

Aalborg Universitet
Land Management 2019

Uformel fysisk planlægning

- Diskurser i Storkøbenhavn

Aslaug Winge Lind
Kandidatspeciale
Landinspektørvidenskab



Abstract

This master's thesis investigates three key features of the informal urban planning landscape in the area of Fingerplanen in a theoretical and practical context.

The theoretical basis of the analysis is a study of academic literature which pinpoints the evolvement of the Neoliberal phenomena in the urban planning landscape together with the welfare-based discourse in urban planning.

The informal features that are the subjects of analysis is the process of the Loop City network between ten municipalities in Ring 3 that was made for a collaboration purpose of city development and growth. The analysis shows that the Loop City collaboration contained conflicts of different kinds and that there were several significant factors that influenced the process over time.

Furthermore, the informal plans made prior to the formal planning in the municipalities are investigated. This analysis shows that the informal types of plans are not sharply defined, but that three types of plans are used in municipal practices, which may be due to traditions or that the plans are used as administrative tools. These types of plans often contain welfare-based value sets. Early citizen involvement is often seen in connection with these plans.

The third feature of analysis is the infrastructure development agreements that takes place between the municipalities and developers. This analysis is on the field of tension between the unlawful and the formal development agreements. It shows that very few municipalities use unlawful development agreements and that the choice of it may be influenced by a desire for efficiency. It seems that the municipalities' need for urban development can affect the incentive for negotiations with the landowners. It is also seen that the municipalities occupy a normatively based basis for a possible publication of their development agreements.

Finally, a discourse analysis is made based on the prior work to identify the discourses in the different kind of planning and at the different hierarchical levels. It is found that the informal planning landscape has indeed two main discourses, of the Neoliberal and the welfare-based phenomena, but there is also a new kind of discourse evolving.

Indholdsfortegnelse	2
Forord.....	5
1 Indledning	6
2 Problemfelt	7
2.1 Perspektiv på byplanlægning	7
2.2 Samfundsstrukturer med betydning for normer i planlægningen	9
2.3 Normer i uformel planlægningspraksis.....	11
3 Problemformulering.....	14
4 Undersøgellesdesign og metode.....	16
4.1 Analysestrategi og læsevejledning.....	16
4.2 Analytisk tilgang til projektarbejdet.....	19
4.3 Videnskabsteori.....	21
4.4 Metodologi.....	23
4.4.1 Problemformulering.....	23
4.4.2 Litteraturstudie	23
4.4.3 Kvantitativ analyse - Gentrificering.....	24
4.4.4 Procesanalyse - Loop City	25
4.4.5 Analyse - uformelle planer	26
4.4.6 Analyse - udbygningsaftaler.....	27
4.4.7 Diskursanalyse.....	29
4.5 Selektion af metode til casestudiet	31
4.6 Empiri	32
4.7 Dataindsamling	33
4.8 Interviews.....	35
4.9 Kvalitetsvurdering	36
4.10. Begrænsninger	37
5 Politisk-institutionelle værdier i byplanlægningen?	39
5.1 Hvilke træk i byplanlægningen kan anses for relevante?	39
5.1.1 Hvilke politisk-institutionelle spor kan identificeres i planlægningen?.....	39
5.1.2 Hvilke vilkår for gentrificering kan identificeres?	42

5.2 Gentrificering i Københavnsområdet?	49
5.3 Delkonklusion.....	50
6 Hvordan adresseres byplanlægningen?	54
6.1 Planlægningens administrative og juridiske strukturer	54
6.1.1 Sammenhæng mellem formel og uformel planlægning.....	55
6.1.2 Formaliseret planlægning - Offentlighed i planlægningen	57
6.1.3 Formaliseret planlægning - Strategisk planlægning	58
6.1.4 Delvis uformel planlægning - Strategiske netværksbaserede bysamarbejder	59
6.2 Analyse om netværksbaseret planlægning - Loop City.....	61
6.2.1 Loop City netværket - Proces og aktører	61
6.2.2 Procesanalyse - Loop City	68
6.2.3 Opsamling og vurdering - Loop City	78
6.3 Analyse - Kommunernes uformelle plantyper	79
6.3.1 Hvilke uformelle plantyper bruger kommunerne?	80
6.3.2 Hvordan bruges de uformelle plantyper?	82
6.3.3 Opsamling og vurdering - uformelle plantyper	92
6.4 Analyse - Udbygningsaftaler - Forsvandt gråzonen med en planlovsændring?	94
6.4.1 Udbygningsaftaler - Fri aftaleret eller planloven?	94
6.4.2 Den kommunale praksis for udbygningsaftaler	95
6.4.3 Er udbygningsaftaler egentlig frivillige? - Motiver for indgåelse af aftaler	100
6.4.4 Opsamling og vurdering - udbygningsaftaler.....	103
6.5 Delkonklusion.....	104
7 Diskursanalyse.....	111
7.1 Statslige værdier for planlægningen	111
7.1.1 Planlovens værdisæt	112
7.2 Tværgående diskurser	114
7.3 Det neoliberale paradigme	116
7.3.1 Byernes internationale konkurrence	117
7.3.2 Byen som motor for vækst.....	118
7.3.3 Samarbejde med henblik på vækst.....	120
7.3.4 Diskurs om effektivitet i byplanlægningen	121

