidsthed om præmissen for det forskningsmæssige ståsted i forhold til undersøgelsen kan give anledning til at distancere sig fra disse forforståelser, hvorfor de indledende undersøgelser tilgås så åbent, som muligt.

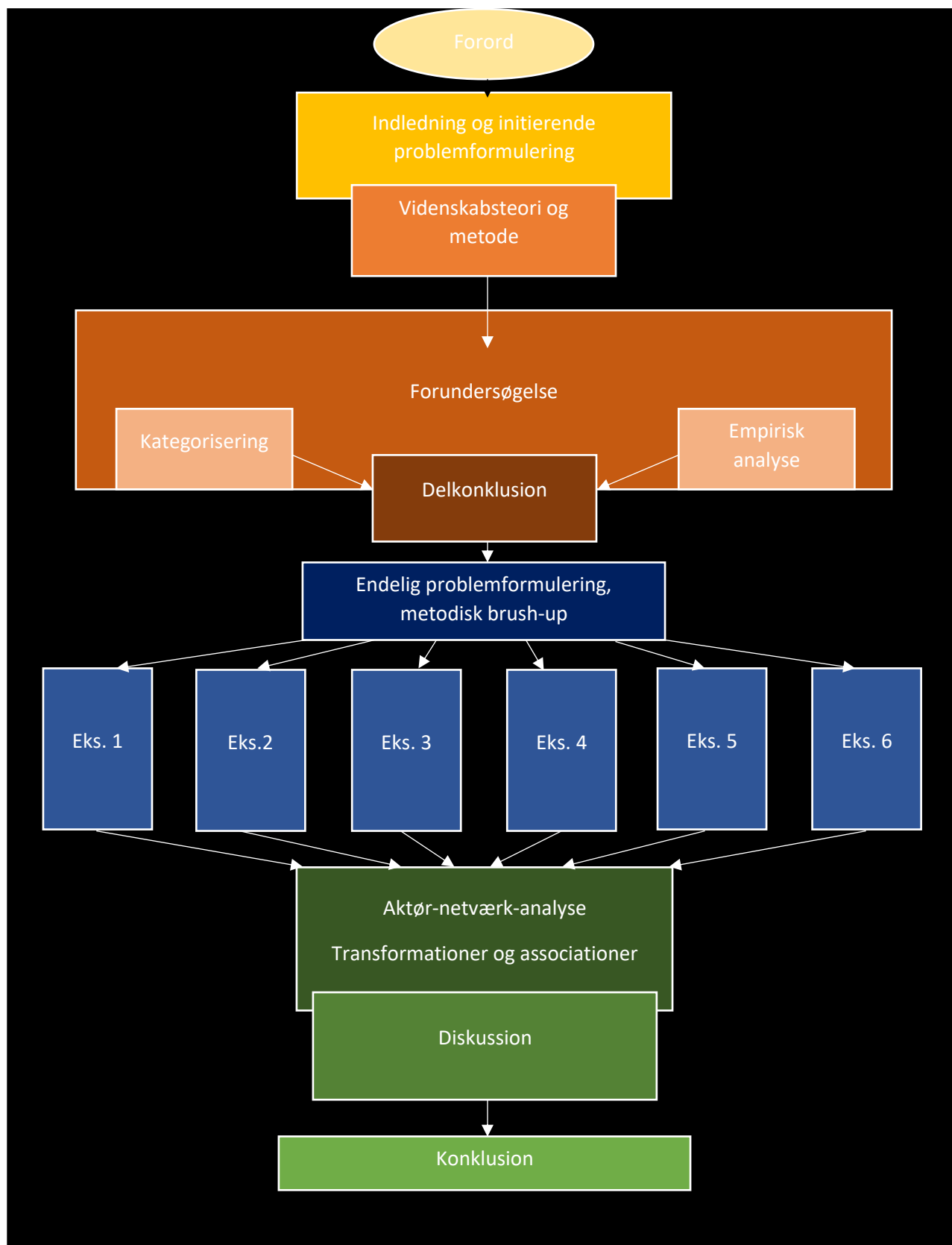
En sådan eksplorativ tilgang til feltet kan synes at have fænomenologisk karakter, men idet kravet til den fænomenologiske undersøgelse: At undersøgelsen tilgås åbent og fordomsfrit [Jacobsen et. al., 2015]; svært kan imødekommes pga. stort forhåndskendskab til genstandsfeltet, betragtes forundersøgelsen fortsat af hermeneutisk karakter, idet opbygningen i form af både empiri og kategorisering af plantyper er et fortolkningsspørgsmål.

Hermeneutikken og dens væsentligste forskelle fra fænomenologien beskrives nærmere i bilag A.1.1.

Hovedundersøgelsen tager afsæt i, som fremlagt i indledningen [jf. kapitel 2], at undersøgelser af plansystemet – formelt eller uformelt - drager fordel af at skabe forbindelser mellem teknologiske artefakter og systemer og samfundsvidenskabelige problemstillinger. Hovedundersøgelsen vil derfor forholde sig til og undersøge teknologiens indflydelse på samfund og individer og vice versa. Denne tilgang til undersøgelsen kan, rent videnskabsteoretisk, føres ind under STS – her forkortet fra *science-technology-society-studier*. Denne nyere, videnskabsteoretiske forståelse tager udgangspunkt i undersøgelser af teknologi, videnskab og samfund, og dækker selvsagt over et bredt felt og en bred vifte af forståelser, teorier og metoder. Af samme grund betegnes feltet ligeså ofte som en praksis, som det beskrives som en fælles forståelsesramme [Jensen, Lauritsen & Olesen, 2007].

STS giver mulighed for at undersøge genstandsfeltet som en samlet konstellation; Både de uformelle plandokumenter, planlægningsprocesser forud, under og efter, og sammenhængen med det formelle plansystem samt de involverede parter og organisationer. En nærmere udfoldelse af refleksionerne, som har ledt til valget af STS som videnskabsteoretisk ramme kan læses i bilag A.1.2

3.1 Projektstruktur



På baggrund af de videnskabsteoretiske refleksioner inddeles specialet i en forundersøgelse og en hovedundersøgelse. Forundersøgelsen har til formål at afdække brugen af uformelle planer i casen, i form af Viborg kommune, på et overordnet plan. Hovedundersøgelsen har til formål at dykke dybere ned i en række eksempler på uformelle planer, indhentet fra casen, for i sidste ende at kunne analysere afdække og analysere associationer og transformationer under planlægningsprocesser i praksis.

3.1.1 Forundersøgelsens struktur

Forundersøgelsen opbygges med afsæt i en initierende undren, som præsenteredes i indledningen. Forundersøgelsen klarlægger aktuelle planer i Viborg kommune og organiseringer bag, samt afsøger fordele og ulemper ved dem. Den initierende problemformulering besvares via følgende tre trin: Et redegørende afsnit, et analyserende og diskuterende afsnit, samt et konkluderende afsnit.

- Afsnit 4.1 har til formål at redegøre for bredden på uformelle plantyper, som anvendes i Viborg kommune. Disse forsøges kategoriseret med henblik på tilnærmelsesvis at kunne skelne mellem de meget forskellige plantyper, som den uformelle planlægningspraksis dækker over i den udvalgte case. I afsnittet redegøres ligeledes for forskellige typer af organiseringer bag plantyperne.
- Afsnit 4.2 fungerer som et dels analyserende og dels diskuterende afsnit. Heri analyseres de fremlagte plantyper med afsæt i fordele og ulemper ved brugen af samme. Analysen beror sig på empiri indsamlet til formålet [jf. bilag A3], som diskuteres op imod teoretiske beskrivelser af den uformelle planlægning.
- I det afsluttende afsnit 4.3 konkluderes på de af analysen fremkomne erkendelser, og den initierende undren besvares. Delkonklusionen leder videre til specialets hovedundersøgelse.

3.1.2 Hovedundersøgelsens struktur

Hovedundersøgelsen opbygges med afsæt i forundersøgelsens delkonklusion, hvoraf specialets endelige problemformulering samt undersøgelsesspørgsmål udledes. Besvarelsen af disse eksekveres via en række konkrete eksempler, som dels beskrives, og dels analyseres ud fra en teoretiske ramme samt empiri i form af en mængde interviews [se bilag D1-D12] med aktører, som har været involveret i de specifikke eksempler.

- Kapitel 5 beskriver - i direkte forlængelse af forundersøgelsens konklusioner - problemstillinger, som kræver nærmere undersøgelse. Dette leder til specialets endelige problemformulering, ligesom det danner afsæt for at formulere en række arbejdsspørgsmål.
- Herpå følger kapitel seks, syv, otte, ni, ti og elleve, som beskriver seks eksempler på uformelle planer i Viborg kommune. Planerne analyseres med afsæt i empiri indhentet via interviews med involverede parter, og leder til delkonklusioner på begreber, som knytter sig til problemformuleringen.
- Det derpå følgende kapitel tolv dels analyserer de seks eksempler via ANT, og dels diskuterer de af eksemplerne fremkomne konklusioner. Dette har til formål at generere mere generelle perspektiver på uformel planlægning i Viborg kommune. Der tages afsæt i relevant Governance- og Planning Theory.
- Afslutningsvist konkluderes der i hovedundersøgelsens kapitel 13 - på baggrund af besvarelser af arbejdsspørgsmålene - på den endelige problemformulering.

3.2 Metodisk fremgangsmåde

Følgende afsnit har til formål at redegøre for den metodiske fremgangsmåde, som specialet er bygget på. Idet nogle metoder er brugt i forundersøgelsen, og andre er brugt i hovedundersøgelsen, er de herunder præsenteret i kontinuerlig rækkefølge, som de fremtræder i rapporten, mere end i kraft af evt. slægtskab med hinanden.

3.2.1 Referencer til tidligere arbejder

Løbende vil der i specialet refereres til et semesterprojekt, som blev udfærdiget af nærværende studerende under praktikforløbet på uddannelsesforløbets 3. semester. Semesterprojektet, som hedder 'I fællesskab – et pilotprojekt for strategisk planlægning af landdistrikterne i Viborg kommune' behandler en af de uformelle plantyper – lokale udviklingsplaner – som undersøges i specialet, og der refereres derfor i få tilfælde til 3.semesterrapportens opdagelser. I forlængelse er der i specialets empiriske grundlag inkluderet to interviews og et samtalereferat, som er udført i efteråret 2018. Disse fremgår af bilagsmappen og fremstår tro mod det sagte. Der refereres til rapporten via Havard-metoden [efternavn, årstal: evt. sidetal]. I specialet vil referencer til rapporten fremstå [Flarup, 2019: evt. sidetal]. Når der refereres til de inkluderede interviews, refereres der på samme måde, som ved de resterende bilag.

3.2.2 Litterær udvælgelse

Forundersøgelsen holdes ikke op imod en specifik, teoretisk ramme, men refererer primært til litteratur af Olicer Escobar [2017]. I hovedundersøgelsen er der forsøgt opnået et bredt kendskab til den uformelle planlægning via videnskabelige artikler, som beskæftiger sig med genstandsfeltet. Som supplement til forskningslitteraturen er emnets aktualitet afsøgt via organisationers hjemmesider, publikationer og generel omtale af emnet.

3.2.3 Mailkorrespondance

Den indsamlede empiri, som har til formål at understøtte forundersøgelsen, består af spørgsmål til en række relevante informanter. Disse er formuleret og besvaret via mailkorrespondancer, og i enkelte tilfælde telefonsamtaler. Spørgsmålene er inspireret af Aalborg Universitets PBL-model, som er funderet i en problemorienteret læringspraksis [PBLAAU]. Spørgsmålene er formuleret med henblik på i videst mulig udstrækning at klarlægge elementer, som kan tænkes at befinde sig i den studerendes blinde vinkler [Bjerre, 2015], for dermed at højne undersøgelsens pålidelighed [Kvale & Brinkmann, 2015]. En nærmere beskrivelse af udførsel og behandling af spørgsmål kan findes i bilag A3

3.2.4 Case, herunder eksempler

Specialet tager sit udgangspunkt i et casestudie af Viborg kommune og de uformelle plantyper, som måtte eksistere inde for kommunegrænsen. Argumenter for brugen af dette ene casestudie af planlægningen er, at om end en generel opfattelse af casestudier af en enkelt case er, at disse ikke formår at sige noget generelt om feltet [Flyvbjerg, 2006], er der i specialets tilfælde tale om en case, som tilbyder en bred vifte af eksempler, som bidrager til en generel forståelse af den uformelle planlægning. Casestudiet beskrives yderligere i bilag A2.

3.2.5 Interviews

Den indledningsvist indsamlede empiri, som forundersøgelsen baserer sig på, suppleres og uddybes i hovedundersøgelsen af en række interviews med relevante aktører. Interviewene har til formål at danne et samlet datasæt, hvori den teoretiske ramme kan afprøves og holdes op imod erfaringer fra praksis. At interviewet er valgt som den bærende metodiske tilgang til empiriindsamlingen skyldes, at metoden – til forskel fra f.eks. spørgeskemaundersøgelser – tilbyder den studerende en mulighed for at uddybe besvarelser af de formulerede spørgsmål [Kvale & Brinkmann, 2015].

I udformningen af interviewspørgsmål er der lagt vægt på, at både sociologiske og samfundsvidenskabelige aspekter af undersøgelsen afdækkes, ligesom det teknologiske artefakt – den uformelle plan – i bredest muligt omfang udforskes i relation til interviewpersonen. En nærmere redegørelse for forberedelse, udvælgelse af interviewpersoner, udførelse og behandling af det samlede, empiriske datasæt er beskrevet i bilag A4.

3.2.6 Teoretisk ramme for analyse

Idet præmissen for den videnskabsteoretiske tilgang til hovedundersøgelsen – at teknologi kan være både samfundsskabt og samfundsskabende – betragtes det relevant at tage afsæt i ANT. Latour begrebsliggør delelementer af en overordnet videnskabsforståelse, som giver plads til, at objekter – som ellers ikke tilskrives erfaringer og evnen til handlinger af subjektiv karakter – kan indgå som aktører i et netværk på lige fod med mennesker [Latour, 2005 (2008)]. Af samme grund foretrækkes *aktanter* om aktører, idet dette i mindre grad læner sig op ad det menneskelige aspekt, som oftest knyttes til aktør.

Den løbende udvikling af ANT beskrives som en udvikling, der *"(...)ikke tager sigte på teoretisk stringens og konsolidering, men snarere på fleksibilitet og mangfoldighed"* [Jensen, Lauritsen & Olesen, 2007: 89]. Denne fleksibilitet og mangfoldighed drager paralleller til den litterære beskrivelse af den uformelle planlægnings kompleksitet og involvering af adskillige aktanter.

Ovenstående betyder også, at ANT ikke i traditionel forstand kan udgøre et teoretisk afsæt for analyse eller diskussion af undersøgelsens resultater. I stedet tilbyder ANT en referenceramme for refleksioner over, hvordan formålet med den niche i videnskaben, som genstandsfeltet hører ind under, konstant genforhandles i mødet med uformel planlægningspraksis. Det analytiske afsæt er således ikke af

grundlæggende teoretisk karakter, men bidrager udelukkende til specialet med bud på forståelser af forbindelser, associationer og transformationer.

Kapitel 4: Forundersøgelse

Forundersøgelsen tager afsæt i den indledningsvist initierende undren og beskæftiger sig med spændvidden i plantyper og organiseringer i Viborg kommune, samt fordele og udfordringer herved.

4.1 Uformelle planer i Viborg kommune

Med henblik på at besvare første del af den initierende problemformulering – spørgsmålet om hvilke uformelle plantyper og organiseringer, der findes i Viborg kommune - vil dette første afsnit redegøre for aktuelle plantyper. Afsnittet opsummeres af en analyserende beskrivelse af Governance-kendetegn for de forskellige plantyper.

Udover kommuneplanen og lokalplaner, som i Viborg kommune er de primært anvendte, juridisk gældende planer, opererer man i og udenfor forvaltningen med en række planer, som alle kan kategoriseres som uformelle, og derfor hørende ind under Soft Space Planning. Der kan identificeres omkring 20 aktuelle uformelle planer. For at sikre, at alle relevante planer er medtaget, er plan-afdelingen blevet kontaktet, som – foruden at verificere de inkluderede planer – har foreslået en kategorisering af de forskellige plantyper. Kategorierne er selvsagt ikke de eneste mulige, og mængden af kategorier er ikke nødvendigvis udtømmende. At der tages udgangspunkt i netop disse kategorier, beror sig primært på den type Governance, som plantypen styres af. Herunder redegøres for de forskellige plantyper via fem overordnede kategorier.

4.1.1 Helhedsplaner og udviklingsplaner

Der findes forskellige definitioner på helhedsplaner og udviklingsplaner, men i Viborg kommune beskrives disse planer som havende det til fælles, at de samler visioner, formål, arkitektoniske særtræk og strukturer i en overordnet sammenhæng. Helhedsplanerne bruges ofte ved udvikling af større områder, og bruges i vid udstrækning i forbindelse med fornyelse af eksisterende kvarterer og bydele, eller hvis der ændres formål for et større område i byzone; udviklingsplanerne bruges også til at virkeliggøre en politisk vision eller strategi, som ønskes gennemgående, og kan udføres som punktnedslag med stor geografisk spredning.

Særligt helhedsplanerne har en del til fælles med rammelokalplaner - med den betydelige forskel, at de ikke har direkte juridiske konsekvenser for udnyttelsesmulighederne.

Et fællestræk for brugen af denne type planer i Viborg kommune er, at de skaber en fælles retning for planlægningen af et område eller en udviklingsstrategi.

Organisatorisk er helhedsplanerne kendetegnet ved, at de samler en række aktører og investorer. Dette skyldes især, at planerne primært bruges i områder med eksisterende udnyttelse, som står overfor potentielt lukrativ, fremtidig udnyttelse – aktørerne og/eller interessen i området er dermed allerede til stede, og skal ikke først skabes. Udviklingsplaner har ofte et helt eller delvist organisatorisk afsæt i den kommunale organisation, idet de tager afsæt i en vision eller strategi for planlægningen. Et eksempel er udviklingsplanen

for mere leg i Viborg kommune [MereLeg], som er en plan, der er drevet af kommunens egne interesser. Afsættet for at lave planen ligger ganske vist i borgere og institutioners ønsker om flere og mere alsidige legepladser, samt sundhedspersonales anbefalinger til bedre og mere intuitive muligheder for at dyrke motion, men udviklingen af selve planen er helt kommunens ansvar.

Aktuelle helheds- og udviklingsplaner i Viborg kommune omfatter, foruden udviklingsplanen for mere leg i Viborg kommune: En helhedsplan for Bjerringbro midtby [BjerringbroH]; en helhedsplan for Viborg Baneby – et tidligere industrikvarter nær jernbanen i Viborg by [BanebyH]; Viborg midtbyplan – en udviklingsplan for Viborg midtby og nærliggende områder [Midtby]; en helhedsplan for Nørresø og Søndersø i Viborg by [Søplan]; en helhedsplan med visioner for Domkirkekwarteret i Viborg middelalderby [Domkirke]; samt en udviklingsstrategi for Viborg Naturpark [ViborgNatur] og en række mindre, formålsspecifikke planer for byrumspolitikker o.l. Derudover arbejdes der i almene boligselskaber med boligsociale helhedsplaner for udvalgte boligområder.

4.1.2 Strukturplaner

Denne plantype bruges i Viborg kommune i forbindelse med udviklingen af nye byzoneområder, som indtil da har haft landzoneformål. Plantypen har til formål at etapeinddele og strukturere boligudbygning, infrastrukturer, offentlige services, rekreative områder osv. Strukturplaner bruges således til at skabe en overordnet ramme for en udvikling, som ellers – idet der bygges på ubebygget jord – kunne komme til at bevæge sig i mange forskellige og fragmenterede retninger i takt med, at lokalplaner vedtages. Strukturplanerne kan også indeholde principper for sociale værdier såsom foreningsaktiviteter, byliv og fællesskab.

Disse planer er typisk drevet af kommunale kræfter, evt. med input fra interesserede bygherrer og lodsejere. Borgerinddragelsen er oftest – i hvert fald i de indledende faser – begrænset, da det kan være en udfordring at identificere potentielle købere på forhånd. Om end planerne ikke er juridisk bindende, men derimod dynamiske og med rig mulighed for at tilpasse sig bl.a. markedskræfter [C.F. Møller], giver de et billede af de tilbud og den fysiske struktur, som man som nybygger, indflytter eller investor i området kan forvente sig fremadrettet. I den efterfølgende proces inddrages borgerne gerne i forpligtende grundejerforeninger m.v. med henblik på at få indflydelse på, og evt. overtage styringen af områdernes udvikling.

For nuværende findes to aktuelle strukturplaner i Viborg kommune, som forholder sig til udbygningen af Viborg by og omegn i form af to nye boligområder, Taphede [Taphede] og Arnbjerg [Arnbjerg].

4.1.3 Lokale Udviklingsplaner

De lokale udviklingsplaner – herfra benævnt, LUP'er – er udviklingsplaner for de ca. 80 lands-, oplands- og mindre centerbyer, som Viborg kommunes landdistrikter udenfor Viborg og Bjerringbro byer består af. LUP'erne har dermed delvist samme formål som helheds- og udviklingsplanerne, som typisk anvendes inde i Viborg by - med den væsentlige forskel at de udelukkende bruges i det arbejde, som foregår udenfor hovedbyen, hvilket i Viborg kommune betegnes landdistriktsplanlægning. Det betyder, at planerne, foruden

at formulere projektforslag, sammenhænge og visioner for de mindre byer, også forholder sig til det nærmeste opland i landzonerne og de kvaliteter, som findes her.

Indholdet i LUP'erne er endnu under udvikling, idet projektet er i en tidlig fase. Til forskel fra helheds-, udviklings- og strukturplanernes meget åbne form, arbejdes der hen imod en ensartet skabelon for alle landdistriktsbyerne. LUP'erne forventes at komme til at bestå af et kortbilag med både fysiske og sociale bevarings- og udviklingsmuligheder, samt et tekstdokument med pejlemærker for byernes udvikling og beskrivelser af samt forventede tidsplaner for de projekter, som prioriteres blandt byens borgere. Man arbejder hen imod at udfærdige en LUP for hver af Viborg kommunes landdistriktsbyer ved næste kommuneplanrevision i 2021.

LUP'erne er et plandokument, som skal sammensmelte to eksisterende dokumenter: Borgerplanerne jf. afsnit 4.1.5, og byskitserne herunder.

Byskitserne har i en årrække været et af de primære elementer i planlægningen af landdistrikterne i Viborg kommune, og går således forud for LUP'erne. Efter kommunesammenlægningen valgte man i Viborg kommune at udfærdige byskitser for de ca. 30 byer inde for kommunegrænsen, som ligger i byzone. Byskitserne hører ind under kommuneplanen, og er derfor alle politisk vedtagne som kommuneplantillæg. At byskitserne beskrives her, skyldes derfor ikke, at de er faktisk uformelle plandokumenter, men fordi de – når eksisterende elementer fra dem kommer til at indgå i LUP'erne – udvikles fra at være aldeles formelle, til at blive en hybrid mellem formelle og uformelle planer.

Fordi byskitserne næsten udelukkende beror på kommunale medarbejderes observationer og analyser af de pågældende byer, er LUP'ernes formål dels at skabe bedre sammenhæng mellem den planlægning, som foregår i den kommunale forvaltning, og de ønsker, som borgerne har til deres byer; og dels at involvere borgerne i styringen af planlægning og udvikling. Organisatorisk er LUP-projektet derfor igangsat på initiativ af Viborg kommune i et samarbejde mellem to forvaltninger: Teknik & Miljø og Kultur & Udvikling, men projektet er tænkt som et samskabelsesprojekt mellem forvaltning og lokalsamfund. Udarbejdelsen af LUP'erne foregår således i tæt samarbejde med en lokal styregruppe i hver af de enkelte byer.

4.1.4 Områdefornyelsesprogrammer

I Viborg kommune bruges områdefornyelsesprogrammerne både i byfornyelsesprojekter i Viborg by, og især i de mellemstore centerbyer i landdistrikterne. Denne type planer kan derfor synes lig LUP'erne, men der er tale om planer med et juridisk ophæng. Minimumskravene til indholdet af et områdefornyelsesprogram er beskrevet i Lov om Byfornyelse og Udvikling af byer [LovBU, kap. 2]. Juridisk skelnes der mellem områdefornyelser i mindre byer, og byfornyelser, som kan foregå i nedslidte kvarterer i større byer. Uanset hvor, så har områdefornyelserne til formål at forskønne og forny eksisterende bymiljøer. Qua det lovbundne ophæng arbejdes der ud fra en præmis om realiseringstid på fem år for at fastholde den statslige støtte, som kan søges til at realisere programmerne.