7.4 Det velfærdsorienterede paradigme	122
7.4.1 Byudvikling som et velfærdsprojekt	123
7.4.2 Demokrati i planlægningen.....	124
7.4.3 Mobilitet.....	127
7.4.4 Bæredygtig byudvikling.....	128
7.5 Diskussion.....	129
7.6 Delkonklusion.....	133
8 Konklusion	137
9 Perspektivering	145
Bilagsliste.....	147
Appendiks 1.....	148
Appendiks 2.....	152
Litteratur	161

Forord

Nærværende projekt er et kandidatspeciale i landinspektørvidenskab, cand.geom., ved Aalborg Universitet i København.

Baggrunden for projektet er en interesse for den kompleksitet, der findes omkring den uformelle byplanlægning, som kommunerne i stigende grad bruger inden den formaliserede planlægning. Projektet har til formål at belyse hvilke normer, værdier og rationaler der kan findes i fingerplanskommunernes uformelle praksis. For at undersøge dette, tages der afsæt i den netværksbaserede planlægning, de uformelle planer og i sfæren mellem ulovbundne og lovbundne aftaler om udbygning af infrastruktur.

Projektet er udarbejdet i perioden 15. marts til 15. august 2019.

Tak til Jacob Norvig Larsen, Hans Thor Andersen, Helle Nørgaard og Morten Elle, der har bidraget med information om relevant litteratur.

Stor tak til Marianne Bendixen, Joan Jacobsen, Kasper Kornerup Thygesen, Astrid Viskum, Martin Thue Jacobsen, Anne Hertz Dahlgren og Karen Birgitte Rasmussen, der har deltaget i interviews i forbindelse med projektets dataindsamling.

Særlig tak til Carsten Jahn Hansen for vejledning i forbindelse med specialeskrivningen.

Specialet indeholder 145 normalsider.

1 Indledning

De fleste kommuner bruger uformel planlægning for større eller mindre områder i kommunen. Dette kan defineres som fysisk planlægning ved brug af plantyper, der ikke omfattes af regler om retsvirkninger og minimumskrav for tilvejebringelse. Et eksempel på sådanne planer, er masterplaner, helhedsplaner og udviklingsplaner, der principielt kan have samme betydning. (Post, 2018: s. 174) Den uformelle planlægning kan også komme til udtryk på andre måder. Kommunerne kan deltage i netværksbaserede, uformelle samarbejder, eller de kan indgå ulovbestemte, frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter den fri aftaleret. (Bendixen, 2016: s. 11, Hedegaard, 2007, Viskum, 2019: 00:16:34, Mølbeck, 2018)

De formelle og uformelle planlægningsprocesser er relativt sammenvævede, da de fleste uformelle tilgange til planlægningen benyttes som forløbere for den formaliserede planlægning. Det bidrager til en kompleksitet i planlægningens praksis, der set udefra kan forekomme forvirrende. Det kan undre, hvorfor den uformelle planlægning ikke er inkorporeret i den traditionelle planlægning, når den ofte benyttes som en forløber for denne. Da denne planlægning påvirker den formelle planlægning, er det væsentligt undersøge hvilke indflydelsesrige politiske rationaler, værdisæt eller normer der er i den uformelle planlægning.

Dette er interessefeltet i dette projekt, der udspringer af en interesse for planlægningsprocessernes kompleksitet.

For at undersøge hvordan den uformelle planlægnings kan påvirke planlægningen, foretages en igangsættende analytisk distinktion af forholdet mellem den uformelle og den formelle planlægning i Danmark. Med fokus på den uformelle praksis, undersøges det derfor hvilke diskurser, der findes i planlægningen. Dette gøres med afsæt i det følgende problemfelt.

2 Problemfelt

I dette kapitel introduceres projektets perspektiv på byplanlægning, og der præsenteres to eksempler på henholdsvis politiske og institutionelle strukturer, som planlægningen befinder sig i. Igennem disse eksempler overvejes det, at planlægningens normer og rationaler påvirkes af overordnede strukturer, og at planlægningens egne normer og diskurser samtidig påvirker omgivelserne og planlægningen. Eksemplerne handler delvist om historierne i sig selv, men understreger også, at planlægningens værdier og normer er relevante, og at man i planlægningen må være sig disse normer bevidst, for at undgå eventuelt utilsigtede effekter.

2.1 Perspektiv på byplanlægning

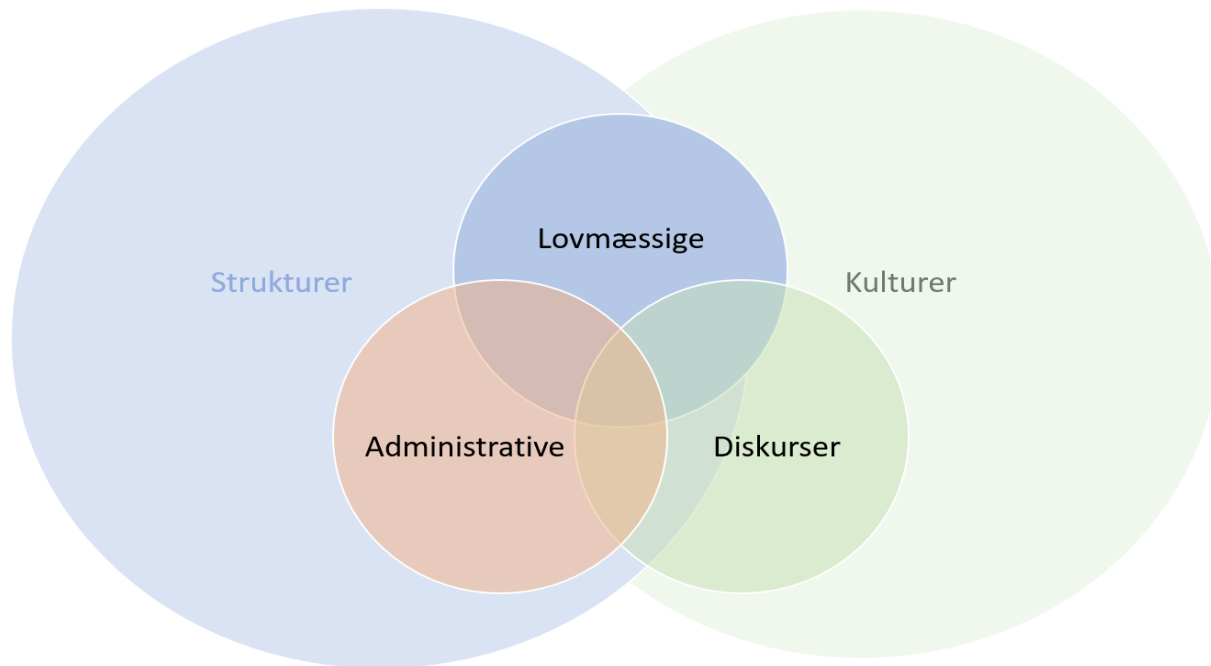
I dette afsnit belyses projektets forklaringsmodel og perspektiv på byplanlægning. Det antages, at de politisk-institutionelle strukturer påvirker planlægningens praksis, og at der findes normer og rationaler herfra, som påvirker planlægningen og konteksterne herfor.

I mange sammenhænge fokuseres der udelukkende på normative anskuelser af den traditionelle moderne byplanlægning. Det kan være med implementeringen af langsigtede strategiske visioner, der rumligt integrerer forskellige sektors planlægning og aktiviteter. Dette gøres for at støtte en afbalanceret, bæredygtig udvikling, og øge engagementet mellem offentlighed og aktører. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 803) Klassificeringen af en sådan normativ tilgang, om hvad man *bør* gøre, eller hvad der er *det gode* eller *rigtige* i den strategiske, fysiske planlægning, kan dog anses for problematisk. Det er fordi evalueringen af planlægningen ift. et sæt af abstrakte kriterier kan virke fjern for mange planlæggere i det daglige arbejde. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 804, Nadin, Stead, 2013: s. 803, Newman, 2008: s. 1371) Nogle mener, at den fysiske planlægning derved afspejler en post-ideologisk position, der vægter en konsensusbaseret og pluralistisk norm for planlægningen. (Raco, 2012: s. 163). Den normative mainstream-position er organiseret omkring løst definerede "feel good" rationaler, som kan være svære at afvise, som bæredygtig udvikling. En sådan position kan, i en søgning efter kreative tilgange til planlægningen, reelt fraskrive sig indflydelse på de mere radikale aspekter. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 804)