Ift. organisering af områdefornyelsesprogrammerne, har man i Viborg kommune valgt, at det foregår som et samskabelsesprojekt mellem kommunen og borgerne. I flere tilfælde er programmerne vokset på initiativ af borgere selv, men udførelsen beror sig på udvalgte kommunale medarbejdere, følgegrupper i byerne og i

nogle tilfælde rådgivende firmaer og konsulenter. Samarbejdet slutter ikke, når der foreligger en plan; Gennemførelsen af planen er også et fælles projekt.

Til sammenligning bidrager kommunen med udarbejdelsen af et plandokument, når der laves LUP'er, og derefter er det primært op til borgerne selv at realisere projekterne, om end kommunen tilbyder vejledning og sparring. LUP'erne udfærdiges desuden uanset om en by trænger fornyelse eller ej, og udfærdiges også for byer, som ikke har deciderede bymiljøer, men i højere grad må betragtes som klynger af huse.

Af aktuelle områdefornyelsesprogrammer i centerbyerne kan nævnes programmer for Møldrup [Viborg kommune et.al., 2015], Stoholm [Viborg kommune et.al.,2014], Rødkærsbro [Viborg kommune et.al.,2016] og Klejtrup [Viborg kommune et.al., 2017], og i Viborg Baneby er der vedtaget et byfornyelsesprogram [BanebyBF].

4.1.5 Borgerdrevne planer

Det skal understreges, at der ikke har været enighed mellem jeg selv og den kommunale organisation om beslutningen om at beskrive de borgerdrevne planer som en kategori for sig, idet man fra kommunal side ikke som udgangspunkt medregner borgerdrevne planer i mængden af uformelle planer.

Foruden både at eksistere for byer i landzone og byzone samt for bydele i Viborg by, er *borgerplanerne* borgernes alene. Der findes på Viborg kommunes hjemmeside en skabelon [Skabelon], ligesom der i Kultur & Udvikling er ansat en borgerguide, som kan guide borgerne i processen, men planen udfærdiges af borgerne selv. Det betyder, at borgerplanerne fremstår meget forskellige fra hinanden, både i proces, udvalgte fokusområder, illustrationer, beskrivelser og eventuelle kortbilag.

Rent organisatorisk ligger initiativet til at påbegynde og udføre opgaven hos borgerne alene. Det bliver dermed borgernes plan og proces, og borgernes ønsker til udviklingen i byen udfolder sig uafhængigt af paragraffer, politiske visioner og andre kommunalt planlagte projekter. At processen kun foregår i lokalsamfundene, betyder ofte, at planerne ikke er sammenhængende med den kommunale planlægning – et problem, som LUP'erne forsøger at imødekomme.

Det forventes, at LUP'erne erstatter borgerplanerne, så selvom der findes en del borgerplaner for byzonebyerne i Viborg kommune, betragtes disse ikke som sådan aktuelle for planlægningen længere.

Med udfasningen af borgerplanerne, forsvinder de borgerdrevne planer ikke: En enkelt by (indtil videre) i kommunen har valgt at samle penge ind til at få et konsulentfirma til at lave en *helhedsplan*. Løvel, lidt nord for Viborg by, er i fuld gang med udfærdigelsen af en plan, som er et decideret planlægningsarbejde for hele byens udvikling – både fysisk og socialt. Helhedsplanen er, både i udformning og organisering, drevet frem af lokalsamfundets kræfter alene, og er dermed et højst aktuelt eksempel på en borgerdrevet plan.

4.1.6 Governance-kendetegn

Ovenstående kategoriseng bevidner en vis bredde i de uformelle planer, som man opererer med inde for Viborg kommune. Udover de forskelligartede dokumenter og deres indhold, tegner der sig også et billede af

forskelligartede organiseringer bag. Organiseringerne kan synes svære at skille ad, men tages der udgangspunkt i tre typer demokrati: Det repræsentative, det participatoriske og det deliberative [Escobar, 2017: 418]; er der mulighed for at skelne, såfremt der tages forbehold for, at der kan og vil opstå sammenføjninger og overlap. F.eks. vil de lokale følgegrupper i flere tilfælde fremstå repræsentative for et lokalsamfund, hvorfor der udtrækkes kendetegn ved den samlede proces.

Plankategori	Primært	Sekundært
Helheds- og udviklingsplaner	Participatorisk	Repræsentativ
Strukturplaner	Repræsentativ	
LUP'er	Participatorisk	Deliberativ
Områdefornyelsesprogrammer	Deliberativ	Participatorisk
Borgerdrevne planer	Deliberativ	Repræsentativ

Med udgangspunkt i helhedsplanen for Banebyen, kan der argumenteres for, at styringsformen fremstår participatorisk og kritisk tager stilling til engagement og udvikling [Escobar, 2017], idet f.eks. Banebyrådet har været involveret helt ned til detaljerne i planlægningen. Også i andre tilfælde inviteres udefrakommende aktører til at deltage i udformningen af helheds- og udviklingsplanerne i Viborg kommune. Omvendt kan graderne af involvering variere fra plan til plan, og selvom man bruger energi på også at inddrage diverse forummer, kan der stilles spørgsmål ved, om ikke rådet - hvori de faktiske forhandlinger om planlægningen foregår, i højere grad fremstår repræsentativt.

Kastes et blik på strukturplanerne i Viborg kommune, kan det konstateres, at disse styres af en række repræsentanter for interesser i det område, som der udvikles for. Der lægges vægt på, at de involverede er fageksperter, som forventes at kende til opgaven og en vellykket løsningsmodel for samme. Med fageksperter og grundejere som repræsentanter kommer governanceformen til at fremstå elitær og langt henad vejen topstyret [Escobar, 2017]. Den almindelige borger inviteres til at give sit besyv med, når de største beslutninger om planlægningen er taget, og får reelt set ofte først indflydelse, når der f.eks. skal diskuteres drift og evt. videreudvikling af det eksisterende koncept.

Tanken bag LUP'erne er, at planerne skal udformes og udføres i tæt samarbejde med lokale kræfter, og forankringen i lokalsamfundene er således et bærende element i projektet. Af samme årsag fremstår governanceformen participatorisk [Escobar, 2017]. Initiativet til at planlægge for landdistrikterne er dog delvist vokset ud af kommunalvalget i 2017, hvori landdistriktsborgerne gav udtryk for, at der var forskel på udviklingen i by og på land. Selvom der ikke umiddelbart findes konkrete tal, som peger på, at landdistrikterne tildeles mindre pr. borger, har man fra politisk side prioriteret at planlægge og udvikle i landdistrikterne alligevel. I det lys tager processen, som har ledt til LUP'ernes tilblivelse, sig mere deliberativ ud.

Områdefornyelsesprogrammerne er, i Viborg kommune, planlægningsprocesser, som skabes på borgernes initiativ, da det ikke er et plandokument, som planlægges i et fremtidigt perspektiv når f.eks. kommuneplanen vedtages. Indledningsvist kan der således argumenteres for, at den lokale forhandlingsproces forud for områdefornyelsesprogrammerne er af deliberativ karakter [Escobar, 2017]. Idet lokalsamfundet efterfølgende henvender sig til den kommunale organisation for at søge tilsagn om et områdefornyelsesprogram, bliver arbejdet af mere participatorisk karakter.

De borgerdrevne planer argumenteres i udgangspunktet deliberative [Escobar, 2017], idet de i de fleste tilfælde beror sig på borgermøder og åbne forhandlinger i lokalsamfundet. I sidste ende skal forhandlingerne lede til enighed om en fælles retning for processen. At organiseringen bag de borgerdrevne planer ikke styres, eller influeres af den kommunale organisation, stiller den udfordring, at de åbne forhandlinger ikke er bundne; der åbner sig således muligheden for, at individer med flest ressourcer fremstår repræsentative for en by, uden nødvendigvis at være det.

Ovenstående kan ganske kort opsummeres til, at den store bredde i uformelle plantyper i Viborg kommune afleder en næsten ligeså stor bredde i organiseringer bag. Det leder til governanceformer, som rækker fra fuld administration og udformning fra den kommunale organisation; over delvis kobling til samme; og ikke mindst planer, hvis administration og udformning stort set ingen forbindelse har dertil.

4.2 Empirisk begrundede muligheder og udfordringer

Følgende afsnit har til hensigt at afdække anden del af den initierende problemformulering, som beskæftiger sig med de muligheder og udfordringer, som uformel planlægning kan give anledning til. Disse identificeres i praksisarbejdet med uformelle planer i Viborg kommune, og afsnittet beror sig derfor i høj grad på empirisk data, som analyseres og diskuteres.

Den nedstående analyse beror sig på henvendelser, som er rettet til informanter, som har været involveret i forskellige plantyper. Informanterne er blevet bedt om at besvare to spørgsmål om den uformelle planlægning [jf. bilag A.3]. Den indsamlede empiri tyder på, at både de muligheder og de udfordringer, som beskrives i forskningslitteraturen, også i mere eller mindre grad fremgår af informanternes besvarelser; men også en række elementer af mere lavpraktisk karakter fylder i det empiriske datasæt.

4.2.1 Muligheder

Et overordnet blik på empirien peger på, at informanterne generelt oplever muligheder og fordele ved brugen af uformelle planer. Fordelene er flere end udfordringerne; til gengæld er der en tendens til i højere grad at uddybe de udfordringer, som planerne og processerne op til deres udformning medfører. Dette kan skyldes flere ting, men umiddelbart tyder formuleringerne på, at hvor de muligheder, som den uformelle planlægning åbner for, er ligetil og let forståelige, er udfordringerne mere komplekse og sværere at sætte præcise ord på.

Når empirien tematiseres, danner sig mønstre i både muligheder og udfordringer [Jf. bilag C]. Den mest fremtrædende mulighed er, at i de tilfælde, hvor de uformelle planer udformes for et område, hvor de eksisterende beboere inddrages, bidrager de uformelle planer til en væsentlig grad af medejerskab. Forklaringerne herpå har forskellig ordlyd, men peger i samme retning: Indflydelse på de ting, der planlægges for - og ikke mindst de beslutninger, som tages - er med til at øge oplevelsen af, at stedet er de involveredes eget. Udfordringen ved inddragelsen kan være, at de uformelle planer og planlægningsprocesserne ikke har et juridisk ophæng, og brugen af disse kommer dermed med risikoen for, at planlægningen går hen over hovedet på den almindelige borger.

Hvis samarbejdet f.eks. inkluderer investorer alene [Pettersen & Frisk, 2016], så den participatoriske proces bliver for udvalgte parter [Escobar, 2017], kan man forestille sig, at den fleksibilitet, som de uformelle planer tilbyder, i sidste ende kan lede til en mere neoliberalistisk drejning af planlægningen. Liberaliseringen af planloven understreger, at der i en årrække har været et ønske om at hjælpe erhvervslivet med en mere vækst- og markedsorienteret planlægning, bl.a. ved at investorer og developere i højere grad gives indflydelse. Spørgsmålet må så være, om prioriteringen af vækst betyder, at den almindelige borgers indflydelse nedprioriteres?

Foruden medejerskab gennem indflydelse, understreges også de uformelle planprocessers mulighed for at skabe og fastholde engagement blandt de involverede; at samarbejdet med den kommunale organisation fungerer, og desuden hjælper til at skabe overblik over juridiske rammer; samt at de mange uformelle snakke kan lede til stærke personrelationer, som er fordelagtige for processen [jf. bilag B1, s. 12].

4.2.2 Udfordringer

Blandt udfordringerne påpeges især, at de uformelle planer kan skabe forventninger, som ikke nødvendigvis indfris [Bilag B3, s. 16]. Et af buddene på en forklaring på dette er, at planlægningen ikke altid er mulig af økonomiske eller andre begrænsende årsager; i forlængelse heraf vil der ofte være manglende forståelse fra borgerne – mest af alt fordi forskellen på formel og uformel planlægning kan være svære at skelne for en ikke-fagkyndig [B2, s. 14]. En anden forklaring lyder på, at borgeren ikke forstår den fleksibilitet, som er kernen i en stor del af de uformelle planer.

En anden udpræget udfordring er, at den almindelige borger, som skal kunne bidrage til processen, ikke forstår sig meget på jura og regulativer. Juraen er i de fleste tilfælde en forudsætning for – og nogle gange begrænsning af – planlægningens realiseringsmuligheder, og forståelsen heraf er derfor en væsentlig faktor i den fysiske planlægning – formel eller uformel. Det, at en enkelt informant italesætter samarbejdet med kommunen som en fordel i forhold til juridisk bistand [B1, s. 12], bliver således dobbelttydig, idet det juridiske kendskab kan tolkes som en forudsætning for, at uformelle planer realiseres. I tilfælde, hvor de uformelle planer ikke er et resultat af et samarbejde med den kommunale instans, kan fordelene blive en svaghed via planlægningens deliberative organiseringsform [Escobar, 2017].

Andre udfordringer tæller en generel uenighed om arbejdsfordelingen mellem de involverede – ikke mindst mellem kommune og almindelig borger; at realiseringen af planlægningen trækkes i langdrag; og ikke mindst, at – som det også påpeges i litteraturen – der ingen garanti er for, at de borgere, som involveres i den uformelle planlægning, nødvendigvis er repræsentative for alle dem, som planlægningen vedrører.

4.2.3 Hvad er den uformelle planlægnings opgave?

At den mest fremtrædende fordel i den uformelle planlægning i Viborg kommune beskrives som muligheden for at opnå større ejerskab via bredere inddragelse, stemmer overens med en tendens, hvor participatoriske og deliberative organiseringsformer er på fremmarch [Papadopoulos & Warin, 2007].

Tendensen tegner dels et billede at et skifte fra, at den kommunale instans har det primære ejerskab over den lokale planlægning [Pettersen & Frisk, 2016] til at demokratiske beslutninger er stedbundne eller

aktørafhængige; en overgang, som beskrives som skiftet fra Government til Governance [Papadopoulos & Warin, 2007]. Det er alle de involverede i planlægningsprocessen, som får lov at deltage i styringen frem for statslige, regionale og kommunale organer alene.

Det afspejles i nogle af de udfordringer, som italesættes ved brug af uformel planlægning: F.eks. det, at der stilles forventninger, som ikke nødvendigvis kan indfris efterfølgende, selvom fageksperter vil kende og anerkende årsagerne dertil. Den almindelige borgers manglende forudsætninger for at forstå planlægning, og evt. begrænsninger heraf, kan således blive til skade for partipartisk og deliberativ governance. Foruden udfordringen med manglende forståelse for jura og planlægning generelt, italesættes også en usikkerhed i repræsentation af borgere i processen [Bilag B4, s.16]. Denne usikkerhed gør sig ikke kun gældende for den uformelle planlægning, idet den juridisk bundne inddragelse ved f.eks. lokalplaner heller ikke yder garanti for, at alle borgere med interesse i planen er repræsenteret; den væsentlige forskel er, at hvis en af fordelene ved den uformelle planlægning skal forestille at være muligheden for bedre borgerinddragelse, bliver det relevant at sikre en bred repræsentation.

Det giver anledning til at spørge, hvordan planlæggeren i praksis kan sikre, at f.eks. en lokal styregruppe kan betragtes repræsentativ for et helt lokalsamfund? – Og om de udvalgte investorer, som involveres i et byudviklingsprojekt, nødvendigvis har en forståelse af, hvad den urbant orienterede borger efterspørger i den gode by? - Og om interesseorganisationerne med den høje røst og de stærke argumenter egentligt repræsenterer flertallets ønsker, eller blot et segment?

Der kan omvendt argumenteres for, at engagement i planlægning kan belønnes med retten til at bestemme og prioritere - og hvis ikke man ønsker at involveres sig, så har man ikke retten ikke stille krav; retten til byen [Larsen & Hansen, 2012]. En sådan betragtning afstedkommer modspørgsmålet om, hvorvidt man, som planlægger, ikke også har et ansvar for, at planlægningen formål, og ikke mindst forståelsen heraf, er at bidrage til, at også de mindre bemidlede borgeres ønsker – både teknologiske, sociologiske og økonomiske - tilgodeses?

For at opsummere med et bud på, hvad den uformelle planlægnings opgave er, kan der tages udgangspunkt i en af de adspurgte informanternes refleksion: Denne er stødt på en beskrivelse af de indledende faser af byudvikling – den uformelle proces - som en slags 'prejekt' i stedet for projekt [Bilag B3, s.16]. Ud fra den betragtning bliver de uformelle planers primære opgave at samle de informationer, som prejektet genererer og lede processen godt på vej mod mere specifikke projekter og – i sidste ende – den formelle planlægning. Empirien peger derudover på, at den uformelle planlægnings opgave er at sikre medejerskab gennem inddragelse; imødegå de udfordringer, som kan knyttes til at sikre bred repræsentation i inddragelsen; skabe forståelse af bl.a. juraens betydning for planlægningen; samt sikre klar kommunikation om tidshorisont og arbejdsfordeling mellem de involverede parter [B3, s. 15 + B5, s. 17].

4.3 Delkonklusion

Ovenstående analyse indikerer, at forundersøgelsen ledes mod følgende konklusioner ift. den initierende problemformulering: I afsnit 4.1 redegøres for den forholdsvist brede vifte af uformelle plantyper i Viborg kommune, samt at disse kan opdeles i en række kategorier: Helheds- og udviklingsplaner, strukturplaner, områdefornyelsesprogrammer, LUP'er og borgerdrevne planer. Planernes kategorisering beror sig i høj grad

på den organisering, som planlægningsopgaven tager sit afsæt i, hvorfor afsnittet også redegør for en række demokratiske organiseringsformer. Om end der findes overlap imellem disse, kan der identificeres tegn på både repræsentativ, partipatorisk og deliberativ governance i organiseringerne. Bredden i organiseringer er afbilledet i et diagram; dels for at skabe overblik, og dels for at demonstrere, at organiseringen bag og indholdet af plantyper ikke nødvendigvis kan kategoriseres entydigt. Det kan desuden konkluderes, at den uformelle planlægning ikke er uformel i den forstand, at det formelle planlægningsorgan – i dette tilfælde, kommunen - ikke er involveret i processen. Soft Space Planning handler i stedet om, at der skabes blødere governanceformer for planlægningen – og at styringsformen er til forhandling undervejs.

I afsnit 4.2 udfoldes en primært empirisk funderet analyse af de muligheder og udfordringer, som den uformelle planlægning i Viborg kommune åbner for. Følgende muligheder er fremtrædende: Medejerskab blandt de involverede ved bred inddragelse; personlige relationer som både resultat af og bidrag til planlægningsprocessen og realiseringsgraden; større forståelse af juridiske muligheder og begrænsninger, samt de uformelle planer som et redskab til at skabe fælles retning for og engagement i udvikling og planlægning. I samme afsnit redegøres for de udfordringer, som informanterne italesætter. De mest fremtrædende er: Forventninger, som ikke indfris; den almindelige borgers evne til og forudsætning for – eller mangel på samme - at forstå jura og regulering; at de involverede borgere og aktører ikke nødvendigvis er repræsentative for flertallets ønsker til planlægningen; at formålet med uformelle planer og forskellen fra dem til f.eks. lokalplaner ikke altid kommunikeres klart ud til udenforstående; og at der ikke altid er klarhed over og enighed om fordelingen af ansvar for realiseringen af det, som planlægges for.

Ovenstående leder til konklusionen, at der i afdækningen af den uformelle planlægning i Viborg kommune kan mangle konkrete forklaringer på, hvorfor den enkelte plan fungerer bedre end andre, samt hvorfor governanceformer i nogle tilfælde er vellykkede og frugtbare, og i andre tilfælde kan være begrænsende.

Kapitel 5: Hovedundersøgelse

Følgende kapitel tjener til formål at introducere den endelige problemstilling og -formulering, som affødes af forundersøgelsen. Kapitlet vil også kort genopfriske de metoder, som er bærende for hovedundersøgelsens opbygning.

5.1 Problemstilling

I forlængelse af delkonklusionen, hvori det bliver tydeligt, at forundersøgelsen har afdækket en række elementer, som alle har betydning for den uformelle planlægningspraksis i Viborg kommune, kræves der af den videre undersøgelse en ramme, som kan rumme en alsidig analyse. Undersøgelse skal bl.a. kunne beskæftige sig med forholdet mellem de formelle plandokumenter, som er forholdsvist fasttømrede i forhold til jura og med begrænset frihed til at ændre form, og den uformelle planlægning, som hverken har juridisk forankring eller faste rammer ift. udformning. Derudover understreger forundersøgelsen, at de uformelle planer i praksis er under indflydelse af forståelser – eller mangel på samme - af det formelle plansystem. I nogle tilfælde er det, at kunne forstå de juridiske muligheder og begrænsninger, en udfordring i sig selv, imens de uformelle planer i andre tilfælde udfordres af at være et forarbejde til den formelle planlægning, hvorfor forventning og realisering ikke nødvendigvis er det samme. Lidt firkantet sagt, kan det være svært at forstå formålet med den uformelle planlægning, hvis ikke man forstår formålet med den formelle.

Samlet set peger de uafklarede spørgsmål i den foreløbige undersøgelse på, at generelle tendenser i den uformelle planlægning i praksis i Viborg ikke er tilstrækkeligt beskrevet. Der argumenteres derfor for, at undersøgelsen skal kunne afdække, om uformelle planer og planlægning har kendetegn, og i så fald hvilke. På den måde vil undersøgelsen kunne bidrage til at skabe overblik over de uformelle planers rækkevidde og forhold til relevante, omgivende faktorer. Idet forundersøgelsen konstaterer elementer omkring den uformelle planlægning af forholdsvist alsidig karakter - personrelationelle, juridiske, kommunikative, økonomiske m.m. – stiller specialets hovedundersøgelse krav til en model eller et teoretisk ophæng, som kan rumme træk fra flere videnskaber. Som nævnt tilbyder ANT sådan en forståelsesramme, som, med sit socioteknologiske udgangspunkt, kan rumme bredt over både f.eks. sociale relationer og et teknologisk artefakt – i dette tilfælde i form af det uformelle plandokument – og mere til.

Især begrebet *transformation*, som henviser til den forandring, som opfattelser af teknologier eller samfundstendenser gennemgår, når disse sættes i forbindelse med hinanden [Latour, 2005(2008)], er relevante for hovedundersøgelsen. Begrebet tilbyder den videre undersøgelse en årsagsforklaring, som er dynamisk og tilpasningsdygtigt fra situation til situation. Derigennem kan den uformelle planlægningspraksis i Viborg kommune afsøges via en række eksempler, med henblik på at forklare de forskellige udfordringer, som forundersøgelsen har afdækket: Forståelsesspørgsmål, kommunikationsspørgsmål, organiseringsspørgsmål og realiseringsspørgsmål.

5.1.1 Problemformulering

Ovenstående, som tager afsæt i de foreløbige undersøgelser, leder mod en endelig problemformulering for specialet, som lyder:

Hvordan bidrager udvalgte, uformelle planer i Viborg kommune til planlægningen, og hvilke udfordringer og mulige transformationer kan identificeres i associationerne mellem udvalgte aktanter?

5.1.2 Undersøgelsesspørgsmål

Problemformuleringen eksekveres via en række arbejdsspørgsmål, som lyder:

- 1) Hvilke formål tjener udvalgte eksempler på uformelle planer i Viborg kommune?
- 2) Hvilke tematikker og udfordringer er gennemgående for uformelle planer i Viborg kommune?
- 3) Hvordan påvirker transformationer proces og organisering i den uformelle planlægning?
- 4) Hvis muligt, hvordan kan udfordringer ved transformationer imødekommes eller forandres?

5.2 Metodisk brush-up

Ovenstående arbejdsspørgsmål har til formål at strukturere hovedundersøgelsen. Således udvælges og redegøres for en række konkrete eksempler på uformelle planer i Viborg kommune med henblik på at besvare det første spørgsmål; disse eksempler undergår først en aktør-netværk-analyse, som giver mulighed for at besvare det andet spørgsmål; og analyseres derefter videre med afsæt i det empiriske datasæt med henblik på at besvare det tredje spørgsmål; afslutningsvist diskuteres forandringsmuligheder for udfordrede eller udfordrende transformationer, hvormed det fjerde arbejdsspørgsmål besvares.