Andre forskere afviser helt denne form for fortolkning af den fysiske planlægning, og anser hovedsageligt planlægningen som et politisk redskab, der er påvirkeligt af politiske ændringer over tid. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 804, Jupe, 2009: s. 730ff) Således mener nogle forskere, at der er sket en neoliberalisering af den strategiske planlægningspraksis i flere nordvesteuropæiske lande, som har normaliseret de neoliberale diskurser i de strategiske fysiske planlægningsprocesser. (Olesen, 2014: s. 288) Andre forskere har forsøgt at klassificere de forskellige praksisser og metoder på baggrund af enten en lovmæssig og administrativ struktur, eller ved idealtyper baseret på kombinationen af deskriptive og normative kriterier. (Nadin, Stead, 2013) Klassificeringen af

planlægningen som henholdsvis et politisk redskab, som lovmæssig, administrativ struktur eller som en ideologisk position og i normative tilgange kan dog være relativt problematisk.

Det er fordi metoderne til klassificeringen kan være forbundet med usikkerheder, men også fordi der kan argumenteres for, at planlægningens væsen indeholder alt dette samtidigt, da politiske rationaler påvirker de lovmæssige strukturer, der via de administrative strukturer og implementeringen i praksis over tid påvirker normerne i planlægningens praksis. **Figur 1.**



Figur 1: Planlægningens praksis er alsidigt i sit væsen. Regler eller diskurser fra planlægningen og er forbundet af flere strukturer og bagvedliggende kulturer på samme tid, der påvirker normerne for hvordan planlægningen bør udføres. (Healey, 1999: s. 28)

Dermed kan diskurserne i planlægningen ses som en slags vidneudsagn på de overordnede politiske eller ideologiske rationaler, der ligger til grund for dem, men samtidig kan de også ses som kulturbærende træk, der er opstået gennem traditioner i praksis.

Det noteres, at planlægningens praksis består af de lovmæssige-administrative strukturer for den formelle planlægning, men at der findes praktisk-administrative strukturer for den uformelle planlægningspraksis, der indgår som en forløber for den formelle planlægning. Dermed er disse reelt tæt sammenknyttede.

I forlængelse af ovennævnte antager projektet en politisk-økonomisk forklaringsmodel, hvor markeds kræfterne, kapital og ejerforhold anses for strukturelle og betydelige faktorer, der påvirker byens sociale forhold, men som også påvirker de normer, der findes for byplanlægningens praksis.

Allmendinger og Raco mener, at normative mainstream-aspekter i planlægningen umiddelbart opleves som noget, de fleste har lyst til at være enige i at tilslutte sig. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 804, Raco, 2012: s. 163) Dette kan illustreres med en byvision om bæredygtighed i forbindelse med et byområde. (Nærheden, 2018) Hvis der krattes lidt i dens værdisæt, opstår der

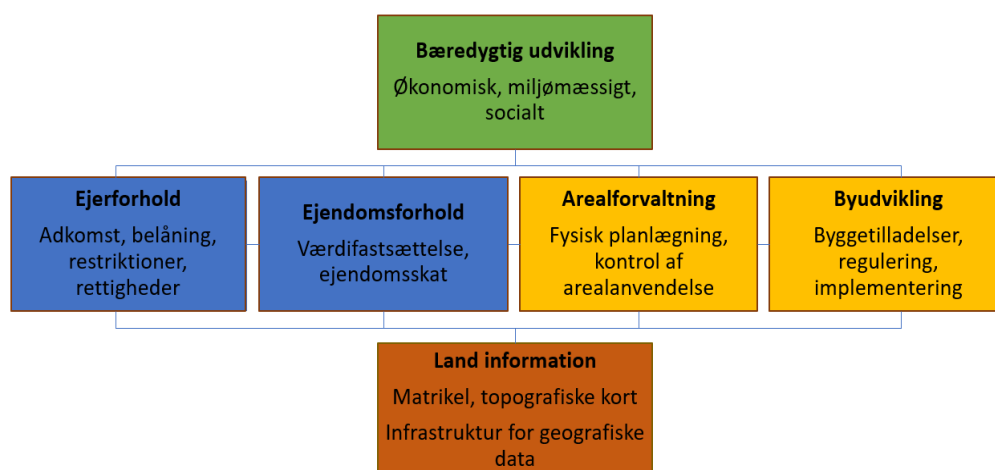
muligvis et underliggende mønster af, at positionen om bæredygtighed er antaget med henblik på at tiltrække investorer til at udvikle byområdet. Således er det, der først lader til at handle om bæredygtighed, i virkeligheden en rationale om økonomisk vækst.

Med henblik på at overveje sådanne bagvedliggende rationaler antager projektet derfor en diskursorienteret tilgang. Dette gøres for at kunne overveje, hvilke betydende politiske rationaler, der gør sig gældende i planlægningen og hvilke strukturelle forudsætninger sådanne rationaler kan have. Samtidig må det ligeledes overvejes, at normer der opstår fra praksis, over tid kan påvirke de overordnede strukturer. Disse strukturelle forudsætninger vil blive omtalt i det følgende, idet de udgør strukturer af betydning for planlægningens normer.

2.2 Samfundsstrukturer med betydning for normer i planlægningen

I dette afsnit præsenteres det første eksempel, der viser, at der kan findes en relation mellem de strukturelle forudsætninger, der findes for investeringer i ejendom og rationaler om økonomisk vækst gennem ejendomsudvikling på byernes arealer.

Matriklen og tinglysningssystemet udgør en betydelig strukturel faktor og kontekst for byplanlægningen gennem sikkerheden i de ejendomsretlige hensyn. Perspektivet om økonomisk vækst gennem udvikling af ejendom er centralt for forståelsen af de strukturelle forhold som infrastruktur, boligplanlægning og socialpolitiske forhold i byerne, der antages at have betydning for en bæredygtig byudvikling og borgernes liv. Dette er fordi, både den faktiske anvendelse af en ejendom og den potentielle fremtidige anvendelse af ejendommen begge påvirker ejendommens værdi. Den fremtidige anvendelse fastlægges ved konkrete planlægningsbestemmelser, der regulerer bygge- og anlægsaktiviteter. (Pløger, 2008: s. 4, 6, Enemark, 2010: s. 9). **Figur 2.**



Figur 2: Arealanvendelsen, den fysiske planlægning i Danmark og de ejendomsretlige strukturer kan støtte en bæredygtig udvikling. (Enemark, 2010: s. 9, oversat af Lind, A. W., COWI, 2017: s. 2)

I Danmark er samspillet mellem tinglysningssystemet og Matriklen en vigtig strukturel forudsætning for en afbalanceret bæredygtig byudvikling. Disse hjemles gennem tinglysningsloven og

udstykningsloven, der sikrer, at restriktioner og ejendomsrettigheder ved de enkelte ejendomme varetages, når der sker matrikulære ændringer og at eventuelle restriktioner registreres i tilknytning til et ejerskab. Derfor kan det matrikulære system anses som en samfundsmæssig infrastruktur, der sikrer ejerforholdene i tilknytning til fast ejendom. Systemet bruges i forbindelse med byplanlægning og arealforvaltning, til realisering af bygge- og anlægsarbejder, og i forbindelse med vurdering og beskatning af fast ejendom. (COWI, 2017: s. 2)

Den høje sikkerhed i bestemmelsen af ejendoms- og adkomstforhold gør, at de matrikulære systemer kan benyttes af realkreditinstitutterne som grundlag for belåning og til tinglysning af pantebreve. Dette skaber en basis for et stabilt ejendomsmarked. I samspil med en effektiv arealadministration udgør det et væsentligt fundament for understøttelsen og opbygningen af en økonomisk, miljømæssig og social bæredygtig udvikling. (Enemark, 2010: s. 6, COWI, 2017: s. 2)

På grund af disse strukturelle forudsætninger, er Danmark et sikkert sted at investere i ejendomsudvikling.

Den private ejendomsret anses dermed som en af de vigtigste betingelser for udvikling af ejendom. Selvom den private ejendomsret er et vigtigt fundament i det moderne samfund, hvor ejendomsmarkederne ofte benyttes til at løse forskellige behov i forbindelse med mangelfulde jordressourcer, kan det overvejes, at matrikulære systemer har deres begrænsning, og ikke udgør en sikkerhed for de svageste sociale lag i samfundet.

Alchian definerer, at ejendomsforholdene i byerne alsidige med tilknyttede rettigheder både over og under jorden. Disse ejendomsrettigheder overlapper hinanden i et netværk af ejendomsretlige ordninger af "bundle of rights", med en arealudnyttelse der frembyder de fysiske, sociale, tekniske og økonomiske karakteristika, der svarer til ordningerne. (Alchian, Demsetz, 1973: s. 17) Ejerskabet defineres:

"It is not the resource itself which is owned; it is a bundle, or a portion, of rights to use a resource that is owned. In its original meaning, property referred solely to a right, title, or interest, and resources could not be identified as property any more than they could be identified as right, title, or interest."