5.2.1 Empiri

Hovedundersøgelsen opbygges, ligesom forundersøgelsen, med afsæt i casestudiet af uformel planlægning i Viborg kommune [Flyvbjerg, 2015]. På baggrund af de kategoriseringer, som udlægges i forundersøgelsen, opbygges hovedundersøgelsen over en række eksempler, som hver især repræsenterer de fem kategorier: Således består eksemplerne af helhedsplanen for Bjerringbro, Strukturplanen for Taphede, LUP'en for Ørum, områdefornyelsesprogrammet for Møldrup og den borgerdrevne helhedsplan for Løvel. Forud for udvælgelsen af de ovenstående eksempler, er de aktuelle planer undersøgt grundigt, og i den forbindelse er det blevet klart, at Viborg Midtbyplan – som også hører under kategorien helheds- og udviklingsplaner – afviger fra de resterende planer i samme kategori. Denne er politisk initieret, og særligt i forhold til processen, som ligger forud for udformningen af planen, men også i den efterfølgende anvendelse af planen, står planen frem ud sin stringente, politiske tilknytning. Denne indgår derfor som et sjette eksempel.

Eksemplerne undersøges og redegøres primært for via en række interviews, som begrundes i afsnit 3.2.5 og hvis fremgangsmåde nærmere udfoldes i bilag A4. Sekundært anvendes plandokumenterne selv, samt beskrivelser på Viborg kommunes hjemmeside til supplerende beskrivelser af formål, proces og indhold. Udvalgt Soft Space Planning Theory anvendes til separate analyser af de enkelte eksempler, hvilke opfølges af analyser og diskussion, som har til formål at skabe overblik over det samlede felt. Afsættet for undersøgelsen er de associationer og transformationer, som ANT beskæftiger sig med, og som beskrives herunder.

5.2.2 Teori

ANT – eller Aktør-Netværk-Teori – er som beskrevet i afsnit 3.2.6 i ligeså høj grad en undersøgelsespraksis som det er en funderet teori. Der er dog i nogen grad enighed om en række begreber blandt de teoretikere, som beskæftiger sig med ANT-studier.

Bruno Latour (f. 1947) er en fransk sociolog, som tilbyder definitioner – og ikke mindst afvigelser fra og forbehold for disse definitioner – af centrale begreber: Aktant; netværk; samt associationer og transformationer. Aktanter er rækken af relevante involverede i en afdækning eller analyse af et netværk. Latour betragter aktanten objektiv, hvilket giver mulighed for at også teknologiske artefakter og systemer kan indgå i et netværk. Når aktanten i et netværk bidrager til en handling, afledes denne af en række associationer og forbindelser til andre aktanter. Handlingen kan afstedkomme transformationer både i de associationer, som aktanten tilknytter de omkringliggende aktanter i netværket, og de associationer, som knyttes til aktanten selv [Latour, 2005(2008)]. I forhold til specialet, giver ovenstående forståelsesramme mulighed for at analysere f.eks. associationerne til henholdsvis det formelle plansystem og den uformelle planlægning i samme ramme. En nærmere beskrivelse af ANT, samt det sociologiske ståsted, som kan knyttes hertil, kan læses i bilag A5.

Når ANT indgår i specialet med det formål at udtrække generelle tendenser, skal der tages det forbehold, at analysen i ligeså høj grad må konkludere, at der ikke kan beskrives generelle forhold i de associationer og transformationer, som måtte gøre sig gældende for den uformelle planlægning.

Kapitel 6: Helhedsplan, Bjerringbro

Følgende kapitel beskriver et eksempel på en helhedsplan, og kan dermed føres ind under den første kategori, som præsenteredes i forundersøgelsens afsnit 4.1.1.

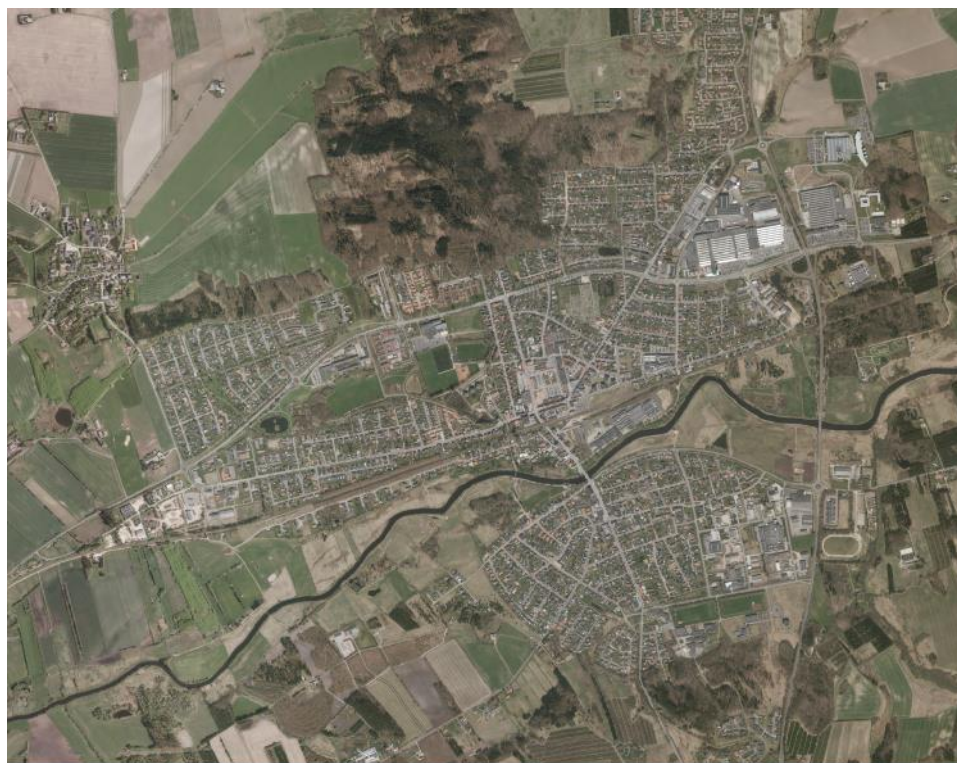
6.1 Et eksempel på en helhedsplan

Eksemplet er udvalgt med afsæt i følgende tre argumenter: Helhedsplanen er den eneste af de eksisterende, som ikke behandler et område i Viborg by, hvorfor den tilbyder et blik på brugen af helhedsplaner udenfor centerbyen i kommunen; helhedsplanen rummer, organisatorisk set, både ligheder og forskelle fra organiseringer bag andre helhedsplaner i kommunen; og derudover er planen nyligt vedtaget og giver dermed mulighed for både at drage paralleller og udlede forskelle i indhold og proces i forhold til midtbyplanen - et væsentligt ældre eksempel på en helhedsplan, som præsenteres i kapitel 11.

6.1.1 Bjerringbro

Bjerringbro er den næststørste by i Viborg kommune og har 7.380 indbyggere [IndbyggerB]. Byen har over en årrække oplevet vækst i befolkningstallet, men oplever lige nu en mindre tilbagegang, som, prognoser tyder på, vil fortsætte [Befolkningsprognose, 2018: 24].

Byen ligger ca. 25 kilometer øst for Viborg, og tilbyder – foruden services som folkeskoler, børnehaver og ældrecenter – også et gymnasium, som det eneste udover de tre, som ligger i Viborg by.



Byen ligger i en ådal og gennemskæres af Gudenåen og tilbyder dermed indbyggerne – foruden jernbaneforbindelse og et mindre handelsområde i midtbyen – naturskønne omgivelser midt i byen. Dalsiderne mod nord og syd består henholdsvis af massive skovområder og blandet natur, og begge dalsider fungerer som afgrænsninger mod moræneplateauer, som

fortrinsvist anvendes til dyrkning [Viborg kommune et.al., 2013].

6.1.2 Proces

Beslutningen om at lave en helhedsplan for Bjerringbro er politisk, men starter tidligere end det: I en del år har Bjerringbro haft et udviklingsråd [Bilag D.3.2, s.51: 110-118], som ikke har haft væsentlig indflydelse. På et tidspunkt besluttes det derfor, at et kommuneplantillæg skal styrke udviklingen i byen, og undervejs i den proces ansætter Kultur & Udvikling en proceskonsulent, der skal være med til at skabe et lokalt netværk, som kan drive den ønskede udvikling frem [Bilag D.3.2, s. 52: 121-125]. Efterfølgende er en decideret helhedsplan for Bjerringbro blevet skrevet ind i Viborg byråds konstitueringsaftale for 2018-2021 [Konstituering]. Dette har betydet, at processen i højere grad er blevet underlagt nogle politisk udstukne rammer, idet disse blev politisk vedtaget d. 21/2-2018 i forbindelse med fastlæggelsen af planens tilblivelsesgrundlag [Referat1]. Knap et år efter, 21/2-2019 [Referat 2], blev den endelige helhedsplan vedtaget.

Idet processen for udfærdigelsen af planen har været underlagt en ret fast tidsplan – ca. seks måneder – er nogle af de trin, som man i Viborg kommune ofte gør brug af ved udarbejdelsen af helhedsplaner, blevet kortet ned eller helt sorteret fra [Bilag D.3.2, s. 53: 163-164]. Projektleder Helle Gravesen påpeger, at den uformelle planlægningsproces giver plads til, at nogle af disse trin – f.eks. prioriteringen af projekter – i stedet kan bearbejdes efter planens vedtagelse [Bilag D.3.2, s. 53: 165-169]. De dele af processen, som vedrører prioritering af indholdet i helhedsplanen er således endnu ikke afsluttet, selvom en helhedsplan er vedtaget.

Processen for udfærdigelsen af helhedsplanen tager afsæt i de samme principper, som mange af de kommunalt drevne helhedsplaner: Borgere og repræsentanter for forskellige interesser og institutioner i byen inddrages i processen og undervejs tilkobles en rådgiver, som enten deltager i processen eller samler resultaterne af processen i et foreløbigt katalog eller en endelig plan.

6.1.3 Organisering

Organiseringen bag planen er derfor bred og har forandret sig over tid, i takt med at processen har flyttet sig fra at være lokal til i højere grad at være politisk betinget. Foruden kommunale medarbejdere, som internt i forvaltningerne er involveret i planens tilblivelse og realisering, består organiseringen af Bjerringbro byforum, Bjerringbrorådet og i nogen grad en lokal følgegruppe.

Bjerringbro byforum er den gruppe af lokale, som proceskonsulenten indledningsvist bidrog til at organisere. Forummet forsøger at samle både byens borgere og byens foreninger under ét for at danne bedst mulig grobund for udvikling og projekter på tværs af byen [Byforum]. Derudover har forummet, i samarbejde med kommunen, stået for ansættelsen af bychef Lars Christiansen [Bilag D.3.2, s. 52: 137-138]. Byforummet består af den lokale borgerforening, bychefen, en mængde lokale handlende og erhvervsdrivende, lokale foreninger, kultur- og undervisningsinstitutioner og den lokale kirke [Byforum]. Fra politisk side har man anerkendt byforummet og dets funktion og derfor beholdt gruppen [Bilag D.3.2, s. 52: 139]. Som supplement har man nedsat et Bjerringbroråd.

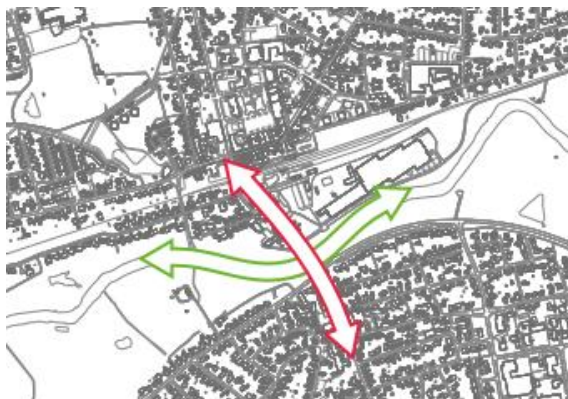
Bjerringbrorådet er en politisk nedsat gruppe, som er inspireret af Banebyrådet: Et råd, som blev nedsat i forbindelse med udfærdigelsen af helhedsplanen for Viborg Baneby, og som også under den nuværende

realiseringsfase er aktivt [Baneby]. Bjerringbrorådet består af en mængde politikere, lokale investorer og grundejere samt en række fagpersoner. Initiativet til rådet har ligget hos borgmesteren i Viborg, Ulrik Wilbek (V), som har inviteret en række repræsentanter til et første møde mandag d. 30. april 2018, hvorefter disse har taget stilling til deltagelse i projektet [Bjerringbro]. Rådet består for nuværende af: Ulrik Wilbek, Borgmester (V) og formand for Bjerringbrorådet; Niels Dueholm, medlem af Viborg Byråd (A); Jakob Ekberg, medlem af Viborg Byråd (K); Niels Jørgen Ottesen, medlem af Viborg Byråd (V); Kim Nøhr Skibsted, Group Vice President i Grundfos; Henrik Holmrís, direktør i Holmrís B8; Dorte Gade, rektor på Bjerringbro Gymnasium; Johannes Steensgaard, Bestyrelsesformand i Boligselskabet Sct. Jørgen; Tonni Sørensen, Bestyrelsesformand i Foreningen Bjerringbro Elværk; Lars Christiansen, Bychef i Bjerringbro; Henrik Larsen, bestyrelsesformand i Bjerringbro Byforum; Erik Albrechtsen, bestyrelsesmedlem i Bjerringbro Byforum; Hans Jørn Laursen, Teknik- & Miljødirektør i Viborg Kommune; Karl Johan L. Jensen, Planchef i Viborg Kommune og Helle Gravesen, byplanlægger i Viborg Kommune [Bjerringbro].

Den lokale følgegruppe i Bjerringbro har indledningsvist haft til formål at skabe en samarbejdsplatform mellem forvaltningen i Viborg kommune og borgerne i Bjerringbro - på samme måde, som det almindeligvis gør sig gældende ved områdefornyelsesprogrammer. Denne indledende organisering hænger givetvis sammen med planens form, som Gravesen beskriver som: *"præget af, at den er tænkt lidt som en områdefornyelse, eller et trin i en områdefornyelse"* [Bilag D.3.2, s. 52:141-142]. Den lokale følgegruppe har, sammen med kommunale medarbejdere, arbejdet for at skabe sammenhæng mellem borgernes ønsker, og de forandringer, som forvaltningen har konstateret nødvendige [FormandensBeretning]. Den lokale følgegruppe eksisterer stadig, men dens formål er i nogen grad blevet afløst af Bjerringbro byforum, idet dette organ i højere grad er anerkendt set fra et politisk perspektiv.

6.1.4 Planens indhold

Helhedsplanen for Bjerringbro indeholder, i grove træk, fire primære fokusområder, som formes som et X på tværs af bymidten, og som består af delområde 1: **Bymidten Nord** (fra Gudenåhuset til Storegade). Herunder findes *Niels Due Jensens Plads, Gudenåhusets foyer, Leg, læ og ophold i Storegade og på og Torvet*. Delområde 2 kaldes **Det nye Land** (fra Stationen til Gudenåen), og består af: *Nyt stiforløb og trafikale forbedringer; Ny krydsning af jernbanen; Aktivering af banearealerne / aktiviteter for unge; Byudvikling langs Brogade; Nyt liv i stationen; Udearealer til klub 'Perronen'; Sti langs jernbanen – opgradering* og ikke mindst *Viadukten – forskønnelse*. Det tredje delområde hedder **Byens landskab** (Gudenåen) og består af *Åpromenaden, Terrænhævning nord for Gudenåen, Spisested ved Gudenåen, Brogadebroen* samt et *Gydestryg og formidlingscenter for fiskeri*. Det fjerde og sidste delområde er blevet kaldt **Bymidten Syd** (Sønderbro), og herunder hører: *Byfornyelse på Sønderbro; Byomdannelse af Søndre Skole-grunden og Tilskud til facaderenoveringer på dele af Brogade* [Viborg kommune et.al., 2019].



Foruden de stedsspecifikke formål med helhedsplanen, er der også fokus på en række mere generelle forhold. Der bliver italesat et behov for at gøre Bjerringbro aktuel, at skabe sammenhæng på tværs af byen, og at fællesskab og aktiviteter skal være i centrum [Viborg kommune et.al., 2019]

6.2 Et skifte i styring og plantype

Helhedsplanen for Bjerringbro giver et indblik i de forandringer, som både den uformelle proces og organisering kan undergå fra idéfase til udformning af planen. Spændingsfeltet mellem dels den uformelle planlægnings fleksibilitet, som kan betyde – som i dette tilfælde - at ny planlægning ikke altid er politisk initieret [Bilag D.3.2, s. 51: 116-117], og dels den politiske - og forvaltningsmæssige opmærksomhed, som den uformelle planlægning får i Viborg kommune [D.8.2, s. 93: 111-112], skaber et mulighedsrum. Det mulighedsrum rummer især processerne forud for planernes tilblivelse, som kan tilpasses de involverede og i sidste ende mere effektivt sikre realisering i overensstemmelse med det beskrevne; derudover er der en vurderingsmæssig fordel i, at byggemuligheder – og eventuelt rettigheder – ikke fastlægges i juridisk gældende plandokumenter, idet beskatning heraf så udelades [D.8.2, s. 94: 140-144].

I forhold til organisering giver denne del af planlægningsfeltet, qua især forvaltningens bevågenhed herpå, mulighed for offentligt-private-civile samarbejder og samaskabelse – et værktøj, som igen kan bidrage til øgede chancer for, at projekter realiseres som forestillet. Omvendt kan der stilles spørgsmål ved, om den uformelle organisering kan udfordres af denne bevågenhed, fordi man rent politisk kan være interesseret i at tage styring på planlægningsopgaver, som man ikke er villig til at overlade helt til borgerne selv? I tilfældet med helhedsplanen for Bjerringbro har man dygtigt set, at samarbejdet ville blive mest smidigt, hvis man anerkendte de organisatoriske organer – byforummet og bychefen – som allerede eksisterede i Bjerringbro. Man kunne forestille sig, at i tilfælde, hvor de eksisterende organisatoriske organer ikke ansås tilstrækkelige, ville den politiske og forvaltningsmæssige overtagelse af eller indblanding i styringsopgaven opfattes meget negativt.

Overgangen fra lokal styring til mere politisk styring af helhedsplanen i Bjerringbro har bidraget til, at de ønsker til udvikling i Bjerringbro by - som til en start 'bare' genererede et kommuneplantillæg med de forholdsvist stramme rammer [D.3.2, s. 52: 120-121], som hører hertil – udviklede sig til en mere fleksibel samskabelsesproces, som har mundet ud i en helhedsplan. Den fastsatte tidsplan, som fulgte med beslutningen om at udforme en helhedsplan, har til gengæld betydet, at helhedsplanen har indeholdt knapt så meget prioritering af projekterne, som forvaltningen almindeligvis forsøger at nå frem til.

Gravesen understreger, om helhedsplaner generelt, at processen er vigtigere end planen i sig selv [D.3.2, s. 50: 74-75] fordi det er i processen, der forhandles og dermed opnås enighed – eller indgås kompromisser om – hvordan visionen for udviklingen og planlægningen skal tage sig ud, kan der argumenteres for, at der nødvendigvis må prioriteres den tid, som processen tager – uanset om det er tilsvarende en eventuel tidsplan. At processen og beslutningstagningen kan udfolde sig både før og efter udformningen af (et udkast til) en helhedsplan, bliver et eksempel på netop den fleksibilitet, som den uformelle planlægning kan have.

Fleksibiliteten i, hvornår i processen selve plandokumentet udformes, kan forestilles at blive en udfordring, når den sammenholdes med en tendens, som Gravesen påpeger med erfaring i plandokumenter generelt: At den almindelige borger ofte har svært ved at forstå hvorfor – og især hvorfor ikke – nogle projekter realiseres, imens andre ikke gør [D.3.2, s. 51:98-101]; i tilfælde hvor prioritering af projekter, og eventuel videreudvikling af samme, først beskrives efter plandokumentets udfærdigelse, øges risikoen for manglende forståelse samt manglende indfrielse af forventninger til planlægningen. Der ligger derfor en stor kommunikationsopgave dels i selve plandokumentet og dels løbende i processen.

En opsummering peger på, at den fleksibilitet, som den uformelle planlægning tilbyder i både organisering og proces, kan lede til både fordele og udfordringer. Den uformelle planlægnings forudsætninger er helt afhængige af de involverede aktanters associationer i forhold til hinanden, hvorfor opmærksomhed på samt evnen til at påvirke transformationer i forskellige retninger i høj grad påvirker udfaldet af den uformelle planlægning. De opmærksomhedspunkter, som gør sig gældende for helhedsplanen i Bjerringbro er: At den politiske styring respekterer de eksisterende styringsorganer, og fortsat tillader disse indflydelse på planlægningen; at der afsættes tid til at gennemarbejde og prioritere de projekter, som planlægningen ska beskæftige sig med – hvis ikke før, så efter helhedsplanens udfærdigelse; og ikke mindst, givet de forhold, som processen udfolder sig under, at de involverede aktanter evner at kommunikere planlægningens præmisser til hinanden, og især til dem, som ikke kan forventes at have forudsætningerne for at forstå dem på forhånd.

Kapitel 7: Strukturplan, Taphede

Følgende kapitel beskriver et eksempel på en strukturplan, og kan dermed føres ind under den anden kategori, som præsenteredes i forundersøgelsens afsnit 4.1.2.

7.1 Et eksempel på en strukturplan

I Viborg kommune er i øjeblikket to aktuelle strukturplaner: Arnbjerg og Taphede; sidstnævnte er valgt med afsæt i planens alder. Den er vedtaget, men endnu ikke realiseret, og tilbyder derfor et aktuelt og nyt billede på udfærdigelsen af plantypen. Empirisk er det erfaret, at interviewpersoner ofte sammenligner planerne for Taphede og Arnbjerg, og få af disse sammenligninger vil også fremgå af det følgende kapitel, når relevant.

En note til læseren: I følgende kapitel omtales den uformelle plan for udviklingen af Taphede som en strukturplan. I interviewene med rådgiveren og Anette Vinther anvendes ofte helhedsplan. Vinther forklarer, at man har valgt at omtale plandokumentet som en helhedsplan overfor offentligheden, idet det har vist sig lettere at forholde sig til for de fleste borgere. Internt i kommunen skelnes dog mellem helhedsplaner og strukturplaner [D.2.2, s. 41: 131-133].

7.1.1 Taphede

Taphede er et nyere byudviklingsområde på 191 ha, som er placeret på markerne øst for Viborg by og ud mod landsbyen Tapdrup. Landskabet er formet af istiden, og tilbyder derfor en blanding af moræneplateauer, tunneldale, landbrugsjord og den udyrkede ådal. Derudover ligger der, midt i området, en totalfredet gravhøj fra bronzealderen; Mandshøj [Viborg kommune et. al., 2018]. Den tilknyttede rådgiver, C.F. Møller, beskriver i planen, hvordan man har fokuseret på at forstå landskabet og de kvaliteter heri, som der kan skabes en nærhed til.

Ovenstående landskabelige fokus har til formål at kunne tilbyde fremtidige beboere rekreative 'lommer', og idet området ligger tæt på Viborg naturpark, ønsker man derigennem at inkludere bydelen i 'det grønne Ø' [Viborg kommune et.al., 2018], som er et greb, der aktivt anvendes i planlægningen af Viborg by og nært omkringliggende landskaber.



1: Det grønne Ø er en skitsering af naturområder i og omkring Viborg. Taphede indgår i Ø'ets cirkel på højre side (rød markering)

Området forventes at komme til at huse 3.500 nye indbyggere fordelt på 1.500 boliger, og forventes udbygget fra 2020 og frem [Viborg kommune et. al., 2018].

7.1.2 Proces

Udarbejdelsen af strukturplanen for Taphede tager afsæt i, at Viborg by er i vækst, og forventes fortsat at være det i en årrække frem [Viborg et. al., 2018].

Vinther forklarer, at processen dels er foregået internt i forvaltningen, og dels i tæt samarbejde med en udenforstående rådgiver – i dette tilfælde C.F. Møller – som vandt udbudskonkurrencen. Man har tidligt i processen inddraget en række fagfolk – både internt og eksternt i den kommunale organisation – for at klarlægge hensyn til spildevand m.m.

Undervejs har man arbejdet med at forankre de emner, som er blevet bearbejdet i samarbejde med rådgiveren, i den faglige gruppe [D.2.2, s. 40:89-94]. Det har betydet, at der var et afsæt for den videre proces, hvor rådgiveren og nogle af de kommunale medarbejdere i fællesskab har udarbejdet forslag til, hvordan den endelige strukturplan kunne se ud. Undervejs har der været fokus på at holde det politiske organ informeret også [D.2.2, s. 41: 134-136]

I forhold til rækkefølgen på uformelle planer og formelles planers vedtagelse, fortæller Vinther, at processen ikke nødvendigvis er ens; i Taphede har man først udarbejdet strukturplanen, derefter et kommuneplantillæg og endelig lokalplaner; til forskel har man i Arnbjerg først udarbejdet et kommuneplantillæg, derefter strukturplanen og så lokalplanerne. Det vigtige er, at strukturplanen udarbejdes før detailplanlægningen, så der er et skelet, som de forskellige etaper og delområder kan læne sig op ad [D.2.2, s. 40: 83-84].