(Alchian, Demsetz, 1973: s. 17)

Ejendomsretten består dermed både af et forhold mellem ejeren og den ejede genstand, men også af et forhold mellem ejeren og resten af samfundet. Forholdet definerer ejerens status i forhold til resten af samfundet. Byen anses således som en samling af ordnede ejerforhold, der definerer visse sociale aspekter af tilværelsen for borgerne.

Det må i tilknytning til dette overvejes, at markedsmekanismernes samspil med de lovmæssige strukturer påvirker ejendomsmarkedet, så priserne på boliger stiger, eller boligformerne forandrer sig fra lejeformer til andels- eller ejerformer. (Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462)

Dette kan ses i samspil med Storkøbenhavns arealer, hvis byvækst er reguleret af fingerplanen, der gør jorden til en relativt knap ressource. I samspil med familiernes indkomsttyper og et stigende urbaniserings-pres, kan dette påvirke hvilke typer af mennesker, der har råd til at bosætte sig i københavnsområdet. Interviews til nærværende projekt har belyst, at boligmarkedets udvikling i København bevirker, at flere mennesker søger mod omegnskommunerne. (Dahlgren, 2019: 00:24:10, Jacobsen, 2019a: 01:02:02, Bendixen, 2019: 00:02:53). Forskellige forskere har påpeget, at der kan ske en gentrificering som en blanding af de fysiske ændringer af boligmassen i et boligområde, af sociale forandringer og af økonomiske forandringer på boligmarkederne. (Smith, 1987: s. 463, Larsen, Hansen, 2009: s. 33)

Disse tendenser er muligvis iboende i vores samfundsstrukturer, men det kan overvejes, at boligpolitiske tiltag kan ændre på styrken af gentrificeringsprocesserne. (Økonomiforvaltningen, 2019) Perspektivet kan dog kritiseres, idet det udgør en normativ position om, at der bør være plads til alle typer af borgere i en by, eller at en by bør bestå af en alsidig social sammensætning.

I forlængelse af dette, er Allmendingers og Racos overvejelser om mainstream feel good normer for byplanlægningen centrale. Dette er fordi diskurser om bæredygtighed i en kontekst om økonomisk vækst, for at nævne eksemplet fra tidligere, kan indeholde rationaler, der stimulerer diskurserne for markeds kræfternes cirkulationer, med ønsket om økonomisk udvikling ved investeringer i et boligområde. De nævnte strukturer er væsentlige at adressere, da normerne tilknyttet hertil er baserede på politiske rationaler.

Derfor kan det overvejes, om der findes andre, normativt baserede, politiske rationaler i den fysiske byplanlægning, der mener, at gentrificeringsprocesserne er uundgåelige biprodukter af et ønskeligt, solidt ejendomsmarked, om processerne modarbejdes med boligpolitiske tiltag, eller om fænomenet ganske simpelt ignoreres i byplanlægningen.

2.3 Normer i uformel planlægningspraksis

Det andet eksempel omhandler, hvordan institutionernes forskelligartede normer i planlægningen - herunder for borgerinddragelsen - kan påvirke både borgernes oplevelser af at blive hørt, men også kan gøre, at en planlægning bliver mere ensporet.

Planlægningspraksis -og diskurser har udviklet sig over tid og har antaget forskellige former i forskellige kommuner. Derfor findes der nu også en grobund for forskellige forståelser og udviklinger af metoder i kommunernes praksis. (Allmendinger, Haughton, 2010) Som omtalt i indledningen arbejder de fleste kommuner med uformel planlægning, som kan indeholde mangeartede facetter og formål. Arkitekt og byplanlægger Joan Jacobsen har i et interview om Ishøj Kommunes brug af uformelle plantyper, forklaret:

“Jeg tror også, at kommunerne måske bruger begreberne lidt forskelligt [...] bare internt i huset der bruger vi ordet helhedsplan forskelligt. Der kan være en anden afdeling der nævner, at vi har lavet en helhedsplan, og jeg tænker: Det der er da ikke en helhedsplan, det er da ikke sådan som vi laver dem! Folk kan blive rigtig forvirrede over hvad det er for noget.”

(Jacobsen, 2019a: 00:36:37)

Udsagnet viser, at der er forskellige praksisser for termer og indhold i de uformelle planer. Dermed kan planlægningen anses mindre som en bestemt forståelse af den fysiske planlægning, og mere som et potentielt afsæt til forskellige typer af praksisser. Dette betyder, at normerne for, hvordan en planlægning bør udføres, kan variere fra kommune til kommune.

Eksempelvis findes der forskellige metoder til at inddrage offentligheden. Kasper Kornerup Thygesen, Landinspektør og Byplanlægger i LE34 forklarer, hvordan hvad der i en kommune er kutyme, kan gøres helt anderledes i andre kommuner:

“når der var kommet et projekt ind til kommunen og man havde igangsat en planlægning af det, så indkaldte man borgerne i området til borgermøder, og så kunne politikerne selv deltage og høre hvad der var af forskellige input fra borgerne. Dette var dels for at tilgodese borgerne, men også pga. det politiske, så man kunne høre, om der var nogle rystelser i befolkningen omkring et projekt. [...] Nogle kommuner har bare forholdt sig til, hvad der rent faktisk bare er lovkrav; at man sender noget høringsmateriale ud, og egentlig har kommunen mulighed for rent faktisk at trumfe planen igennem. Borgerne har mulighed for at påklage planen, men det er kun retlige spørgsmål, der kan påklages.”

(Thygesen, 2019: 00:21:00, 00:21:55)

Som Thygesen udtrykker det, findes der varianter i forhold til inddragelsen af offentligheden, og dermed også i forhold til den indføling, politikerne har med borgernes bekymringer.

Mens den førstnævnte tilgang kan ses som et udtryk for en nysgerrig, borger-bemyndigende planlægningstilgang med rum for forandring, kan den sidstnævnte tilgang ses som et udtryk for en stiv proces, hvor planerne kan implementeres som kommunen vil - uden at være tæt på borgerne. Denne norm for borgerinddragelsen tyder på en målrettet og ufleksibel anskuelse af processen, hvor der ikke undervejs opstår rum for forandring.

Forskellene i de demokratiske tilgange til borgerinddragelsen tyder på, at der er forskellige normer for, hvad man bør gøre i praksis. Disse normbaserede valg kan påvirke borgernes oplevelse af at blive 'udsat for' en planlægning, i stedet for at blive involveret i den. Dette kan, udover at gøre borgerne bekymrede eller vrede, også skabe en ringere planlægning, idet borgerne som aktører besidder en stor viden om stedernes potentialer, som man kunne have brugt til at skabe ny viden. (Sehested et al., 2008: s. 17)

Processer og metoder i kommunernes planlægning kan dermed være mere eller mindre uformelle, og kan variere mellem kommunerne. Således er området både alsidigt, omfattende og komplekst.

I forlængelse af dette er det værd at overveje, hvordan om der er forskellige normer og rationaler for eksempelvis borgerinddragelse, efter hvilken type af uformel planlægning, der udføres i kommunerne. Derfor er det interessant at undersøge, hvilke former de uformelle praksisser antager, og hvilke normer eller værdier der findes hertil. Med henblik på dette kan diskurser undersøges gennem et institutionelt fokus, hvor både sammenhængen for et udsagn, eller den situation, som udsagnet opstår i, anses for at være en afgørende del af en diskurs, som er koblet til de sociale praksisser, som diskursen opstår af. (Hajer, 1997: s. 45) Dette er vigtigt, idet aktørerne i planlægningen antages at være påvirkede af forskellige politiske diskurser eller normer for, hvad der er gode handlinger. Hertil kan de handlinger der foretages i praksis, jf. eksemplet med borgerinddragelsen ovenfor, eller i forbindelse med udvikling af ejendom i byerne, have utilsigtede følger.

Med udgangspunkt i ovenstående problemfelt og dets afgrænsning af fænomenet om uformel fysisk planlægning, kan problemformuleringen opstilles.

3 Problemformulering

Kapitel 2 viser, at der findes mangeartede perspektiver af planlægningen. Der antages et analytisk afsæt til projektet, der anerkender at planlægningen påvirkes af politiske rationaler, der påvirker de lovmæssige strukturer, hvilket sammen med de administrative strukturer og implementeringen over tid påvirker planlægningens normer i praksis. Dermed er diskurserne i planlægningen en slags vidneudsagn om de bagvedliggende rationaler, der ligger til grund for dem, men kan også ses som kulturbærende træk, som opstår gennem traditioner i praksis.