Herefter har rådgiveren udarbejdet strukturplanen for Taphede med afsæt i de elementer, som er blevet prioriteret højest. Planen er nu politisk vedtaget, og selvom bydelen endnu ikke er udbygget, er de første tekstlige spadestik – via det igangværende arbejde med kommuneplantillæg og lokalplan for etape 1 – godt på vej mod at blive en realitet [Taphede].

7.1.3 Organisering

Organiseringen bag udfærdigelsen af strukturplanen har primært involveret fageksperter både internt og eksternt i kommunen. Idet strukturplanen beskæftiger sig med et område, som endnu ikke er udbygget, har det været en udfordring at inddrage den almindelige borger i udfærdigelsen af noget, som endnu ikke har været fastlagt [D.2.2, s. 39: 52-55].

Efter og under strukturplanens udfærdigelse har man i stedet holdt borgermøder, hvor man har forsøgt at skabe overblik over, hvilke overordnede linjer, der arbejdes med [D.2.2, s. 39: 55-58]. Oplevelsen er, at borgerinddragelsesprocessen kan blive mangelfuld, når borgerne ikke har nogle nogenlunde konkrete streger og visualiseringer at forholde sig til. Man har valgt at inkludere borgerne mere i de næstkommende faser, hvor der skal tages stilling til mere konkret plan-udfærdigelse og den generelle udvikling af området. Borgernes fremtidige input kan således komme til udtryk via det lokale *Taphederåd*, som forventes nedsat i forbindelse med realiseringen af etape 1, og som har til formål at (...) *bidrage til at sætte udviklingen i gang og sikre fremdrift i at realisere den nye bydel* [OEU, 2019]. Rådets specifikke medlemmer er endnu ikke endeligt godkendt, men forventes at bestå af: Borgmester og formand, Ulrik Wilbek (V); formand for Teknisk Udvalg og næstformand; Johannes Vesterby (V); politiske repræsentanter for Børn- og Ungeudvalget samt Klima- og Miljøudvalget; 1 repræsentant for hver ejendom inde for etape 1; og repræsentanter for forvaltningen i form af kommunaldirektør, Lasse Jacobsen samt Teknisk Direktør, Hans Jørn Laursen [OEU, 2019].

Udover rådet forventes det, at der organiseres et *Taphedeforum* [Taphede], som har til formål at være (...) *et bredere forum, som kan rådgive og vejlede Taphederådet og sikre koblingen til de omgivende bysamfund (Tapdrup, Houlkær og Asmild) samt bidrage med lokal viden og kendskab til natur* [OEU, 2019].

7.1.4 Planens indhold

Strukturplanen for Taphede har til formål at arbejde med og udvikle en række fysiske kendetegn, som skal strukturere og danne grundlag for den fremtidige udvikling af området [Viborg kommune et. al., 2018].

Planen strækker sig over et område, som fordeles på begge sider af Randersvej, med væsentligt størst bygningsmasse syd for vejen. Det sydlige område opbygges med afsæt i et cirkulært vejsystem, som en mængde boligklynger placeres på ydersiden af. Denne struktur giver dels adgang til rekreative fællesarealer i cirkelens midte, og dels udsigt til landskabet fra husenes modsatte side [Viborg kommune et. al., 2018].

Klyngerne af boliger giver mulighed for at realisere planen i etaper og giver dermed både fleksibilitet og



2 Udsnit af planprincip, C.F.Møller

robusthed, idet planen kan tilpasse sig markedet over tid. Derudover er der tænkt landskabskiler ned imellem boligklyngerne, og på den måde skabes den nærhed til naturen, som er strukturplanens hovedgreb [Viborg kommune et. al., 2018].

Den samlede mængde elementer, som er arbejdet med i strukturplanen, er:

- Boligtyper og boligvariation;
- de landskabelige kvaliteter;
- at sikre tæt kontakt til naturen;
- tættere bebyggelse og dermed mere landskab;
- etapeinddeling og robusthed og realisme i udviklingen;
- gode trafikale forbindelser til eksisterende vej- og stinet;
- håndtering af regnvand;
- og lokale fællesskaber og aktiviteter [Viborg kommune et. al., 2018].

Af de elementer, som er arbejdet med i strukturplanen, er de fleste af fysisk og landskabelig karakter, og det er reelt kun det sidste punkt, som forholder sig til det sociale liv.

7.2 Er borgerinddragelse altid en fordel?

Strukturplanen for Taphede er et resultat af en konstateret markedsefterspørgsel: Da man begyndte at realisere strukturplanen for Arnbjerg, kunne man konkludere en efterspørgsel på det, som området tilbød – muligheden for at bygge selv i umiddelbar nærhed af både by og natur. I forventning om, at den nuværende vækst i Viborg by fortsætter, har man besluttet, at man skal kunne tilgodese den efterspørgsel, som det måtte afstedkomme [D.2.2, s. 45: 255-257].

Hvis Viborg fortsat vækster, kan strukturplanen for Taphede tolkes som et udtryk for fremsynethed: Omvendt kan en konsekvens af de (for) rigelige muligheder for at bygge nyt være, at den ældre by udhules; at 60'ernes og 70'ernes parcelhuse kommer til at stå tomme, fordi der ikke kommer tilstrækkeligt tilflyttere til byen til, at både de gamle parcelhuse overtages, og de tomme byggegrunde udbygges. Opfattelsen af en lukrativ bolig i Viborg, som i en tid har været hængt op på udsigt til søerne og nærhed til bymidten, kan med andre ord ændre sig over de næstkommende år afhængigt af markedskræfter. Dette afføder en ny planlægningsopgave, som man allerede er opmærksom på: Tiltag, som kan gøre de ældre boligkvarterer attraktive igen [D.2.2, s. 45: 271-].

Hvis væksten skulle falde til et niveau, hvor salget af byggegrunde i Taphede daler, har man forsøgt at tage højde for udsving i efterspørgslen ved netop at bruge det uformelle plandokument: Det tilbyder muligheden for at få en forståelse af, hvordan man forestiller sig udviklingen i området, hvilket kan spæde en interesse; men det er også så fleksibelt, at der kan ændres forholdsvis meget fra det uformelle plandokument til den formelle planlægningsproces. På den måde bliver selve strukturplanen afsæt for en planlægning, som er transformativ i sin natur, og der skabes en vis robusthed i udviklingen af området. Denne robusthed lader til at være et generelt opmærksomhedspunkt, når der udfærdiges uformelle planer for udviklingsområder med lang tidshorisont [D.9.2, s.99: 94-99]. Omvendt kan der stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt der tages tilstrækkeligt hensyn til de udfordringer, som et robust udviklingsområde kan skabe for den resterende by?

Organiseringen bag strukturplanen er startet oppefra i den kommunale organisation, og forventes at bevæge sig ned til de fremtidige beboere i løbet af planlægningsprocessen; der sker en udvikling fra repræsentativ til partipatorisk governance [Escobar, 2017]. Taphederådet og særligt Taphedeforummet bidrager til at transformere opfattelsen af planlægningsopgaven fra en elitært styret proces, til en, som almindelige borgere kan få indflydelse på. Spørgsmålet er, om – når en del af empirien peger på, at inddragelse skaber medejerskab – manglende inddragelse i udformningen af planlægningens strukturelle rammer så også leder til manglende medejerskab? Omvendt kan man spørge, om medejerskab til planlægningen overhovedet har betydning i et område, hvor de kommende beboere til gengæld får fuld indflydelse på og fuldt ejerskab over egen bolig [D.2.2, s. 43: 209-211]?

I forlængelse af ovenstående påpeges det, at processerne ved både formelle og uformelle planer kan udfordres af, at borgerinddragelse kan blive for styrende, og at det – i værste tilfælde – kan betyde, at fagfolks erfaring og viden betvivles og nedprioriteres i forhold til borgernes holdninger og ønsker [D.9.2, s. 100: 115-119]. Borgerinddragelsen kan udvaske en vision for et område, fordi borgerne endnu har svært ved at forestille sig den. I strukturplanen for Taphede har man f.eks. i mindre grad forholdt sig til de sociale fællesskaber, som fremtidige beboere måtte ønske at skabe; i stedet har man fokuseret på landskabelige værdier, fordi rådgivernes store faglighed i højere grad har kunnet komme i spil i denne sammenhæng. Når Vinther påpeger, at borgerinddragelsen udfordres, når der endnu ikke kan præsenteres noget konkret, har den begrænsede borgerinddragelse muligvis haft sine fordele i forhold til at sikre visionen for Taphede. Omvendt peger empirien langt henad vejen på, at processen gør forskellen – at de involverede i processen uddannes til at bidrage til, varetage eller endda styre planlægningen.

I et tilfælde som Arnbjerg, hvor man på forsøgsbasis har valgt at nedsætte grundejerforeninger, som forventes at skulle varetage en del vedligehold af de bæredygtige fællesløsninger, som er et kendetegn for området, kan man spørge, hvor meget styring man kan overlade til beboere, som ikke har været en del af beslutningsprocessen forinden? Kan man pålægge beboerne at tage beslutninger i fællesskab? Hvis ikke, så kan der argumenteres for, at i tilfældet med Taphedeforummet bliver dette i højere grad et udtryk for symbolpolitik end egentligt inddragelse; måske det er derfor, der suppleres med det mere repræsentative Taphederåd?

Som opsummering tegner dette eksempel et billede af en plan, som – bl.a. fordi der har været fokus på at involvere fagfolk tidligt – fremstår robust og i stand til at transformere sig efter markedskræfter og vilkår på forskellige tidspunkter. Dette fokus på faglighed giver også anledning til at sætte spørgsmålstejn ved fordele og ulemper ved tidlig borgerinddragelse, idet denne – på trods af den uformelle form – først inddrager den almindelige borger eller beboer forholdsvis sent i planlægningsprocessen. Et af disse spørgsmål lyder, hvorvidt faglighed og medfølgende erfaring med planlægningsopgaven kan og må lide under en altomfavnende borgerinddragelse, som i de mest ekstreme tilfælde kan overtage styringen af planlægningen? Og omvendt, om man kan forvente, at den almindelige beboer evner at tage sit ansvar på sig og løfte de opgaver, som man fra kommunal side ønsker sig, når denne ikke har været inddraget i en lærende proces? Uanset, er strukturplanen for Taphede et eksempel på,

Kapitel 8: LUP, Ørum

Følgende kapitel beskriver et eksempel på en lokal udviklingsplan, og kan dermed føres ind under den tredje kategori, som præsenteredes i forundersøgelsens afsnit 4.1.3.

8.1 Et eksempel på en lokal udviklingsplan

Følgende kapitel præsenterer et eksempel på en LUP for en af de fire byer, som deltog i Viborg kommunes pilotprojekt for landdistriktsplanlægning. Som eksempel kunne også være valgt Løvsdal eller Mønsted, idet disse har været igennem en proces meget lig Ørums. Processen for udfærdigelsen af en LUP i den sidste pilotby, Løvel, har været væsentligt anderledes, da man her har fokuseret på en allerede igangsat, borgerdrevet helhedsplan jf. kapitel 10. At Ørum er valgt, kan fremstå tilfældigt, men skyldes især den meget positive indstilling til projektet fra start, hvilket har hjulpet empiriindsamlingen.

8.1.1 Ørum

Ørum er en af Viborg kommunes mellemstore landsbyer med et indbyggertal på 1.426 personer [IndbyggerØ]. Byen ligger øst for Viborg by, og har - foruden folkeskole og børnehave - en stor hal, som også fungerer som kulturelt mødested, en købmand, og er desuden nærmeste nabo til forskningscenter Foulum under Aarhus Universitet. Derudover bygger Apple i disse år et stort datacenter i umiddelbar nærhed af byen [Apple].

Landskabet omkring Ørum kendetegnes af opdyrket jord, læhegn og naturstier – blandt andet Himmerlandsstien – og udsigten til det åbne land brydes kun af en mængde gravhøje med tilhørende beskyttelseszoner. Byens sydlige del munder ud i beskyttet skov og en dyb ådal [Byskitse] – området bliver blandt de lokale kaldet FUT-dalen [Flarup, 2019].

Ørum gennemskæres af rute 16 - Overlundvej/Østergade - hvilket i en årrække har betydet, at byen har oplevet en opdeling i nord og syd. En tunnel under vejen har bidraget til bedre sammenhæng [Byskitse].



8.1.2 Proces

Udfærdigelsesprocessen for de lokale udviklingsplaner startede med budgetaftalen for 2018 i efteråret 2017; her besluttede man at afsætte 1 million kroner til en medarbejder, som skal gennemgå og forbedre den planlægning, som pågår i landdistrikterne frem mod kommuneplanrevisionen i 2021.

Projektet startede som et pilotprojekt med fire involverede byer – inkl. Ørum - så den på forhånd skitserede proces kunne afprøves og korrigeres i praksis. Der blev indledningsvist inviteret til en opstartsworkshop, hvor interesserede fra de fire byer kunne deltage. Herefter skulle der udpeges en kontaktperson og en lokal styregruppe i hver by. Styregrupperne stod for udviklingsworkshops for alle byens borgere sammen med repræsentanter fra den kommunale organisation og resultaterne heraf blev efterfølgende behandlet af kommunale medarbejdere [Flarup, 2019]. Derpå fulgte en række dialogmøder med den lokale styregruppe, hvor projekter og visioner blev konkretiseret og prioriteret.

Herefter er processen primært forløbet i forvaltningen, hvor man har forsøgt at fastlægge formen på selve plandokumentet – en form, som både skal fungere som et uformelt plandokument til brug i landdistriktsbyerne, og samtidig kan indgå i kommuneplanen i form af kommuneplantillæg [Flarup, 2019], så evt. formelle planlægningsarbejder, som skal ændres til fordel for udviklingen, har et juridisk ophæng.

8.1.3 Organisering

Samtidig med budgetforliget blev der ført valgkamp op til kommunalvalget, og i den forbindelse italesatte en del af borgerne, at man oplevede en skævvridning i fordelingen af ressourcer mellem Viborg by og byerne i landdistrikterne [Flarup, 2019]. Som konsekvens heraf blev et landdistriktsudvalg nedsat [Flarup, 2019], og en chef for landdistriktsudvikling ansat; således havde man to medarbejdere – en planlægger og landdistriktschefen – og et politisk udvalg, som alene skulle varetage landdistrikternes udvikling.

LUP'ernes tilblivelse tager dermed afsæt i en politisk beslutning, hvilket betyder, at organiseringen reelt set starter med Byrådet, som dog forholdsvist hurtigt har overladt arbejdsopgaven til det nystiftede Landdistriktsudvalg. Selve opgaveløsningen er herefter ledt ned til forvaltningens medarbejdere i henholdsvis Teknik & Miljø og Kultur & Udvikling. Når processen, som ska producere indholdet af LUP'erne, er blevet igangsat, er den pågældende bys borgere blevet involveret i vid udstrækning – både via åbne borgermøder, og især via dialog med den lokale styregruppe [Flarup, 2019].

I Ørum består den lokale styregruppe af en række af byens borgere, som enten er frivillige ildsjæle, eller repræsentanter for skole, idrætsliv m.v. Kontaktpersonen fra Ørum til Viborg kommune bidrager til – foruden at skabe kontakt til den kommunale organisation - at organisere møder m.m. Styregruppen har også en vigtig opgave i at kommunikere processen og resultater heraf ud til resten af Ørums borgere, så disse holdes opdateret herpå og bevarer engagementet i planlægningen [Flarup, 2019]. I Ørum har man taget afsæt i tidligere samarbejder med kommunen, når vigtigheden af opgaven med de lokale udviklingsplaner har skullet understreges; tidligere gode erfaringer med lignende projekter har skabt grobund for en tro på, at lignende kan ske igen [Flarup, 2019].

På baggrund af de data, som processen har generet, har man internt i styregruppen organiseret sig i mindre grupper, som hver især varetager de projekter, som man har valgt at prioritere [ØrumBorger].

8.1.4 Planens indhold

Skabelonen for LUP'erne er endnu under udfærdigelse, men det forventes, at plandokumentet kommer til at bestå af et kortbilag – muligvis i flere lag – og dels af et tekstbilag. Disse to skal tilsammen rumme de dele af lokalsamfundet, som man ønsker at holde fast i; de ønsker man har til fremtidig udvikling; projektbeskrivelser af de først-prioriterede ønsker; generelle pejlemærker, som beskriver byens ønskede udvikling; de dele, som byrådet vil arbejde for; de planlægningsmæssige udfordringer og fordele, som byen måtte have; og ikke mindst koblinger til oplandets naturressourcer og andre lokalsamfund. De elementer, som indgår i LUP'erne kan være af både social og fysisk karakter.

Den lokale udviklingsplan for Ørum har fokus på især fem ting: Fuldalen, som bl.a. bliver en del af Viborg kommunes børneskov-projekt, og hvor man ønsker bedre faciliteter til rekreation og motion; Torvet, som man ønsker skal undergå en fysisk forandring, så det i højere grad fremstår som et mødested, der kan understøtte byens mange fælles aktiviteter; En kunststofbane og måltavle til gavn for byens idrætsliv; En legeplads ved TjeleCenteret (den lokale hal og kulturinstitution) – gerne med forlængelse til skole og kommende, ny børnehave; Og organiseringen af nogle frivillige bypedeller, som kan varetage og drifte mindre opgaver i byen i samarbejde med kommunen [ØrumBorger; Flarup, 2019].

Derudover har man fokus på at skabe bedre rammer for de unges sociale liv, samt at tiltrække boligudviklere, da byen mangler lejeboliger [Flarup, 2019]. Overskriften, som man arbejder med i byen er: 'at gøre godt bedre' [Ørumborger1].

8.2 Politisk initieret transformation

LUP'erne generelt, og dermed også LUP'en for Ørum, er i vid udstrækning et udtryk for en politisk beslutning om at imødekomme et fælles krav fra kommunens landdistriktsborgere. Hensigten har været at forsøge at ændre på det narrativ, som var blevet opbygget: At al udvikling foregik i Viborg, og at landdistrikterne var blevet glemt; at transformere de omstændigheder, som er indvirkende på associationerne mellem kommune og landdistrikter.

Denne transformation har krævet, at landdistrikterne blev involveret i, fik medbestemmelse og medejerskab over de udviklingspotentialer, som man forventede at afdække i løbet af processen, og som derfor har haft stærke, partipartoriske kendetegn. Denne samskabelsesproces får i Ørum stor ros og beskrives som essentiel for oplevelsen af en kommune med engagement i sine landdistriktsborgere. Men det understreges også, at det ikke er nok med snak – man ønsker, at der er handling bag ordene [D.12.1, s. 115], samt at man anerkender, at også oplandsbyerne har potentialer for vækst.

Der beskrives en forventning om, at forudsætningen for planlægning i oplandsbyerne kan være nogenlunde den samme som i Viborg by: At byerne kan vækste med forbehold for den mindre skala. Virkeligheden er måske for nogle af byerne er, at den udvikling, de kan forvente, består i at undgå affolkning.

Der kan argumenteres for, at netop i de små byer, hvor de økonomiske kræfter til at drive en vækst frem er små, er der en stor kommunikationsopgave i at sikre, at borgerne forstår, hvad planlægningen betyder. Idet

empirien antyder, at der er en generel udfordring i at få kommunikeret klart, hvilke konsekvenser de forskellige plantyper ikke/har, er der stor risiko for at skabe forventninger i landdistrikterne, som ikke kan indfris alene af økonomiske årsager. I det narrative om kommunens engagement i landdistrikterne i forvejen er negativt ladet, bliver klar kommunikation af begrænsninger og realiserbarhed en del af narrativets transformation.

LUP'erne er et udmærket eksempel på, hvordan formel og uformel planlægning kan knyttes sammen – hvordan den formelle del, som udformes som et kommuneplantillæg, overlapper med de udviklingsønsker, som man lokalt arbejder for. Hensigten er, at hullet mellem den formelle og den uformelle planlægning lukkes [Olesen, 2011]. Udfordringen er at finde balancen mellem at skabe en skabelon for den formelle del af planlægningen, så denne kan vedtages juridisk og kommunikeres klart ud til både borgere og politikere, samtidig med at processen og selve dokumentets form holdes åbent og tilpasningsdygtigt qua fleksibiliteten, som er et af den uformelle planlægnings kendetegn.

Denne balancegang italesættes også som en af udfordringerne i løbet af pilotprojektet, for på den ene side lægges der op til, at man er villig til at tilpasse processen meget, ligesom man vægter at evaluere for at få bedst mulige forløb i de næste byer [Flarup, 2019]; på den anden side er der også grænser for, hvor mange forskellige versioner af processen man kan lave, når man skal igennem 80 byer i løbet af tre år. Erfaringerne fra de fire første byer danner derfor grundlag for tilpasninger i processen og dokumentet, og deres evalueringer bliver repræsentative for de resterende 80 byer. I det perspektiv kan der sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt governanceformen, som umiddelbart synes partipatorisk i pilotforløbet, i højere grad bliver repræsentativ [Escobar, 2017]?

I en opsummering lægges der vægt på udviklingen i governance: Fra den deliberative fælles røst, som har presset politikere og kommune til at tage landdistrikterne seriøst; over den kommunale invitation til at lade lokalsamfundene bidrage til og være medbestemmende i en partipatorisk proces; til konstateringen af, at der ikke er ressourcer til 80 forskellige særligt tilpassede processer og planer, hvorfor de fire pilotbyer fremstår repræsentative for alle landdistriktsbyerne. Fra deliberativ til partipatorisk. Derudover konstateres en kommunikationsopgave, som - ud over at anerkende lokalsamfundenes egne ressourcer og forklare planlægningen – skal bidrage til at transformere det nuværende narrative om associationerne mellem kommune og landdistrikter.

Kapitel 9: Områdefornyelsesprogram, Møltrup

Følgende kapitel beskriver et eksempel på et områdefornyelsesprogram, og kan dermed føres ind under den fjerde kategori, som præsenteredes i forundersøgelsens afsnit 4.1.4.

9.1 Eksempel på et områdefornyelsesprogram

Der er over de senere ca. 10 år foregået en række områdefornyelser i Viborg kommune. At Møltrup trækkes frem som et eksempel handler i høj grad om, at realiseringsprocessen er lidt over halvvejs; således er planens udfærdigelsesproces endnu i frisk erindring blandt de involverede, ligesom det er muligt at evaluere de dele af planen, som er realiserede.

9.1.1 Møltrup

Møltrup er en mellemstor landsby med 1.296 indbyggere [IndbyggerM], som ligger ca. 20 km nord for Viborg by. Byen har bl.a. egen skole til og med 9. klasse, dagligvarebutik, et mindre industriområde og adgang med

offentlig transport, og så har den historisk set har haft status af stationsby, idet den tidligere jernbane mellem Viborg og Løgstør – nu Himmerlandsstien – gjorde stop i byen [Møltrup, 2013].

Netop Himmerlandsstien tilbyder byens borgere en rekreativ kile gennem byen, hvilken står i skarp kontrast til den meget trafikerede rute 13, som også gennemskærer byen.

Landskabet omkring Møltrup er kendetegnet af store flader af landbrugsjord, som lejlighedsvist brydes af levende læhegn, hvorfor området omkring Møltrup i højere grad byder på ensartede, åbne udsigter end afvekslende natur i form af f.eks. skovbevoksning. Der er ikke beskyttet natur eller andre hensynselementer i umiddelbar



nærhed af Møltrup.

9.1.2 Proces

Initiativet til områdefornyelsesprogrammet for Møldrup ligger tilbage i den tidligere Møldrup kommune, hvor man arbejdede med en by- og udviklingsplan for byen. Denne blev genoptaget i 2012/13, og ledte efterfølgende til en ansøgning om midler til områdefornyelse [Viborg kommune et.al., 2015]. Det nuværende områdefornyelsesprogram for Møldrup blev vedtaget d. 28. januar 2015 [Referat3], og er endnu i fuld gang med at blive realiseret jf. bestemmelserne i bekendtgørelse af lov om byfornyelse og udvikling af byer, hvori grænsen fra bevilling til realisering er fem år [LovBU, § 5, stk. 4]. Realiseringen holder indtil videre tidsplanen og forventes færdiggjort i januar 2020 [statusM].

9.1.3 Organisering

Ligesom det gør sig gældende for helhedsplanen i Bjerringbro, og som det redegøres for i afsnit 4.1.4, er der i Møldrup nedsat en *lokal følgegruppe*. Den lokale følgegruppe står for samarbejdet med kommunen, som også internt har nedsat en projektarbejdsgruppe. Projektarbejdsgruppen er sammensat af medarbejdere fra forskellige afdelinger i en række relevante forvaltninger, som i fællesskab afklarer, hvad der med fordel kan prioriteres og arbejdes videre med i den pågældende by, ligesom den kommunale organisation står for den økonomiske forvaltning af områdefornyelsesprogrammet [D.1.2, s 29: 7-9].

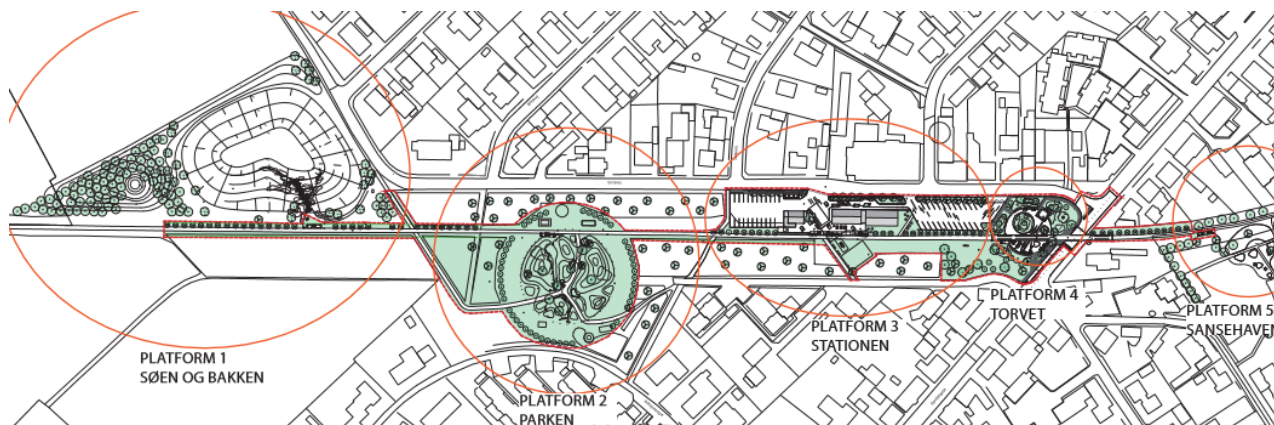
I Møldrup består følgegruppen af: Mette Almind, formand for borgerforeningen og kontaktperson til følgegruppen; Hans Peter Ambrosius, Handelsstandsforeningen; Steen Hornbæk, ildsjæl; Lone Hauris, Møldrup-Tostrup IF, Erhvervshuset Revlingen og ildsjæl; Asger Petersen, erhvervsdrivende; Lars Monberg, Erhvervslivet og Møldrup-Tostrup IF; Egon Elkjær, ildsjæl; Niels Jørn Trinderup, Pensionistforeningen; Niels Martin Poulsen, Møldrup Skole, løbeklubben og BMX; og Jørgen Møller, Spejderne [Følgegruppe]. Følgegruppen arbejder, efter vedtagelsen af områdefornyelsesprogrammet, tæt sammen med Viborg kommune.

Derudover er der, under borgerforeningen, nedsat et *borgerlaug* som et forsøg, der løber under hele områdefornyelsesprogrammets realiseringsperiode. Borgerlauget har til formål at løfte lokale opgaver som drift, vedligehold m.m. med henblik på at skabe ejerskab over resultaterne af områdefornyelsen [Viborg et. al., 2015].

Områdefornyelsesprogrammet finansieres delvist af Viborg kommune, og delvist med støtte fra Transport-, Bolig- og Bygningsministeriet. Alt i alt er der afsat 8,4 millioner kroner til realiseringen af programmet i Møldrup [Viborg kommune et.al., 2015].

9.1.4 Planens indhold

Programmet har et fysisk fokus på 5 nedslagspunkter i byen, som kaldes 'De fem platforme'. Herunder hører Søen og bakken; Parken; Stationen; Torvet og ikke mindst Sansehaven [Platforme]. Disse fem områder er alle beliggende langs Himmerlandsstien, som således bliver en åre ned gennem byen, som samler og aktiverer byens borgere.



Overordnet tager programmet udgangspunkt i tre temaer: Torve, pladser, opholdsarealer mv.; Kulturelle og særlige boligsociale foranstaltninger, herunder lokaler; og Særlige, trafikale foranstaltninger [Viborg kommune et.al., 2015].

9.2 Linket mellem formel og uformel planlægning

Områdefornyelsesprogrammet i Møldrup er et eksempel på, hvordan den uformelle planlægningsproces, og den formelle forankring i lov om byfornyelse og udvikling af byer, i sameksistens kan lede til realisering af planlægning. Tidsplanen, som et områdefornyelsesprogram underlægges, bidrager til at fastholde fremdriften i realiseringen, ligesom projektet forbliver aktuelt for de involverede. I Møldrup er det processen op til vedtagelsen af et program, som beskrives 'lang og sej' [D.7.2, s. 86: 37], men når først de mange snakke og kompromisser er garanteret at blive til noget, er indstillingen generelt positiv.

Med netop områdefornyelsesprogrammerne kan der argumenteres for, at de løfter, som Soft Space-litteraturen giver om, at planlægningen realiseres bedre eller mere effektivt via de uformelle samarbejder, faktisk svarer til det, der sker med områdefornyelsesprogrammerne [Olesen, 2011] – men med det forbehold, at resultaterne af den uformelle planlægningsproces skal ledes videre ind i en formel ramme, så realiseringen sikres. Samtidig peges der i empirien på, at den fleksibilitet, som kendetegner den uformelle planlægning, med fordel kan fastholdes løbende i den formelle proces [D.1.2, d. 33: 142-147], så opgaven kan tilpasses de udsving, som måtte forekomme i et mindre lokalsamfund i løbet af en femårig periode. Rammen skal så at sige fastholdes, imens planens indhold skal kunne transformeres afhængigt af påvirkende faktorer – begge dele er lige vigtige for effektiv og tilfredsstillende realisering.

Steen fortæller, hvordan projektet rent organisatorisk er vokset fra at være løst struktureret og med afsæt i interessen for et enkelt projekt, til nu at være underlagt en forholdsvis fast styring både internt i Møldrup og i den kommunale organisation. Hvad der har gjort sig gældende meget af vejen, er den participatoriske governanceform: At man indledningsvist har udarbejdet et afsæt, som er blevet diskuteret og korrigeret på et borgermøde [D.7.2, s. 85: 20-22]; at man, da kommunen blev en del af processen, har inviteret borgerne til selv at prioritere og præcisere projekter; og at man fortsat er villig til at lade ændrede omstændigheder få indflydelse på projektet, såfremt det er i borgernes interesse.

Der peges også på ved udfordringer ved at invitere alle byens borgere til at deltage i planlægningen – måske særligt for følgegruppen, som kommer til at fremstå som repræsentanter og skal agere moderatorer i

planlægningsprocessen i egen by. Det betyder, at evt. utilfredshed, frustration eller manglende forståelse for proces og beslutninger rettes mod den lokale følgegruppe såvel som mod kommunen. Det kræver af følgegruppen, at de dels evner at kommunikere planlægningsopgaven samt dens begrænsninger ud til deres medborgere, og dels at de skal "stå ved deres mod" [D.7.2, s. 88: 125], når der tages beslutninger, som ikke alle forstår eller er enige i. Især opgaven med at kommunikere planlægning – som man måske knapt forstår selv – kan være en udfordring; både i processen, hvor beslutningerne skal tages, men også efterfølgende, når tegninger forvandles til virkelighed og måske ikke tager sig ud, som man havde forestillet sig [D.1.2, s. 33: 172-175].

For at opsummere kan områdefornyelsesprogrammerne betragtes som et eksempel på, hvordan den uformelle planlægning kan bidrage til realisering af projekter, som nyder stor opbakning, men at dette afhænger helt af, at denne ledes ind i en formel rammesætning, organisering eller styring. Derudover tegnes et billede af, at netop den lange, seje proces, som ofte går forud for områdefornyelsesprogrammerne er givende for planlægningen, men kan give anledning til store frustrationer. Det stiller store krav til følgegrupperne, som varetager en stor del af den lokale processtyring, og som skal kunne både kommunikere tydeligt og stå fast på de beslutninger, som tages – uagtet, at de måske ikke er lige populære i hele byen.

Kapitel 10: Borgerdrevet helhedsplan, Løvel

Følgende kapitel beskriver et eksempel på en borgerdrevet plan, og kan dermed føres ind under den femte kategori, som præsenteredes i forundersøgelsens afsnit 4.1.5.

10.1 Eksempel på en borgerdrevet plan

Prioriteringen af at inddrage en borgerdrevet plan i specialet beror sig på, at denne type plan giver mulighed for at forstå betydningen for en planlægningsproces, når denne er initieret og udfærdiget af borgerne alene; dette gør sig også gældende for den borgerdrevne helhedsplan, som er udfærdiget af Løvels borgere. Helhedsplanen for Løvel er enestående, når der kigges på det rent organisatoriske, men er langt fra alene som helhedsplan i Viborg kommune.

10.1.1 Løvel

Løvel er, som Ørum og Møltrup, en større landsby i Viborg-perspektiv, og ligger lidt nord for Viborg. Byen har i øjeblikket 811 indbyggere [indbyggerL], og tilbyder services i form af folkeskole til og med 6. klasse, børnehave, idrætsforening, dagligvarebutik og kirke. Rute 13 løber udenom byen, og tilbyder let adgang mod Aalborg og Viborg. Byen betjenes af offentlig transport mod Viborg [Løvel].

Landskabet omkring Løvel er kendetegnet ved at være let kuperet og at åbne sig ned mod Skals ådal; de åbne arealer brydes af flere små vandhuller og nordøst for Løvel breder sig et åbent, rekreativt område [byskitse1].

På den ene side af byen spreder et større område sig af arkæologisk værdi, og som grundet omkostningerne til en evt. udgravning har væsentlig betydning for, i hvilken retning byen kan udvikle sig [D.6.2, s. 79: 50].



10.1.2 Proces

Løvel var en af de fire byer, som blev indbudt til at deltage i pilotprojektet for LUP'er i efteråret 2018, og takkede ja. Forløbet og samarbejdet med Løvel kom til at tage sig anderledes ud end i de tre andre byer, da byens borgere var gået i gang med at udvikle deres egen plan. Både kommunen og Løvel har dog kunnet drage fordel af samarbejdet alligevel [PrimusMotor, 2019; Flarup, 2019].

Den proces, som er foregået forud for planens tilblivelse, minder på mange måder om den, som er foregået i de andre pilotbyer i LUP-projektet. Man har holdt en række borgermøder, hvor projektet har udviklet sig fra flyvske drømme over en indsnævring af ønsker og til forhandlinger om, hvilket realiserbart projekt man har ønsket at prioritere og satse på [PrimusMotor, 2019]. Der har været et stort fokus på, at en bred vifte af interesser og aldersgrupper blev inddraget, så byens udvikling var til glæde for alle [D.6.2, s. 82: 178]. Efterfølgende har man sparret med Viborg kommune for at indpasse et kommende boligbyggeri i helhedsplanen, ligesom projektgruppen har afsøgt muligheder for at søge penge kommunalt.

Den lokale udviklingsplan, som man nu, i kommunalt regi, er i gang med at udfærdige i samarbejde med Løvels borgere, tager i høj grad udgangspunkt i det arbejde, som er lavet i forbindelse med udfærdigelsen af helhedsplanen [Flarup, 2019; D.7.2, s. 79: 67].

I Løvel samler man i øjeblikket penge ind for at kunne færdiggøre samarbejdet med PrimusMotor, som skal hjælpe med at rejse fondsmidler til realisering af helhedsplanen.

10.1.3 Organisering

Planen er vokset af borgernes egne ønske om at udvikle byen, og er – til forskel fra f.eks. områdefornyelsesprogrammerne – ikke vokset til at blive en ligeligt fordelt lokal-kommunal opgave.

Processen startede med et humoristisk revyoplæg til den årlige byfest, som en gruppe af byens borgere med den lokale købmand i spidsen tog alvorligt nok til at afsøge mulighederne for at fremme byens udvikling [D.6.2, s. 78: 22-25].

I forlængelse heraf har byens borgere indsamlet penge for at skaffe rådgivning fra et privat firma ved navn PrimusMotor. Disse har stået for borgermøder, procesudvikling og det første katalog over resultatet af processen. Først, da der blev behov for at diskutere udfordringer mellem kommunalt planlagte projekter – i dette tilfælde en række lejeboliger – og de lokale ønsker til planlægningen, har man sparret med kommunen. I det nævnte tilfælde har det ført til, at man fra politisk side har besluttet, at lejeboligernes placering er blevet tilpasset Løvels borgeres ønsker [D.4.2, s. 62: 152-156].

Efter udfærdigelsen af planen er kommunen blevet overleveret det foreløbige resultat, som man så har kunnet forholde sig til og tilpasse den kommunale planlægningsopgave efter.

10.1.4 Planens indhold

Det vigtigste træk i helhedsplanen har været det, som kaldes 'Tragten'. Tragten er et grønt, rekreativt område, som man ønsker at udvikle som et bindeled imellem det nuværende Løvel – 'den gamle by' – og en udstykning, hvor det forventes, at der bygges en række nye boliger over tid.



Tragten skal kunne tilbyde en række udendørs aktiviteter til brug for både motion, rekreativ nærhed til naturen og som samlings- og mødested for byens borgere og mangfoldige foreningsliv [PrimusMotor, 2019]. Ambitionerne for Tragten's indhold er fortsat store og skal tilgodese en bred vifte af aktiviteter, sociale arrangementer og meget mere. Den skal blandt andet indeholde en flydende scene på den centrerede regnvandssø, et vandtårn med adskillige funktioner, sanseoplevelser og overdækkede pladser samt cykel-, løbe- og rulleskøjtebane på og i den vold, som kommer til at omkranse hele parken. Der er desuden et stort fokus på, at området er tilknyttet alle byens stisystemer og ligger i umiddelbar nærhed af byens skole og intuitioner [PrimusMotor, 2019].

10.2 Stedbunden governance og rolleskift

Helhedsplanen for Løvel er egentligt ikke markant forskellig fra den kommunalt drevne helhedsplan. Den væsentligste forskel er, at den helhedsplan, som findes indtil nu, er væsentligt mindre omsiggribende, end f.eks. helhedsplanen for Banebyen. Derudover er indholdet af helhedsplanen i Løvel på ingen måde påvirket af den kommunale organisation, eller eventuelle investorer o.l. Tværtimod er det faktisk lykkedes for Løvels borgere at overbevise kommunen om, at den foreløbige placering af en mængde lejeboliger, som står til at skulle opføres af et boligselskab i Viborg, er uhensigtsmæssig, og derfor skal korrigeres. Det lyder måske ikke af meget, men i Viborg kommune, hvor boligselskaberne er vigtige medspillere i stort set alle boligudviklingsprocesser [D.4.2 s. 59: 70-74], kan det betragtes som en lille sejr for Løvel-borgerne, at man

er kommet så langt, at det pågældende boligselskab skal have udfærdiget nye tegninger for at tilpasse sig den planlægning, som man ønsker i Løvel.

Denne anerkendelse af vigtigheden af det arbejde, som borgerne udfører i Løvel, er tosidet, for på den ene side betragtes helhedsplanen primært som en borgerplan, som skal erstattes af en LUP, dvs. et kommuneplantillæg, men på den anden side tages der i LUP'en for Løvel afsæt i den planlægning, som borgerne selv har udført. Det kunne pege på, at man i den kommunale organisation har fået øje på, at planlægningen dels effektiviseres og dels gøres mere realiserbar, når borgerne selv tager styring på opgaven. Omvendt kan man spørge, om man fra politisk side har råd til at lade være med at anerkende borgernes indsats, når hele opgaven med at planlægge udvikling for landdistrikterne i lige så høj grad lader til at handle om at ændre et narrativ, som om at fremdrive vækst?

At planen er vokset nedefra og op, kan give anledning til at tænke, at der er tale om deliberativ governance, men processen er i høj grad partecipatorisk: Alle inviteres til at deltage – faktisk er man gået meget langt for at opnå bred repræsentation []; og man har brugt meget energi på at forhandle sig frem til et prioriteret projekt, ligesom man i processen har været åben for at lære af hinanden. Den væsentligste forskel på helhedsplanen i Løvel og LUP'erne er, at hvor kommunen med LUP'erne inviterer lokalsamfundene til at deltage, er det med helhedsplanen i Løvel borgerne, som inviterer kommunen til at deltage i udvalgte dele af processen. Opfattelsen af, hvem der står for planlægningsopgaven, er dermed åben til forhandling – en opfattelse, som understreges yderligere af formuleringen: *"Når man sidder som planlægger"* [D.6.2, s. 81: 140] - underforstået, at borgeren betragter sig selv som ansvarlig for udførelsen af planlægningen. Der lader til at være en forståelse af, at man som borger også i nogen grad kan løfte dele af planlægningsopgaven bedre – eller i hvert fald gøre den mere realiserbar – fordi man kender størstedelen af dem, som vælger at købe eller bygge hus i en by som Løvel, og derfor i højere grad kan inkludere præferencer i planlægningen, end det kan gøres fra et skrivebord [D.6.2, s. 80: 86-92].

Skal der opsummeres på helhedsplanen for Løvel, er en af pointerne, at på trods af den partecipatoriske proces, som pågår, har borgerne styringen; det er dem, som har inviteret kommunen indenfor og ikke omvendt. Det leder til en transformation i Løvelborgernes selvforståelse, men også i den fysiske planlægning, idet man fra politisk side anerkender borgernes indsigt i hensigtsmæssig placering og udformning af byggemuligheder. På den måde trumfer borgernes indsigt den faglige ekspertise, som f.eks. har været med til at udstikke placeringen af de lejeboliger, som skal bygges i Løvel, og bliver et eksempel på den styrende borgerinddragelse, som beskrives i kapitel 7. I forlængelse heraf er en anden vigtig pointe spørgsmålet om, hvorvidt anerkendelsen af Løvelborgernes planlægning er et udtryk for anerkendelse af evner, eller et udtryk for, at man er villig til at gå meget langt for at omskrive narrativet om det tabte landdistrikt i Viborg kommune?

Kapitel 11: Viborg Midtbyplan

Følgende kapitel beskriver et eksempel på en helhedsplan, og kan dermed også føres ind under den første kategori, som præsenteredes i forundersøgelsens afsnit 4.1.1.

11.1 Et eksempel på en uformel, strategisk plan

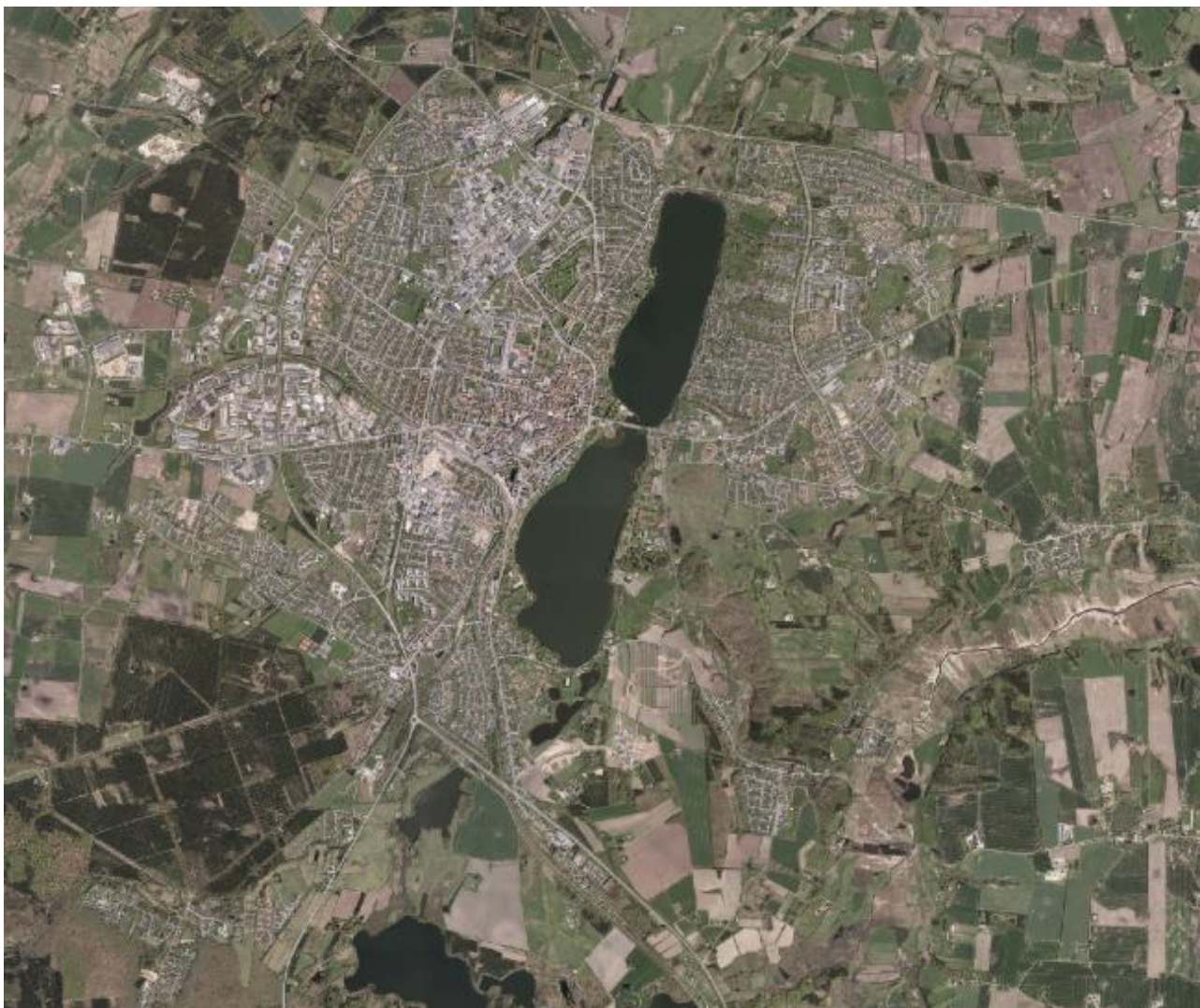
Midtbyplanen fra 2009 adskiller sig fra de helheds- og udviklingsplaner, som man ellers arbejder med i den kommunale organisation, idet den i tilblivelsesprocessen har haft stor, politisk tilslutning. Planen fastlægger principper og visioner for kommunens hovedby, og bliver dermed et oplæg til hele kommuneplanen samt eventuelle revisioner af den – den er således ikke et resultat af eksisterende rammer, men i stedet et værktøj, som fremtidige rammer kan fastsættes ud fra. Derudover er planen den ældste uformelle plan, som endnu er aktuelt i brug i Viborg kommune, og den tilbyder derfor et faktisk blik på realiseringen af denne plantype.

11.1.1 Viborg by og midtby

Viborg by er en gammel, historisk by, som både har huset bispesædet og været vært for kongehyldninger. I dag har byen 41.001 indbyggere [IndbyggerV] pr. 2019, og selvom den historiske bykerne er bevaret, er bygningsmassen især præget af parcelhuse og villakvarterer.

Landskabet i Viborg by og den umiddelbare nærhed er forholdsvis forskelligartet, men et kendetegn for byen er, at der aldrig er langt til rekreative naturområder. Nordnordvest for byen strækker sig tre store plantager; mod den nordlige og østlige side breder landbrugsjord, moræneplateauer, ådale og den kommende bydel, Taphede sig; i søernes østlige længde breder sig 'den grønne kvadrant' – et område med istidslandskaber, stor naturrigdom, fortidsminder og Nørreådal; syd for byen, strakt ud mod Rindsholm og Birgittelyst ligger Vedsø, som er omgivet af stejle skrænter, skov og landbrugsjord; sydvestligt, som en kile, der starter smalt i forbindelsen til Viborg by og så breder sig ud i landskabet, ligger Hald Sø og de omkringliggende Dollerup Bakker – et beskyttet naturområde, som er kendetegnet af store, istidsskabte, skovbeklædte slugter og hedelandskab; og endelig ligger, vest for Viborg by, den store, åbne Faldborgdal, som er kendetegnet af landbrugsjord, åbne udsigter og spredt beplantning [Cowi et.al., 2014].

Centralt i Viborg by ligger Søndersø og Nørresø i forlængelse af hinanden, og om hvilke bygningsmassen danner ring – en ring, som i takt med byens vækst udvides og strækker sig ud i det omkringliggende landskab. De to søer omkranses af bløde bakker og stejle skrænter, som bebyggelsen spreder sig ud over. På søerne vestlige side, midt imellem de to, ligger midtbyen med den historiske domkirke, hvorfra der er udsigt over store dele af den resterende by.



11.1.2 Proces

Midtbyplanen er i høj grad et resultat af en mængde samspillende faktorer, som gjorde planen mulig: Viborg by oplevede en periode med vækst; forvaltningen udviste engagement for opgaven; og ikke mindst havde kommunen en planlægningsinteresseret borgmester, som evnede at sprede sin interesse til de resterende, siddende politikere.

Allerede i 1889, da daværende amtsmedarbejder og sidenhen borgmester, Johannes Stensgaard, stillede op til Viborg byråd, var idéen født: Ingeniøren med interesse i byplanlægning havde en målsætning om at lave en plan for byen: Tyve år senere, som en af de sidste handlinger som siddende borgmester, fik han Viborg Midtbyplan vedtaget [D.5.2, s. 66: 10].

Processen med at udfærdige planen startede i efteråret 2007, hvor udvalgte interessegrupper diskuterede temaer, som midtbyplanen kunne beskæftige sig med. Derefter blev et debathæfte udfærdiget, som diskuteredes dels i byrådet og dels på et borgermøde. Resultaterne af debatterne blev skitseret og behandlet politisk, hvorefter det første forslag til midtbyplanen blev udfærdiget. Dette første udkast blev lagt ud til

offentlig debat, bl.a. via endnu et borgermøde, hvorefter midtbyplanen blev tilrettet, og den endelige plan blev vedtaget [Viborg kommune et. al., 2009].

Selve plandokumentet er udarbejdet af Viborg kommune i samarbejde med COWI.

11.1.3 Organisering

Rent organisatorisk er midtbyplanen politisk initieret, og både planen og processen bærer præg af, at byrådet har været meget involveret og har debatteret og diskuteret indholdet i planen.

Foruden en række interessegrupper blev også almindelige borgere inviteret til at debattere og komme med input til planen: En opgave, som Stensgaard beskriver som lidt af en udfordring, fordi kommunesammenlægningen på det tidspunkt tiltrak sig meget opmærksomhed [D.5.2, s. 79: 122-125]; midtbyplanen fik ikke helt så meget opmærksomhed, som den kunne have fået.

En af de primære drivkræfter bag planen var borgmesteren selv, som fandt planlægningsopgaven vigtig [D.5.2, s. 66: 13-14], og som evnede at udbrede denne opfattelse omkring sig i det politiske miljø [. Den præmis, at det politiske miljø forholdsvis ofte udskiftes helt eller delvist, har en væsentlig betydning for organiseringen bag midtbyplanen: Den politiske forankring er i dag forsvundet, idet de politikere, som i sin tid deltog i processen, stort set alle er ude af byrådet [D.5.2, s.74: 325-328]; den forankring, som stadig er at finde, eksisterer derfor primært i forvaltningen, hvor udskiftningen har været mere begrænset, og hvor planlæggere, som var med til at udfærdige planen i sin tid, stadig er ansatte. Det betyder, at midtbyplanen - som startede som et politisk værktøj, og som skulle bidrage til en strategisk udvikling af Viborg by – i dag er næsten fuldstændig ukendt for de siddende politikere.

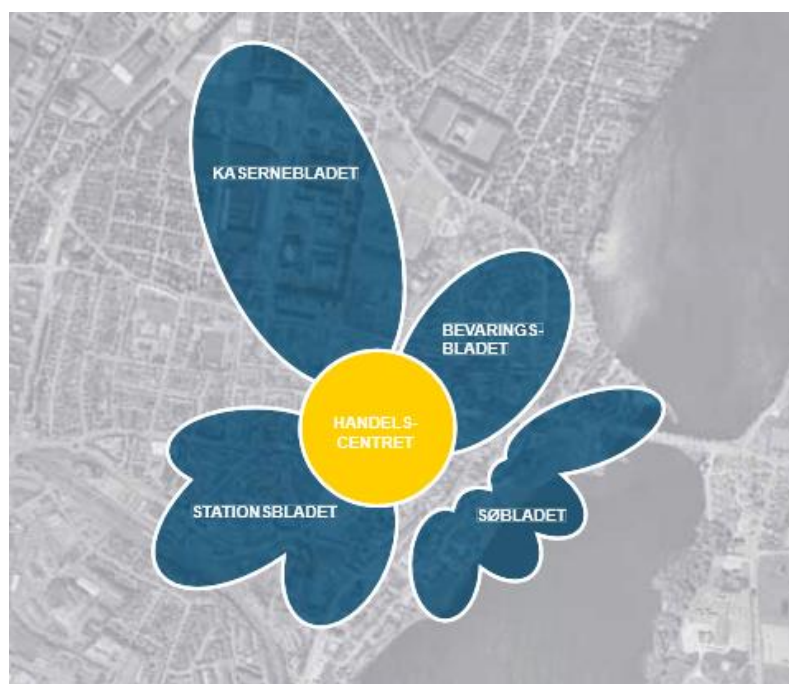
11.1.4 Planens indhold

Midtbyplanen er opbygget omkring et princip, som kaldes Midtbyblomsten.

De steds-mæssige hovedgreb i planen er således fordelt på fire blade og blomstens midte.

For hver af de fire blade er beskrevet nuværende kvaliteter, formål og udviklingsmuligheder:

- Blomstens midte, som dengang og nu rummer byens handelscentrum, havde fokus på at udvikle detailhandlen, skabe flere oplevelser og at fredeliggøre trafikalt.



- Kasernebladet bestod dengang af uddannelsesmuligheder samt offentlige - og kulturelle tilbud. Man ønskede også her at reducere den gennemkørende trafik, samt prioritere udvikling af det professionelle idræts-, kultur- og uddannelsesliv.
- I bevaringsbladet, som bestod af den historiske middelalderby, ønskede man at bevare det eksisterende, samt skabe grobund for større turisme.
- Stationsområdet, som var begrænset til den gamle slagterigrund og stationsområdet – og dermed endnu ikke havde opdaget den senere banebys potentiale – fokuserede på at lette infrastrukturelle udfordringer samt mulighed for store butikker tæt på handelscentrummet.
- Og Søbladet, som kobede midtbyen og søerne sammen, og hvis fokus var på rekreative formål, kultur og nærhed til naturen.

Foruden blomstens fem stedscentrerede fokusområder, indeholder midtbyplanen også generelle principper for detailhandel, byrum og arkitektur, samt trafik og parkering [Viborg et.al., 2009].

11.2 Forståelse for planlægningsopgaven, men forældet.

En fremtrædende pointe, når Midtbyplanen evalueres, er, at de uformelle planer har en udløbsdato – og især når de involverede i udfærdigelsesprocessen jævnligt træder udenfor indflydelse. Den væsentligste forskel på den formelle og den uformelle planlægning bliver i dette tilfælde, at: Hvor forældede, formelle plandokumenter tvinger ny planlægning frem, idet de fastlægger forholdsvist stramme bestemmelser for udnyttelse; tvinges de uformelle plandokumenter ikke gennem en evalueringsproces, idet de netop er fleksible og ikke bindende.

Fortællingen om den uformelle plan som realiseringsdygtig har en vis rigtighed, men til fortællingen hører også, at der med den uformelle plan ikke kommer et realiseringskrav – hverken til de ting, der planlægges for, eller i det hele taget.

Til gengæld påpeges, at processen for udfærdigelsen af planen er retningsanvisende for planlægningen, og selvom forestillingerne om udvikling med tiden tager en anden form, end man først havde forestillet sig, kan et uformelt plandokument godt skærpe opmærksomheden i byen; således også i Viborg, hvor både kaserneområdet, den historiske bydel, midtbyen og stationsbladet har udviklet sig siden vedtagelsen af midtbyplanen [D.4.2, s. 61: 118-134]. Nogle steder i overensstemmelse med visionerne, men ligeså ofte i en anden retning. Det kan synes indifferent at lave en plan, som allerede er forældet i efteråret samme år, hvor de første streger til banebyen blev sat [D.5.2, s. 72: 225-227], men omvendt kan man spørge, om ikke netop processen, hvori de visionære tanker fik plads, blev afsættet for selvsamme baneby?

I det perspektiv bliver processen netop vigtigere end plandokumentet, fordi det skaber kendskab til en opgave, som i højere og højere grad også er politisk; og måske er det kendskab endnu vigtigere i dag, hvor de store kommuner er præget af sektorstyring og -kendskab? Bliver det så meget desto mere eller mindre relevant at lave fælles planlægningsprocesser på tværs af politiske sektorer, hvor tilliden til hinandens metier danner grundlag for større, planmæssige beslutninger?

For at imødekomme at de politisk initierede uformelle planer forældes, kan der åbnes for, at planens indhold er mere fleksibelt og tilpasningsdygtigt og måske peger på udviklingsområder og potentialer, mere end konkrete forventninger til udviklingen. Alternativt kan planen, inspireret af tidsrammen for

områdefornyelserne, gives en udløbsdato, hvorefter de bør revurderes på samme måde, som kommuneplanen bliver det. På den måde kobles den formelle og den uformelle planlægning tættere sammen og kan i højere grad bidrage til at realisere det, som planlægges for. På nuværende tidspunkt kan midtbyplanen i bedste fald anvendes som en ramme, som beslutninger kan holdes op imod op imod; i værste fald er den irrelevant.

En opsummering på midtbyplanen kommer til at lyde, at den som udgangspunkt har udtjent sit formål, og ikke længere er relevant for de siddende politikere. Omvendt har den været meget relevant i sin tid og bidraget til at skærpe politikernes fokus på planlægning og udvikling. Den uformelle, politisk initierede plan har relevans i forhold til at give indspark til kommuneplan og strategisk planlægning i det hele tiden, men kræver, qua den politiske udskiftning, en jævnlig revurdering for fortsat at tjene sit formål; at skærpe forståelsen og diskutere retningen af udvikling og planlægning i det politiske organ.

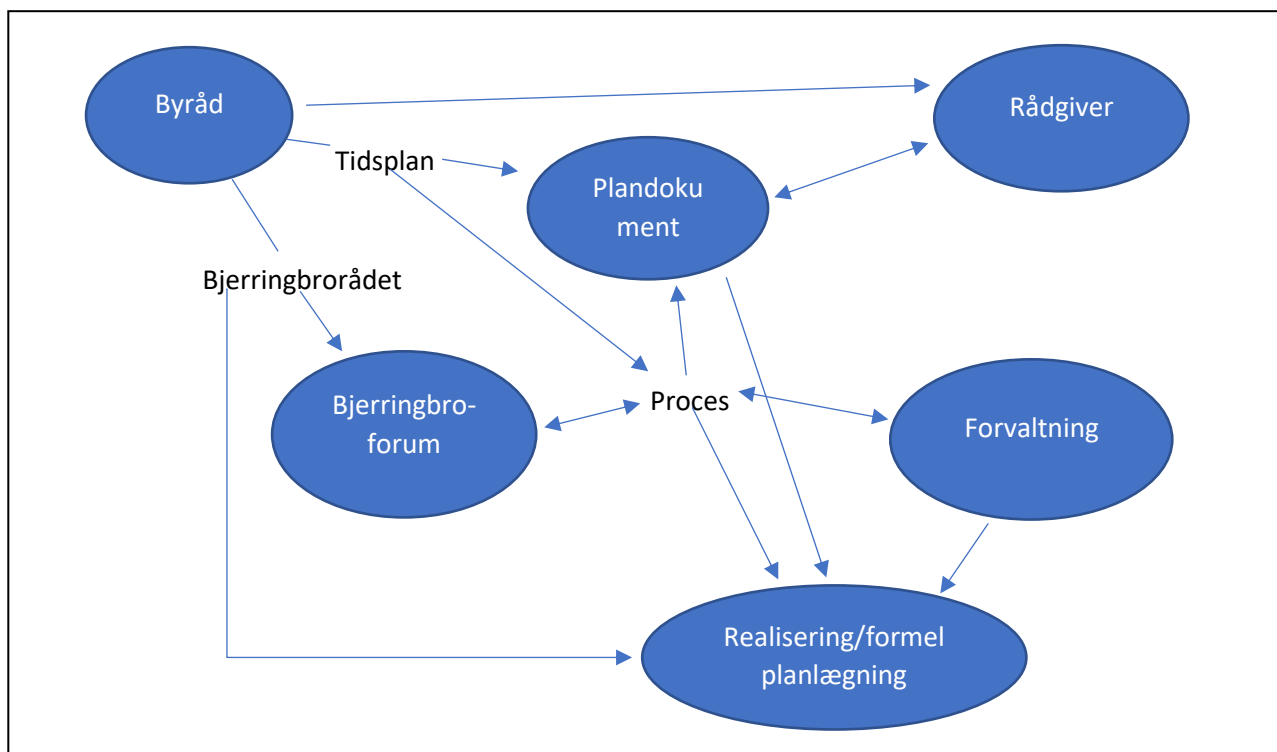
Kapitel 12: Generelle tendenser

De seks eksempler tegner et billede af forskelligartede udfordringer afhængigt af plantyper, organiseringer og processer. Der kan dog lokaliseres sammenfald, ligesom der via analyser af de transformationer, der pågår mellem en række aktanter, kan peges på årsager til forskelle og ligheder blandt eksemplerne.

12.1 Aktør-netværk-analyse

Analysen af de eksempler rammesættes af begreber, som anvendes inde for ANT. Således opbygges der omkring hvert af eksemplerne et netværk, hvori relevante aktanter defineres. En vigtig opmærksomhed i forhold til etableringen af netværkene er, at de aktanter, som netværket består af, altid vil indgå i andre netværk også [Latour, 2005(2008)]; forvaltningens tilgang til en uformel planlægningsproces eller plan farves af erfaringer fra andre igangværende eller afsluttede processer med uformel planlægning; og politikere forholder sig til den lokale planlægning under indflydelse af diskurser og regulativer m.m. på både globalt, nationalt og regionalt niveau – netværk, som lokalpolitikere også indgår i, hvorfor associationer hertil er medvirkende til de transformationer, som foregår i netværkene herunder. Netværket er således aldrig fuldstændigt afgrænset; der er udvalgt et udsnit af aktanter, som med andre briller på kunne have set anderledes ud.

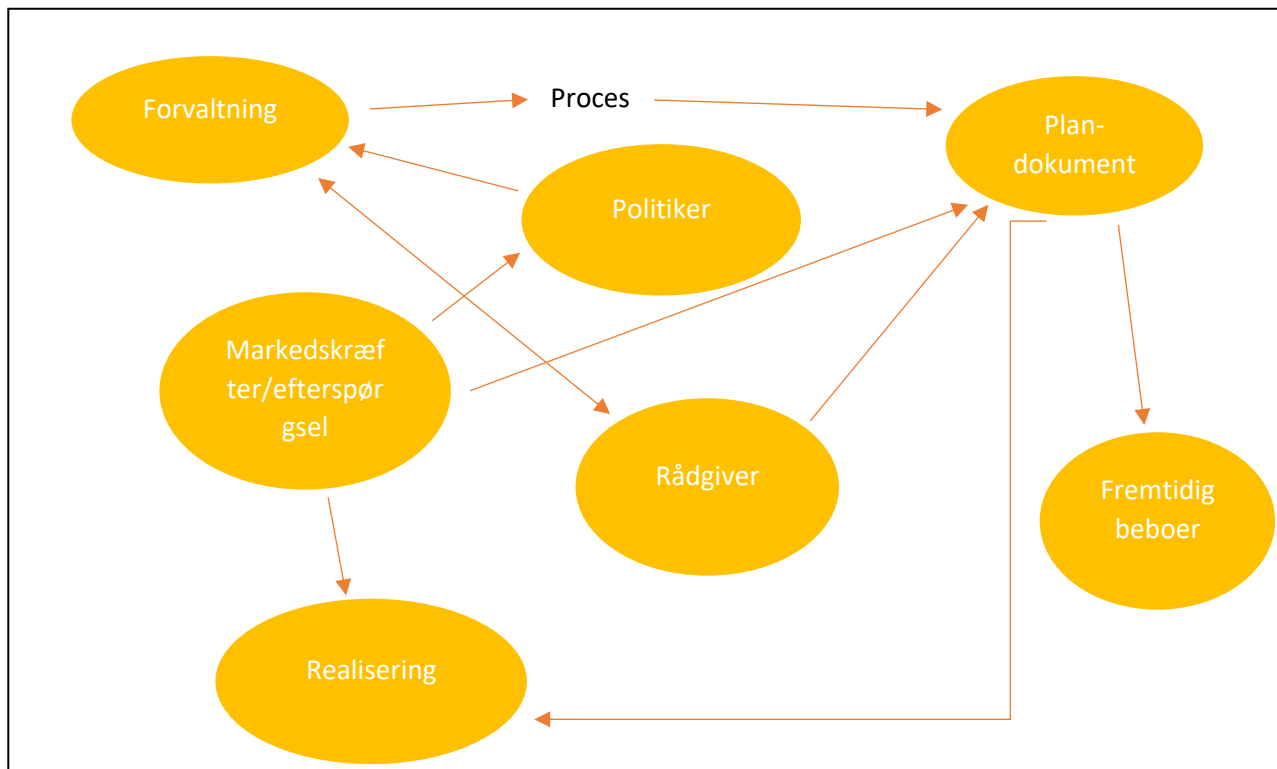
I analysemodellen over helhedsplanen for Bjerringbro fremhæves følgende aktanter: **byrådet** i Viborg kommune, **Bjerringbroforummet**, **plandokumentet** i sig selv, **rådgiveren**, **forvaltningen** og **realiseringen via den formelle planlægning**, som vil opfølge den uformelle planlægning.



Idet byrådet forholdt sig til planlægningen i Bjerringbro, ændredes selve det foreløbige plandokument fra et kommuneplantillæg til en helhedsplan; opfattelsen af den mest effektive planlægning undergik en transformation fra formel til uformel planlægning, hvilket har været med til at influere associationer blandt de resterende aktanter. Blandt andet har rådgiveren måtte forholde sig til forandringen i sin rolle, idet projektet gik fra at handle om lokale netværk, til at udfærdige en helhedsplan. Forvaltningen har, selvom der ikke findes en fast skabelon, haft nogle forholdsvis faste associationer til, hvad en uformel planproces og en helhedsplan er; disse er blevet transformeret, idet man i byrådet nedsatte en tidsplan for udfærdigelsen af helhedsplanen, som har haft betydning for både planens indhold og processen. Endeligt har byrådet, via nedsættelsen af Bjerringbrorådet, haft indflydelse på måden, planlægningsprocessen er blevet styret på – hvor Bjerringbroforummet indledningsvist, med bychefen i spidsen, har stået alene med udviklingsopgaven, skal den fremover deles med det mere elitære Bjerringbroråd. I hvor høj grad Bjerringforummet får indflydelse, afhænger af om involverede i forummet tør tage styringen; er man i stand til at transformere en evt. opfattelse af, hvem der har indflydelse?

Bjerringbrorådet kan få indflydelse på, hvordan den formelle planlægning ender med at tage sig ud, fordi politikere, fagfolk og investorer her kan forhandle sig frem til enighed; transformationen fra visioner i en helhedsplan til formelle plandokumenter kan have stor indflydelse på, om planlægningen realiseres. Sidstnævnte kan være en fordel, idet det har vist sig svært at skabe forskellige associationer til henholdsvis formelle og uformelle planer blandt borgerne, hvorfor en helhedsplan, som ikke realiseres, leder til uindfrie forventninger. Forvaltningen får indirekte indflydelse på realiseringen afhængigt, afhængigt af hvor detaljerede eventuelle planmæssige begrænsninger eller forbehold er beskrevet

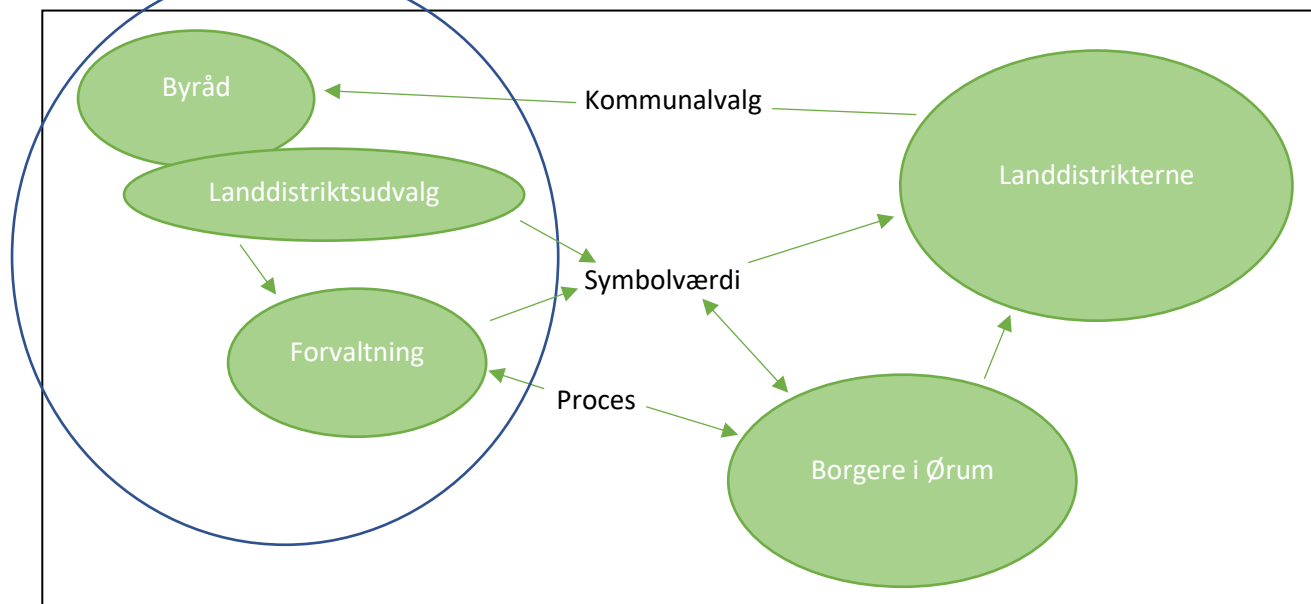
I analysemodellen over strukturplanen for Taphede kan identificeres følgende aktanter: **Markedskræfter/efterspørgsel**; selve **plandokumentet**; den involverede **rådgiver**; **fremtidige beboere**; **forvaltningen**; og de **politiske beslutningstagere**.



Den mest markante årsag til, at strukturplanen for Taphede er blevet udfærdiget, lader til at være den efterspørgsel på byggegrunde, som man har oplevet i forbindelse med udbygningen af strukturplanen for Taphede. Markedskræfter skaber narrativet om en by i vækst, og er således både blevet styrende for plandokumentet, som skal være fleksibelt og tilpasningsdygtigt i forhold til eventuelle udsving i efterspørgslen, og i naturlig forlængelse; afgørende for, om planen realiseres. De politiske organer, under indflydelse af den aktuelle efterspørgsel, lykkes med at transformere opfattelsen af, hvilke behov planlægningen skal opfylde. Forvaltningen har haft en del indflydelse på indholdet i strukturplanen, idet de har vurderet hvilke aktører, der har kunnet deltage i udfærdigelsen af planen; i dette tilfælde, hvor borgerinddragelsen har været minimal, transformeres narrativet om, at uformelle planer og borgerinddragelse nødvendigvis følges ad. Når samarbejdet med rådgiveren er blevet prioriteret, har denne haft væsentlig indflydelse på de værdier, som fylder i plandokumentet, og det tætte samspil mellem forvaltning og rådgiver kan give anledning til mere åbent at kunne udveksle fagekspertise og lære af hinanden i processen. Rent organisatorisk har det betydet, at rådgiveren – inde for den givne ramme – i større grad har kunnet tage styringen, end de borgere, som man forestiller sig skal bosætte sig i området. De beboere, som kommer til at have til huse i området, har derfor ikke reel indflydelse på den uformelle strukturplans indhold, men det forventes, at de, via det kommende Taphederåd, involverer sig i den fremtidige planlægning og udvikling af området.

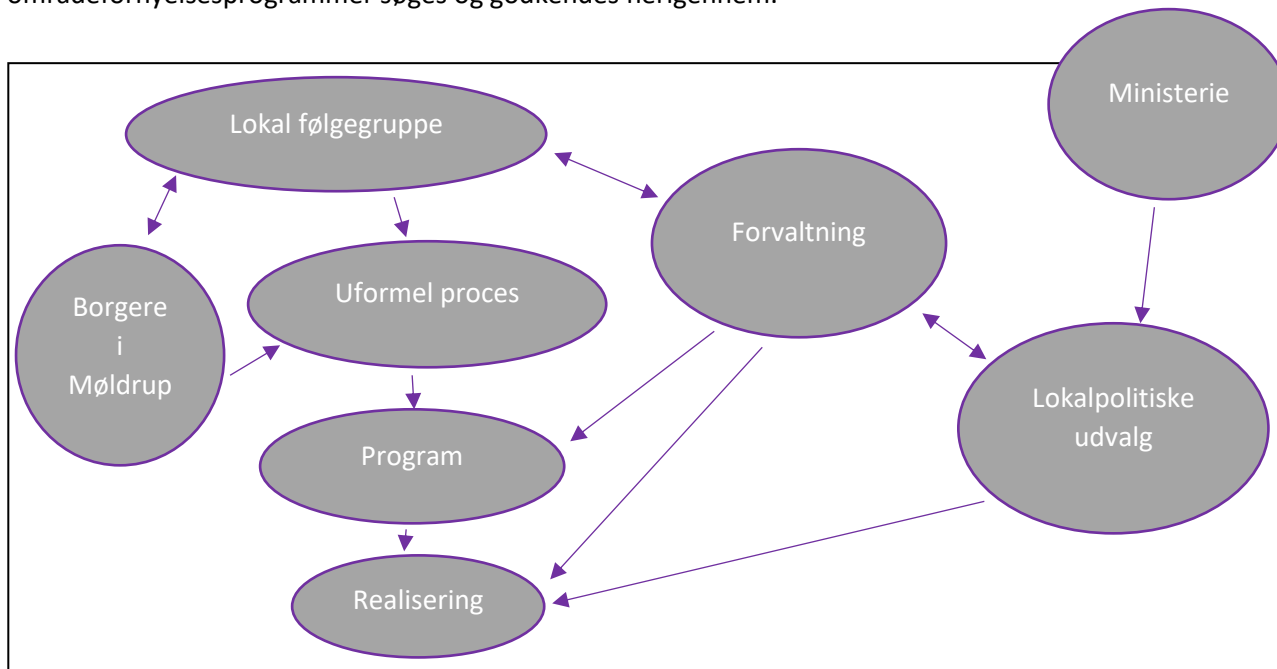
Analysemodellen for LUP'en i Ørum identificerer følgende aktanter: **Landdistriktsborgere** i det hele taget; **borgerne i Ørum**; **forvaltningen**; forskellige **politiske organer**; og endelig såkaldte bærere af **symbolværdi**.

Idet pilotprojektet for LUP'er i hvert fald i nogen grad initieredes af landdistrikternes utilfredshed med



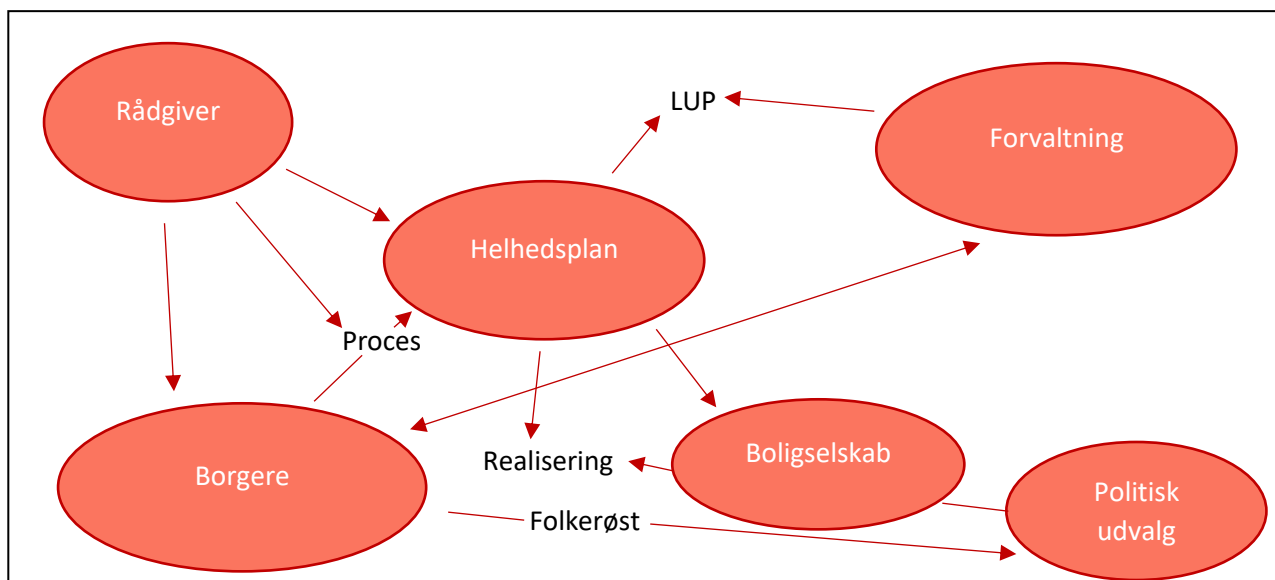
prioriteringen af vækst i Viborg by, har det politiske organ – byrådet – ageret på et krav mere end en prioriteret planlægningsopgave. Der er med opgaven fulgt er erkendelse af, at narrativet om by vs. land trænger transformation, og her bliver forskellig symbolværdi aktuel for at forstå associationerne mellem kommunen – som blandt mange landdistriktsborgere opfattes som én enhed – og landdistrikterne. Men LUP'en for Ørum blev det tydeligt, at processen, hvori borgerne blev hørt, var meget afgørende for opfattelsen af de medarbejdere fra forvaltningen, som stod for opgaven. Det havde stærk symbolværdi for borgerne, og særligt for repræsentanterne i den lokale følgegruppe, at planchefen selv deltog i borgermøderne. Det, sammen med anerkendelse af de ressourcer, som lokalsamfundene kan bidrage til planlægningen med, har været med til at transformere fortællingen om kommunen i Ørum – faktisk så meget, at man har været villig til at fortælle resten af kommunens borgere om den gode oplevelse [ViborgStift]. I tilfældet med LUP'erne har det været mindre vigtigt, hvilken form plandokumentet har taget – det er processen, hvori borgerinddragelsen er blevet prioriteret højt, og de aftaler for udviklingen, som har fulgt med, der har været afgørende. At man samtidig har nedsat landdistriktsudvalget betyder, at narrativet om den samarbejdsvillige kommune også kommer i spil hos resten af den store gruppe af kommunens borgere, som bor i landdistrikterne.

Analysemodellen for områdefornyelsesprogrammet forholder sig til aktanter i form af **politiske udvalg; forvaltning; borgere i Møldrup; den lokale følgegruppe; plandokumentet; realisering og proces**. Som aktant i den yderste kreds af netværket befinder **trafik-, bygnings- og boligministeriet** sig, idet bevillinger til områdefornyelsesprogrammer søges og godkendes herigennem.



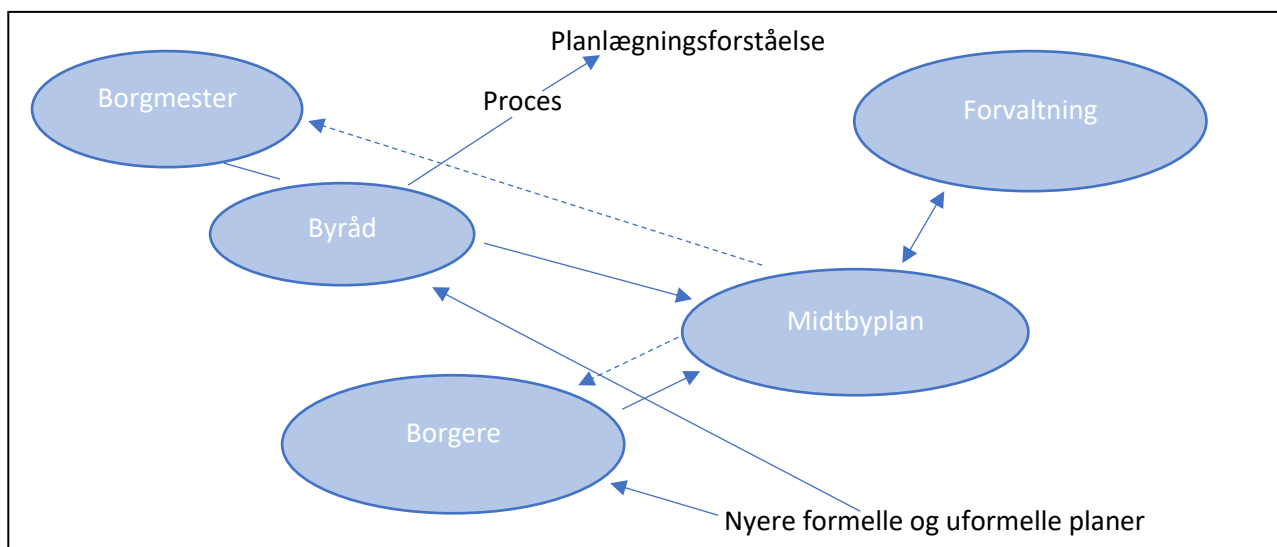
Idet områdefornyelsesprogrammerne i de fleste tilfælde vokser af et lokalsamfunds egne ønsker til planlægning og udvikling, har de politiske udvalg mindre indflydelse på processen. Den primære opgave er at vedtage programmerne, når de er behandlet i ministeriet, hvorfor den politiske styring er forholdsvis lille. Det er endnu ikke helt afklaret, om man rent lokalpolitisk får mulighed for fremadrettet selv at disponere over større dele af den pulje [D.1.2, s. 32: 124-131], som lige nu afsættes til områdefornyelsesprogrammer – i et sådan tilfælde kan de politiske prioriteringer være med til at transformere realiseringsgraden af antallet af områdefornyelsesprogrammer. Forvaltningen har for Møldrup været en stærk sparringspartner, som har hjulpet med at rammesætte programmet – at transformere visioner til konkrete projekter. At forvaltningen har hjulpet til med at facilitere, når nødvendigt, uden at tage styring på projektet, har betydet, at associationer mellem forvaltning og borger har undergået en transformation, hvori hinandens evner og bidrag i større grad er blevet anerkendt. Den lokale følgegruppe har haft indflydelse på programmets indhold, idet denne har større forståelse for nødvendige prioriteringer qua samarbejdet med forvaltningen; det betyder, at indholdet af programmet er en bevidst eller ubevidst forhandling af muligheder, hvor den lokale følgegruppe i flere tilfælde har fået det sidste ord. Omvendt er den lokale følgegruppe repræsentativ, og skal lade sig influere af resten af Møldrups borgeres holdninger til planens indhold. Selve programmet transformere opfattelsen af formel og uformel planlægning fra to fritstående variabler til ét sammenhængende planlægningsarbejde: den uformelle proces, hvori programmets indhold produceres, garanteres realisering grundet den juridiske forankring; stadig bibeholdes plandokumentets fleksible og uformelle kendetegn.

En analysemodel for den borgerdrevne helhedsplan i Løvel indeholder følgende aktanter: **Politiske udvalg; forvaltningen; et boligselskab** med planer om boligbyggeri i Løvel; **plandokumentet; borgerne i Løvel** og **PrimusMotor** – rådgiver for proces og udfærdigelse.



I Løvel har borgerne den primære styring på udformningen af helhedsplanen, fordi de i løbet af processen har involveret forvaltning og den politiske organisation i mindre grad. At man politisk vælger at anerkende arbejdet med helhedsplanen ved at påvirke boligselskabet i en retning, hvor realisering af planlægningen tilpasses efter helhedsplanen, skyldes den folkerøst, som også afsted kom projektet med LUP'erne. Dermed transformeres associationen til kommunen fra værende drivkraft på planlægning til at også lokalsamfund kan agere planlæggere. Borgerne i Løvel er under indflydelse fra PrimusMotor - dels givet den faglige erfaring, som har influeret helhedsplanens udformning og proces; og dels via det økonomiske tilgodehavende, som borgerne selv skal finansiere. Derigennem transformeres associationer til landdistrikterne som værende økonomisk underlegne. Imellem borgerne i Løvel og forvaltningen er også en dynamisk bevægelse, hvor behovet for sparring og borgernes egen styring er til gensidig forhandling. Helhedsplanen påvirker direkte indholdet af den LUP, som forvaltningen udarbejder, men forvaltningen har fortsat indflydelse på LUP'en som værende det officielt gældende plandokument for Løvels udvikling.

Analysemodellen for Viborg Midtbyplan har den **daværende borgmester** som væsentlig aktant – en position som påvirker det resterende **byråd** og **forvaltningen**. Derudover er **borgerne i Viborg** og **midtbyplanen** selv aktanter, som inkluderes i modellen.



Note: Stiplede linjer indikerer tidligere indflydelse, som nu er forældet.

Forvaltningen er fortsat under nogen indflydelse af midtbyplanen, imens borgere og politikere i dag i højere grad er under indflydelse af andre formelle og uformelle planer. Både borgerne i Viborg og de daværende politikere var under udfærdigelsesprocessen influerende. Især politikerne, som via den siddende borgmester gennemgik en proces, som øgede planlægningsforståelsen, fik indflydelse på midtbyplanens indhold. Via borgmesterens engagement i midtbyplanen, transformerades opfattelsen af planlægningsopgavens vigtighed blandt de resterende politikere. At der samtidig var en forvaltning i kommunen, som var interesseret i opgaven med at lave en uformel plan, var influerende på processen og den endelige midtbyplans form. Selvom planen i sig selv har haft indflydelse på planlægningen i årene efter og været med til at skærpe fokuset på udviklingspotentialer, er den i dag mindre aktuel, idet udskiftningen i det politiske miljø stiller krav om jævnligt at opdatere plandokumentet.

Ovenstående danner tilsammen et billede af seks eksempler, som alle kan føres ind under uformel planlægning, men er også så forskelligartede, at de entydige og generelle tendenser for brugen af uformelle planer og planlægningsprocesser i Viborg kommune, som kan udtrækkes, er få.

Et gennemgående incitament for at bruge de uformelle planer lader til at være et ønske om vækst eller udvikling, uanset om der er tale om landdistriktsplanlægning eller byudvikling. Hvor man under og efter kommunesammenlægningen havde fokus på at skabe gode, lokale samarbejder på tværs af de gamle kommunegrænser, er der nu i ligeså høj grad fokus på at skabe stærk, lokal vækst i kommunen [D.4.2, s. 58: 25-27] – en tendens, som vokser af en neoliberalistisk tilgang til planlægningsopgaven, hvor realiseringen effektivt styrkes, når der skabes et tidligt, stærkt samarbejde med interesserede investorer [Frost]. Den mere helhedsorienterede planlægning, som de uformelle planer kan tilbyde, samt de intensive forhandlingsprocesser med mange aktører forud for planernes udførsel, har derfor stort fokus.

En udfordring, som har været incitament for arbejdet med henholdsvis LUP'en i Ørum, områdefornyelsesprogrammet i Møldrup og den borgerdrevne helhedsplan i Løvel, er oplevelsen af, at landdistrikterne mangler hjælp til at udvikle sig. Særligt LUP'erne har hjulpet til at transformere oplevelsen af kommunen fra at være fraværende til at være samarbejdspartner. Dette fokus på behovet for at ændre

associationer mellem to aktanter: Kommunen og landdistrikterne, kan have været medvirkende til at skabe et mulighedsrum, hvor ønskerne til realiseringen af helhedsplanen i Løvel tilgodeses på bekostning af et boligselskab. Én transformation får på den måde indflydelse på associationen mellem andre aktanter; forholdet mellem kommunen og boligselskabet, som ellers ofte tilgodeses mod at hjælpe med at opstarte ny udvikling. Fortællingen om forholdet mellem to aktanter transformeres, og det politiske narrativsfokus bliver betydende for planlægningens retning [Papadopoulos & Warin, 2007].

To fordele, som empirien peger på, ved brugen af uformelle planer i Viborg kommune er, at de dels fremmer borgerinddragelsen, idet de er gode at diskutere ud fra, og at de dels kan bruges til at skabe ensretning og enighed om, i hvilken retning planlægningen skal udvikle sig. Analysen af de seks eksempler peger på, at netop inddragelsesprocessen er vigtig for, at et af de uformelle planers formål i Viborg kommune – en mere effektiv og realiserbar planlægning – kan opfyldes. Omvendt stilles der ikke krav til, at decideret borgerinddragelse faktisk udføres, ligesom der ingen garanti er for, at den borgerinddragelse, der måtte foregå, er repræsentativ for det område eller den by [Escobar, 2017], hvori planlægningen skal foregå; i den sammenhæng kan der stilles spørgsmål ved, om det er hensigtsmæssigt, at graden af inddragelse – i hvert fald når det gælder planer, som kommunen er styrende på – er op til én aktør alene?

12.2 Transformationer og associationer

I Viborg kommune lader det vækstorienterede fokus til at have givet pote: Den samlede kommune har oplevet en næsten konstant stigning i indbyggertal siden 2007 – en stigning, som prognoserne forudsiger fortsætter [Befolkningsprognose, 2018: 24]. Når man har kunnet følge med til at udbygge i forhold til befolkningstilvæksten, handler det om et skiftende fokus på, hvem der involveres i planlægningsopgaven. Særligt med organiseringen bag banebyen, har man aktivt taget stilling til struktureringen af processen forud og undervejs i et større byudviklingsprojekt, hvorfor realiseringen af planlægningen har forløbet hurtigt og effektivt til glæde for kommende tilflyttere.

Flere af de uformelle planer fremstår robuste, men for midtbyplanen har det skiftende, politiske miljø – transformationen ved hvert kommunalvalg – som planen primært anvendes i, været en udfordring. Her er styringen, som indledningsvist var forankret politisk, skiftet til at være forvaltningens ansvar. At det uformelle plandokument er fleksibelt, gør det transformerbart i sig selv; med transformation af planlægningens indhold, kunne man forestille sig, at både organisering og proces tilsvarende transformeres, så associationerne til plandokumentet aktualiseres; eksemplet med midtbyplanen giver dog indtryk af, at det ikke er givet. At man tilpasser planlægningen over tid kræver, at man også i nogen grad revurderer planen og gentager processen, hvis planlægningen for Viborg by fortsat skal være politisk forankret.

Brugen af uformelle planer kan i flere tilfælde transformere associationer mellem borgere, investorer og traditionelt set styrende organer såsom forvaltning og byråd; det afhænger både af proces og organisering bag planen, men også af de mulighedsrum, som dukker op: At der sker et generationsskifte i de frivillige kræfter i Løvel [D.6.2, s. 78: 10-18], samtidig med at der rettes et politisk fokus på landdistriktsplanlægning; at en række grundejere i banebyen udviser interesse for at udvikle på samme tid; eller at en planlægningsinteresseret borgmester vælges ind i Byrådet og lykkes med at overbevise de resterende politikere om, at planlægningsopgaven kræver opmærksomhed for en by i vækst.

Foruden mulighedsrummet tyder det også på, at der sker en transformation i opfattelsen af en planopgaves vigtighed afhængigt af den kommunikation, som knyttes til opgaven. Én ting er det politiske fokus på opgaven, som er medbestemmende for opmærksomhed fra de involverede, en anden ting er evnen til at sprede budskabet til eksterne aktanter; at banebyen f.eks. er et ord, som de fleste i Viborg by kender betydningen af [D.3.2, s. 54: 201-205].

De uformelle planer transformeres i en retning afhængigt dels af de involverede aktanter, og dels af forhandlingsprocesser, som undervejs i processen bidrager til, at de involverede i højere grad opnår forståelse for hinandens motiver i planlægningen og deraf skaber fælles retning. Pilotprojektet med LUP'erne er ét eksempel på, at planlægningsprocesser for landdistriktsplanlægningen – som ofte foregår som skrivebordsarbejde – påvirkes i retning af samskabelsesprocesser, fordi associationerne mellem by og land trænger transformation: Afhængigt af, hvor meget man er villig til at give og tage i forhandlingsprocessen, falder transformationen til en side. Spørgsmålet er, hvor meget eller hvor lidt 'curlingkommune' [D.3.2, s. 50: 67], man har råd til at være?

En lignende forhandlingsproces pågår i nogle tilfælde, når der skal udfærdiges områdefornyelsesprogrammer: Borgerne kan få en pause til selv at løse deres interne stridigheder for så at vende tilbage til kommunen, når de er klar. Denne løsning tvinger aktanterne til at løse deres kontroverser selv [Latour, 2005(2008)], og derigennem kan de sociale relationer bevæge sig i en ny retning, hvor den eksisterende relation kan transformeres til en ny og bedre fungerende for opgaven.

12.3 Diskussion

Idet denne del af diskussionen tager afsæt i det fjerde arbejdsspørgsmål, synes det relevant at starte med at beskæftige sig med spørgsmålet første del: Hvis muligt. Det er et relevant forbehold at tage, når udgangspunktet for ANT som udgangspunkt er, at metoden kan anvendes til at analysere det eksisterende eller det, som har været – og at man ikke kan beregne konsekvenser med metoden [Latour, 2005(2008)]. Spørgsmålet er, om - hvis man skal være tro mod teorien - man kan tale om at imødekomme eller forandre transformationer, idet de formes af en mængde dynamiske associationer, som dels svært kan forudses og dels ikke styres?

Analysen tegner dog et billede af nogle få, overordnede emner – som f.eks. forholdet mellem landdistrikterne og Viborg by/kommune – hvor der sker transformationer af de associationer, som knyttes hertil. Den involverende og tætte kommunikative proces, som foregår, lader dog til at skulle foregå meget lokalt, for at have gennemslagskraft. Den forhandlingsproces, som foregår, lader til at blive udfordret af den store kompleksitet, som vil følge med den uformelle planlægning i større skala på f.eks. internationalt niveau. I et sådan tilfælde vil mere repræsentativ governance på regeringsniveau højst sandsynligt være nødvendigt. Omvendt er spørgsmålet er, om den transformation, som har været nødvendig for associationerne mellem landdistrikt og kommune, trænger ligeså stor bearbejdning interpolitisk? F.eks. overlades meget af den faktiske beslutningstagning om bæredygtig byudvikling, som sker på baggrund af EU-regulativer, til lokale, politiske institutioner [Carr et. al., 2015], men afstanden fra EU til en kommune i Danmark kan være meget stor. Derfor rettes også en opmærksom på, hvordan Soft Spaces med hjælp fra moderne systemer kan skabe relationer på tværs af det politiske hierarki [Carr et. al., 2015], men hvis ikke det politiske fokus på lands- og regionsniveau evner at nå ned på lokalt niveau, bliver praksisefterlevelsen begrænset.

Spørgsmålet er, om det repræsentative demokrati i Danmark så bliver en stopklods for det internationale samarbejde? Selvom det lader til, at flertallet i Danmark er positivt stemt overfor EU, bliver de landspolitiske fokusområder langt henad vejen styret af den nationale folkerøst – og af, i hvor høj grad denne er koncentreret indad end på tværs af landegrænser. Noget tyder på, at det også gælder på tværkommunalt niveau: I Viborg påpeges, at selvom de uformelle netværk inde for kommunegrænsen er velfungerende, så har man haft sværere ved at markere sig på tværkommunalt niveau i forhold til f.eks. Hærvejsmotorvejens placering [D.4.2, s. 63: 204-206]. Selvom det kan skyldes, at de lokale, ressourcelugende forhandlingsprocesser i Soft Space-konstellationer stjæler opmærksomheden og tiden til at indgå i mere vidtrækkende uformelle netværk, kan det også tolkes som et udtryk for en mangel ved Soft Space Planning: At den manglende juridiske binding - eksempelvis i forhold til hvem der involveres, og hvor meget mandat man hver især gives – betyder, at uformel planlægning på tværs af kommuner egentligt ligner netværksorienteret projektplanlægning [Sehested, 2003]. Her udvælges de aktanter, som synes mest givende for det enkelte projekt, og der bliver på den måde en udtalt forskydning mellem det formelle plansystem og den uformelle planlægningspraksis [Olesen, 2011].

Hvis det er et ressourcespørgsmål, og den uformelle planlægning inde for egen kommunegrænse prioriteres over tværkommunalt samarbejde, afføder det spørgsmålet: Hvilke andre ting bliver nedprioriteret? Der er eksempelvis et tydeligt fravær af uformelle planer, som behandler grøn omstilling og klimaudfordringer i Viborg kommune. Der kan være tale om en bevidst nedprioritering, fordi klimaspørgsmål gerne afføder stærke reaktioner, hvilket yderligere bidrager til, at den uformelle planlægnings kompleksitet i både indhold og forhandlingsprocesser øges. En anden årsag kunne være det fokus på vækst og udvikling, som ses i Viborg kommune og generelt, og som kan være svært foreneligt med grøn omstilling. Uanset årsagen giver det anledning til undren, at den uformelle planlægning endnu ikke er i spil i forhold til at kunne løse denne type opgaver. Kunne man forestille sig, at man som politiker og planlægger kunne transformere nogle af de associationer, som forbindes til grøn omstilling ved at gøre brug af uformelle planlægningsprocesser? Eksempelvis kunne man, i stedet for at invitere borgerne til at diskutere et lokalplanforslag, invitere til at diskutere en uformel helhedsplan for grøn omstilling i kommunen? Det kræver en nødvendig rammesætning, hvor der – på samme måde som ved andre helhedsplaner [D.9.2, s. 98: 58-62] – foretages en screening af præmisserne der for opgaven – f.eks. i forhold til den nødvendige mængde af anlæg, bestemmelser om afstand til boliger, beskyttelsesområder osv. En sådan proces kunne give borgerne mulighed for f.eks. at forholde sig til alternativer til vindmøller og diskutere, om man er mere interesseret i solcelleparker eller flere biogasanlæg? Der er også en overvejelse i, hvilke aktanter – udover forvaltningen – kan bidrage til at transformere associationerne til den grønne omstilling [Purkarthofer, 2018]: kunne man f.eks. invitere interesserede investorer? Og kunne opgaven kræve politisk deltagelse, idet det lader til, at politisk fokus på en planlægningsopgave kan bidrage til at ændre narrativet samt skærpe det generelle fokus? Uanset, så argumenteres der for, at den uformelle planlægning har potentiale for andet end byudvikling og fremmelse af vækst - også i Viborg kommune. Det forbehold, som altid er en del af den politiske beslutningsproces – at alting er et spørgsmål om prioritering - kræver derfor, at man rent politisk gør sig klart, hvad ét fokus i planlægningsopgaven bliver på bekostning af?

I modsætning til påstanden om, at et politisk fokus på planlægningsopgaver kan bidrage til at transformere associationer til bestemte forståelser, står den massive del af empirien, som peger på, at planlægning er svært at forstå for den almindelige borger. Der kan argumenteres for, at hvis man fra forvaltningsmæssig og politisk side skal kunne imødekomme en af de største udfordringer, som er ved at skulle transformere

forskellige associationer via uformel planlægning, er der en kommunikationsopgave, som skal løses [D.8.2, s.92: 45-48]. Omvendt; hvis man lykkes med denne opgave, og evner at rette den almindelige borgers fokus på en for denne relevant planlægningsopgave, kan det afføde en anden udfordring: I hvor høj grad kan den uformelle samtale med borgerne styre planlægningen? Og hvordan vurderer man, hvornår den uformelle proces bør overgå til den formelle proces? Besvarelsen af disse spørgsmål besværliggøres af den uformelle planlægning fleksible natur, da et generelt svar forudsætter en nogenlunde generel fremgangsmåde, når man gør brug af uformel planlægning – og de seks eksempler peger på, at det ikke er tilfældet i Viborg kommune.

Så for at opsummere ovenstående, er det svært – hvis ikke umuligt – at imødekomme de udfordringer, som vil følge med en transformativ proces. Der peges dog på, at en generel opmærksomhed på kommunikation, samt refleksioner over hvilke konsekvenser det kan have, at prioritere bestemte planlægningsopgaver over andre, kan bidrage til at komme i mål med vellykket, uformel planlægning. I praksis vil der formentligt være tale om en vurderingssag, men i så fald bør der åbnes for en tværfaglig diskussion – som minimum mellem forvaltning og politikere – hvori argumenter for og imod kan vendes.

Kapitel 13: Konklusion

Konklusionen på specialet besvarer den endelig problemformulering jf. kapitel fem. Problemformuleringen er i løbet af undersøgelsen blev besvaret via en række arbejdsspørgsmål, hvorfor supplerende konklusioner vil fremgå af kapitlet.

De seks eksempler, som præsenteredes i kapitel seks, syv, otte, ni, ti og elleve, bidrager til planlægningen i Viborg kommune på forskellige måder. Helhedsplanen for Bjerringbro bidrager til en fleksibel planlægning, som har til hensigt at skabe en sammenhængende helhed i byen; organiseringen, som planen tager sit udgangspunkt i – Bjerringbrorådet og Bjerringbroforummet – bidrager dels med et samarbejde mellem magtfulde interessenter, som kan bidrage til realisering af planen, og dels med en bred involvering af beboere i Bjerringbro. Strukturplanen for Taphede bidrager til, at et stort udviklingsområde fleksibelt kan tilpasse sig over en lang realiseringsperiode, hvorfor planlægningen fremstår robust; organiseringen bag planen, men fokus på samarbejde mellem forvaltning og rådgiver, har bidraget til et æstetisk og gennemprøvet design med fokus på nærhed til landskab og natur. Den lokale udviklingsplan for Ørum har bidraget til, at samspillet mellem den kommunale planlægningsopgave og borgernes ønsker til byen er blevet synkroniseret, og tilsammen kan bidrage til lokal udvikling; organiseringen bag, som er politisk initieret, men partcipatorisk udført, har bidraget til en oplevelse af, at lokalsamfundene også kan få indflydelse på planlægningen. Områdefornyelsesprogrammet for Møldrup har løst en planlægningsmæssig opgave i et lokalsamfund, som egentligt ikke var udstukket politisk, men har vist sig fordelagtig, hvis ikke nødvendig; organiseringen, hvor forvaltning og lokalsamfund har samarbejdet, har bidraget til, at projektet har kunnet realiseres – dels pga. hjælp til bevilling fra ministeriet, og dels fordi et områdefornyelsesprogramms form kan fungere som sammenhæng mellem en fleksibel proces og en juridisk bundet realisering. Den borgerdrevne helhedsplan for Løvel har dels bidraget til at skabe indhold til den lokale udviklingsplan, som forvaltningen arbejder på at udforme, og dels bidraget til at korrigere eksisterende, formel planlægning efter byens ønsker; organiseringen bag, som primært består af byens borgere i samarbejde med en udenforstående rådgiver, har bidraget til, at selvopfattelsen blandt nogle af borgerne er skiftet ift. både styring og planlægning. Viborg midtbyplan har, især i årene efter udfærdigelsen, bidraget til at strukturere og udpege udviklingspotentialer i midtbyen; rent organisatorisk har den brede politiske involvering i udfærdigelsesprocessen betydet, at der blev skabt et politisk fokus på samt forståelse af planlægningsopgaven, ligesom der rettedes fokus mod udviklingsmuligheder i midtbyen, uagtet at disse i flere tilfælde er blevet realiseret i anden retning end den, som blev foreslået i midtbyplanen.

Samlet set bidrager de udvalgte eksempler på uformelle planer i Viborg kommune til effektiv, robust og helhedsorienteret planlægning, som lader til at højne realiserbarheden, hvilket i sidste ende kan afkaste økonomisk vækst eller udvikling. Endvidere bidrager de uformelle planer til et bredere og mere innovativt syn på inddragelsesprocesser, ligesom de uformelle planer kan bidrage til større forståelse af og medejerskab til planlægningsopgaven.

En af de udfordringer, som kan identificeres ved brugen af de uformelle planer, er, at borgernes generelle associationer til planlægning er hængt op på kravene til formelle planer; det betyder, at hvis eller når ikke planlægningen realiseres i overensstemmelse med det beskrevne i f.eks. en helhedsplan, vil de forventninger, som er blevet opbygget under planprocessen, ikke indfris. Omvendt peges der også på, at associationen til planlægning, som værende svært at forstå, kan transformeres via grundig og målrettet kommunikation og

udveksling af viden. Et politisk fokus på en planlægningsopgave kan – som tilfældet er med byudviklingsprojekter og lokale udviklingsplaner i Viborg - bidrage til at transformere de associationer, som almindeligvis knyttes til byplanlægning eller landdistrikterne. Det er vigtigt at være bevidst om, at en politisk prioritering af fokusområder betyder, at associationerne til de opgaver, som ikke prioriteres, kan transformeres i uhensigtsmæssig retning – meget lig det, der skete, da man i Viborg by rettede et vækstorienteret fokus på byudvikling, hvorfor man i landdistrikterne følte sig overset. Endelig kan inddragelsesprocesser, som har fokus på at transformere en association i en bestemt retning, bidrage til, at borgere tildeles en stor grad af styring i planlægningsprocessen; en udfordring herved kan være, at når et sådant signal sendes fra kommunal side, kan det også hos borgerne transformere associationen til eksperter og rådgivere til at blive mindre relevante for planlægningen på trods af erfaring og fagekspertise.

Den største udfordring er, at associationer og eventuelle transformationer af samme er svære at forudse på forhånd, hvorfor et forsøge på en bevidst transformation af associationer mellem aktanter kræver, at der opnås grundig indsigt i de associationer, som de pågældende aktanter desuden påvirkes af. Den uformelle planlægning giver med sin fleksibilitet mulighed for at tilpasse sig de forskellige associationer, som forskellige planprocesser kan have behov for at transformere, men kræver indsigt i bevæggrunde og vurderinger af hvilke sammenhænge, der kræver mest vægtning. Denne indsigt kan med fordel ledes på tværs af det politiske hierarki, så der både opnås indsigt i borgernes ønsker og prioriteringer og vice versa i den politiske organisation. Dette gør sig også gældende på tværs af det lokal-, regional- og landspolitiske niveau, og for den sags skyld i internationale sammenhænge.

Litteraturliste

Note: Bøger og artikler er angivet i alfabetisk rækkefølge, samt efter årstal i tilfælde af, at samme forfatter er ophavsmand til flere tekster. Links er angivet i kronologisk rækkefølge efter dato.

Bøger

Allmendinger, Phillip [2009]. Kap. 2 'The current landscape of planning theory', og kap. 3 'Systems and rational theories of planning' i 'Planning Theory' af Philip Allmendinger. Udgivet ved Palgrave Macmilan. 2. udgave, 2. oplag

Allmendinger, Phillip [2009] 'The current landscape of planning theory', kap. 2 i 'Planning Theory' af Philip Allmendinger. Udgivet ved Palgrave Macmilan. 2. udgave, 2. oplag

Bjerre, Henrik Jøker [2015] 'Analysér!' i serien 'Skolen for livet'. Udgivet v. Forlaget Mindspace, Kbh. 1. udgave, 1. oplag.

Flyvbjerg, Bent [2015] 'Fem misforståelser om casestudiet', kap. 24 i 'Kvalitative metoder, en grundbog' af Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend. Udgivet ved Hans Reitzels forlag, 2. udgave, 3. oplag.

Habermas, Jürgen [2005] 'Teknik og videnskab som 'ideologi'' (oversat fra original [1968]) i serien Redaktion Filosofi. Udgivet v. Det lille forlag. 1. oplag

Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik [2003]. 'Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society' – Indledning, s. 1-30. Udgivet ved Cambridge University Press.

Jacobsen, Bent, Tanggaard, Lene & Brinkmann Svend [2015] 'Fænomenologi', kap. 11 i 'Kvalitative metoder, en grundbog' af Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend. Udgivet ved Hans Reitzels forlag, 2. udgave, 3. oplag.

Jensen, Casper Bruun, Lauritsen, Peter & Olesen, Finn [2007] 'Introduktion til STS: science, technology, society'. Udgivet ved Hans Reitzels forlag, Kbh., 1. udgave, 1. oplag.

Klausen, Søren Harnow [2016] 'Hvad er videnskabsteori?'. Udgivet v. Akademisk Forlag, Kbh. 2. udgave, 1. oplag.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend [2015] 'Interview – det kvalitative forskningsinterview som håndværk'. Udgivet v. Hans Reitzels forlag. 3. udgave.

Kvale, Steinar [1997] 'Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview'. Udgivet v. Hans Reitzels forlag, 6. oplag

Latour, Bruno [2008] 'En ny sociologi for et nyt samfund – introduktion til Aktør-netværk-teori' (Oversat fra original [2005]). Udgivet v. Akademisk Forlag, Kbh. 1. udgave, 1. oplag

Latour, Bruno [2018] 'Ned på jorden: hvordan orienterer vi os politisk?'. Udgivet v. Information, Kbh. 1. udgave.

Larsen, Henrik Gutzon & Hansen, Anders Lund [2012] 'Retten til byen', kap. 7 i 'Byen i bevægelse' af Andersen, John et. al. Udgivet v. Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg C, 1. udgave.

Nielsen, Keld, Nielsen, Henry & Jensen, Hans Siggaard [2008] 'Teknologifilosofi', kap. 22 i 'Skruen uden ende – den vestlige teknologiske historie' af Nielsen, Keld et. al. Udgivet v. Nyt Teknisk Forlag, Kbh. 3. udgave, 2. oplag.

Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend [2015] 'Interviewet: samtalen som forskningsmetode', kap. 1 i 'Kvalitative metoder, en grundbog' af Tanggaard, Lene & Brinkmann, Svend. Udgivet ved Hans Reitzels forlag, 2. udgave, 3. oplag.

Thelle, Mikkel [2018] 'Byen' i serien 'Tænkepauser – viden til hverdagen'. Udgivet v. Aarhus Universitetsforlag.

Semesterrapport

Flarup, Sanne Heiselberg [2019]. 'I fællesskab – et pilotprojekt for strategisk planlægning af landdistrikterne i Viborg kommune'. Udgivet v. Aalborg universitet.

Artikler og PDF'er

Allmendinger, Phil & Haughton, Graham [2010] 'Spatial planning, devolution, and new planning spaces'. Udgivet i Environment and Planning C: Government and Policy, volume 28, s. 803-818

Befolkningsprognose [2018]. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Constance Carr, Tom Becker, Estelle Evrard, Birte Nienaber, Ursula Roos, Evan McDonough, Markus Hesse & Rob Krueger [2015] 'Raising sustainability/Mobilising sustainability: Why European sustainable urban development initiatives are slow to materialise/Territorial cohesion as a vehicle of sustainability/Sustainable urban development and the challenge of global air transport nodes and spatial integration/Distorted density: Where developers and non-governmental organizations on sustainable urban development agree/Overcoming politics with markets? The co-production of sustainable development in urban and regional planning'. Udgivet i Planning Theory & Practice, volume 16:1, s. 99-125.

Cowi & Viborg kommune [2014] 'De bynære landskaber i Viborg og Møldrup - Udviklingsprojekt under PLAN09 om de bynære landskaber i kommuneplanlægningen'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Escobar, Oliver [2017] 'Pluralism and Democratic Participation: What Kind of Citizen are Citizens Invited to be?'. Udgivet i Contemporary Pragmatism, volume 14, s. 416-438.

Hansen, Jesper Frost: 'Public-Private Partnership on Stigsborg Waterfront: Good city or a good business?' (manglende citering skyldes, at artiklen endnu ikke er udgivet)

Healey, Patsy [1992] 'Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory'. Udgivet i The Town Planning Review, Volume 63: 2, s. 143-162, af Liverpool University Press.

Møldrup borgerforening [2013]: 'Områdefornyelse – fællesskab, vækst og udvikling'. Udgivet på Møldrup borgerforenings hjemmeside: www.moeldrupborgerforening.dk/

OEU [2019] – bilag til dagsorden, Viborg kommune. https://kommune.viborg.dk/acadre/Dagsorden/Files_1754_8099331/8099331-20-02-2019%20-%20Bilag%2029.08%20Tapheder%C3%A5d%20-%20organisering.pdf

Papadopoulos, Yannis & Warin, Philippe [2007]. 'Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?' Udgivet i European Journal of Political Research, volume 46, s. 445–472.

Pettersson, Fredrik & Frisk, Hanna [2016] 'Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward'. Udgivet i Urban, Planning and Transport Research, volume 4:1, s 64-82.

PrimusMotor [2018], 'Konceptkatalog: Tragten – aktivitetsområde i hjertet af Løvel'. Endnu blot udgivet internt.

Purkarthofer, Eva [2018] 'Diminishing borders and conflating spaces: a storyline to promote soft planning scales'. Udgivet i European Planning Studies, volume 26, nr. 5, s. 1008–1027.

Olesen, Kristian [2011] 'Soft Space Planning in Cities unbound -vehicle for effective strategic spatial planning or neoliberal transformation?'. Artiklen er præsenteret ved European Urban Research Association 14. internationale konference i Kbh, Danmark.

Viborg kommune, Bjerringbro byforum & LabLand Architects [2019]. 'Bjerringbro Helhedsplan'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg kommune & C.F. Møller [2018] 'Ny bydel Tapdrup'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg Kommune & LabLand Architects [2017]. 'De syv noder – byfornyelsesprogram Klejtrup'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg Kommune & LabLand Architects [2016]. 'De seks broer – byfornyelsesprogram Rædkærsbro'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg kommune & SBS rådgivning a/s [2015]. 'Møldrup – en by i forandring'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg Kommune & SBS rådgivning a/s [2014]. 'Stoholm – den skjulte by'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg Kommune & Møller & Grønborg [2013]. 'Bynære landskaber, Bjerringbro'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Viborg kommune & COWI [2009]. 'Viborg Midtbyplan'. Udgivet af Viborg kommune; kan findes på kommunens hjemmeside: www.kommune.viborg.dk

Links

[C.F.Møller]

<https://www.cfmoller.com/p/-da/Taphede-helhedsplan-i3427.html> - d. 12/3-2019 kl. 14.49

[Horsens]

<https://horsens.dk/Bolig/Planer/Helhedsplaner> - d. 20/3-2019 kl. 12.16

[Jyderup]

https://dagsordner.holbaek.dk/committee_189849/agenda_327339/documents/4ead872d-eed6-4b63-a803-71c5d94d6434.pdf - d. 20/3-2019 kl. 12.16

[Ringkøbing]

https://issuu.com/realdaniaby/docs/dfp_downloadversion - d. 20/3-2019 kl. 12.17

[Ishøj]

<https://ishoj.dk/kle/010217-uformelle-planer-bydelsplaner-masterplaner-mv> - d. 20/3-2019 kl. 12.18

[ByplanLab 2006]

<http://www.bypplanlab.dk/sites/default/files/afslutrapport.pdf> - d. 20/3-2019 kl. 12.24

[Byplanlab 2009]

http://www.bypplanlab.dk/sites/default/files2/Plan_og_projekt_nov09.pdf - d. 20/3-2019 kl. 12.25

[PBLAAU]

https://www.aau.dk/digitalAssets/62/62748_aalborgmodellen_-pbl_aau.pdf - d. 27/3-2018 kl. 15.54

[Referat1]

<https://kommune.viborg.dk/Politik/Dagsordener-og-referater/Dagsordner-og-referater-fra-byraad-udvalgraad-naevn-2018til2021/Byraad-et-pr-1-januar-2018/2018/2/21022018201802211700#19> – d. 3/4-2019 kl. 14.53

[Referat2]

<https://kommune.viborg.dk/Politik/Dagsordener-og-referater/Dagsordner-og-referater-fra-byraad-udvalgraad-naevn-2018til2021/Byraad-et-pr-1-januar-2018/2019/2/27022019201902271700#25> – d. 3/4-2019 kl. 15.03

[Byforum]

<https://bjerringbro.dk/byforum/> - d. 3/4-2019 kl. 15.31

[LovBU]

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=183854#id54374e89-2a6e-4fce-99a3-bee100d687c2> – d. 10/4-2019 kl. 13.25

[Bjerringbro]

<https://viborg-folkeblad.dk/bjerringbro/Bjerringbroraadet-har-holdt-sit-foerste-moede/artikel/373888> - d. 1/5-2019 kl. 12.01

[Baneby]

<https://baneby.viborg.dk/Om-Banebyen/Organisering/Banebyraad> – d. 1/5-2019 kl. 12.05

[IndbyggerB]

<https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Viborger/Byer-og-landsbyer/A-F/Bjerringbro> – d. 1/5-2019 kl. 12.26

[Taphede]

https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Kommune-og-lokalplanlaegning/Udviklingsprojekter/Helhedsplan_Taphede - d. 6/5-2019 kl. 10.49

[IndbyggerM]

<https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Viborger/Byer-og-landsbyer/M-R/Moeldrup> – d. 6/5-2019 kl. 14.01

[Referat3]

<https://kommune.viborg.dk/Politik/Dagsordener-og-referater/Dagsordener-og-referater-fra-byraad-udvalgraad-naevn/Byraadet/2015/1/28012015201501281700#26> – d. 6/5-2019 kl. 14.35

[statusM]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Min-ejendom/Byfornyelse/Moldrup> – d. 6/5-2019 kl. 15.29

[Følgegruppe]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Min-ejendom/Byfornyelse/Moldrup> → Grå boks i højre side giver adgang til følgegruppeoversigt. D. 6/5-2019 kl. 15.46

[Platforme]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Min-ejendom/Byfornyelse/Moldrup> → Grå boks i højre side giver adgang til visualisering af de fem platforme. D. 6/5-2019 kl. 15.59.

[IndbyggerØ]

<https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Viborger/Byer-og-landsbyer/U-AA/Oerum> – d. 6/5-2019 kl. 16.11

[IndbyggerL]

<https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Viborger/Byer-og-landsbyer/K-L/Loevel> - d. 11/5-2019 kl. 13.52

[Byplanpris]

<https://baneby.viborg.dk/Om-Banebyen/Byplanprisen> - d. 16/5-2019 kl. 09.49

[Apple]

<https://kommune.viborg.dk/Erhverv/Erhvervskommunen/Apple-Datacenter-Viborg> - d. 23/5-2019 kl. 14.05

[ØrumBorger]

<http://xn--rumborger-k8a.dk/udvikling-af-oerum/> - d. 23/5-2019 kl. 16.28

[IndbyggerV]

<https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Viborger/Byer-og-landsbyer/U-AA/Viborg-Nordvest> - d. 24/5-2019 kl. 14.54

[helhedsplanH]

<http://helhedsplaner.horsens.dk/> - d. 5/6 2019 kl. 16.32

[MereLeg]

<https://viborg.viewer.dkplan.niras.dk/plan/96#/> - d. 6/6-2019 kl. 17.48

[BjerringbroH]

https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Kommune-og-lokalplanlaegning/Udviklingsprojekter/Helhedsplan_Bjerringbro - d. 6/6-2019 kl. 17.51

[BanebyH]

<https://baneby.viborg.dk/Om-Banebyen/Helhedsplan> – d. 6/6-2019 kl. 17.54

[Midtby]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Kommune-og-lokalplanlaegning/Politikker-og-planer/Viborg-Midtbyplan> – d. 6/6-2019 kl. 17.55

[Søplan]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Kommune-og-lokalplanlaegning/Udviklingsprojekter/ViborgSoerne> – d. 6/6-2019 kl. 17.55

[Domkirke]

<https://domkirkekarveret.viborg.dk/Projekter/Viborg-Domkirke> – d. 6/6-2019 kl. 17.56

[ViborgNatur]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Natur,-miljoe-og-affald/Skove-og-parker/Viborg-Naturpark/Laes-om-Naturparken> – d. 6/6-2019 kl. 17.57

[Taphede]

https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Kommune-og-lokalplanlaegning/Udviklingsprojekter/Helhedsplan_Taphede – d. 6/6-2019 kl. 18.23

[Arnbjerg]

<https://kommune.viborg.dk/Borger/Byggeri,-bolig-og-flytning/Kommune-og-lokalplanlaegning/Udviklingsprojekter/Arnbjerg/Baggrund/Strukturplan> – d. 6/6-2019 kl. 18.22

[BanebyBF]

<https://baneby.viborg.dk/Projekter/Omraadefornyelse> - d. 6/6-2019 kl. 18.41

[Skabelon]

<https://kommune.viborg.dk/Om-kommunen/Viborger/Borgerplaner> - d. 6/6-2019 kl. 18.57

[Byskitse]

<https://viborg.viewer.dkplan.niras.dk/plan/37#/4150> - d. 6/6-2019 kl. 23.50

[Ørumborger1]

<http://xn--rumborger-k8a.dk/udvikling-af-oerum/> D. 6/6-2019 kl. 23.59

[Byskitse1]

<https://viborg.viewer.dkplan.niras.dk/plan/37#/4165> - d. 7/6-2019 kl. 00.30

[ViborgStift]

<https://viborg-folkeblad.dk/rundtomviborg/Store-forventninger-Borgerne-gaar-sammen-om-udvikling-af-deres-by/artikel/388138> – d. 7/6-2019 kl. 01.35