Problemfeltet viser, at byernes forhold håndteres gennem en byudvikling støttet af ejendomsretlige forhold, og med sikkerhed i matrikulære systemer, og at markedsmekanismernes i samspil med de lovmæssige strukturer påvirker prisudviklingen på ejendomsmarkedet, hvilket er markant i København og kan føre til gentrificering. Dette kan anskues normativt på flere måder, da processen kan have sociale slagsider, men i øvrigt kan gentrificering anskues som en sideeffekt af et velfungerende ejendomsmarked. Dermed handler eksemplet (ikke så meget) om gentrificering, men om, at diskurser, værdier og politiske rationaler er relevante, idet planlæggeren i sin rolle må være sig disse normer bevidst.

Samtidigt har planlægningens praksisser og diskurser udviklet sig gennem tiden og har antaget forskellige former, forståelser og udviklinger af metoder i kommunernes praksis. Nogle af disse metoder består af kommunernes uformelle praksisser, der kan indeholde mangeartede tilgange, formål og facetter, blandt andet i forhold til demokratiet i planlægningen med inddragelsen af borgerne, der ligeledes i eksemplet er normativt baseret.

Med dette afsæt ønskes en undersøgelse af, hvorvidt der findes forskning fra sammenhænge der kan minde om ovennævnte, og som kan bidrage til at udvikle en forståelse for hvilke problematikker, der kan findes i en kontekst, som den uformelle planlægning kan opstå fra. I forlængelse af dette ønskes en undersøgelse af de konkrete praksisser i forbindelse med kommunernes uformelle planlægning i en storkøbenhavnsk kontekst med henblik på at undersøge hvilke normer, værdier og rationaler der gør sig gældende heri. Dette leder frem til projektets overordnede problemformulering:

Hvordan kan kommunernes fysiske uformelle planlægning og konteksten denne opstår fra udgøre et institutionelt udtryk for bagvedliggende politiske rationaler, normer, værdier og praksisser?

Problemformuleringen antager, at den institutionelle praksis for den uformelle planlægning er en del af en samfundsmæssig kontekst, hvis strukturer påvirkes af politiske diskurser og magtstrukturer. Derfor er beslutningsprocesserne i planlægningen under indflydelse fra dette.

Med afsæt i Bent Flyvbjergs, Maarten A. Hajers og Patsy Healeys forskning, overvejes det, hvordan politisk-institutionelle strukturer kan påvirke aktørernes handlinger, og hvilke planlægningsmæssige konsekvenser disse kan medføre. Dette omtales yderligere i Afsnit 4.3.

Med ovennævnte antagelser for problemformuleringen, fokuserer projektet ved hjælp af den problemorienterede metode på, om den forskningsbaserede litteratur kan belyse centrale aspekter i forbindelse med den moderne, vestlige byplanlægning. (Aunsborg, 2012) Med afsæt i forskningens overvejelser om gentrificering, vil det blive overvejet ud fra en kvantitativ tilgang, om der findes forandringer i København der tyder på at der er rum for gentrificering. Litteraturens øvrige politisk-institutionelle og normative temaer vil blive overvejet kvalitativt i en overordnet kontekst af den uformelle planlægningspraksis. Dertil findes et behov for at undersøge den uformelle planlægningspraksis og eventuelle sammenhænge med den formelle praksis, for at belyse centrale aspekter og værdier herfra. Ydermere ønskes en undersøgelse af hvilke diskurser, værdier, rationaler, der gør sig gældende i den uformelle planlægning og i konteksten den opstår fra, for at overveje hvilke fordele og ulemper, der kan være forbundet med disse.

Undersøgelserne har til formål at besvare følgende underspørgsmål til problemformuleringen:

1. *Hvilke potentielle politisk-institutionelle normer og værdier i byplanlægningen anses for relevante i den forskningsbaserede litteratur?*
2. *Hvordan har baggrundsparemetre for byernes forhold ændret sig i København og omegn i nyere tid?*
3. *Hvordan spiller strukturerne for den formelle planlægning sammen med de uformelle aspekter i planlægningen, hvordan adresseres uformel planlægning og konteksten herom af kommunerne i praksis, og hvilke normer og værdier kan identificeres heri?*
4. *Hvilke diskurser kan identificeres i byplanlægningens praksisser i forbindelse med uformelle planer, i den strategiske netværksbaserede planlægning og i udbygningsaftaler? Hvilke bagvedliggende rationaler kan dette være et udtryk for og hvilke fordele og ulemper synes at træde frem i den forbindelse?*

Metoderne og teorien til adressering af problemstillingerne behandles i det følgende kapitel, der belyser, hvordan problemformuleringen og dens underspørgsmål søges besvaret.

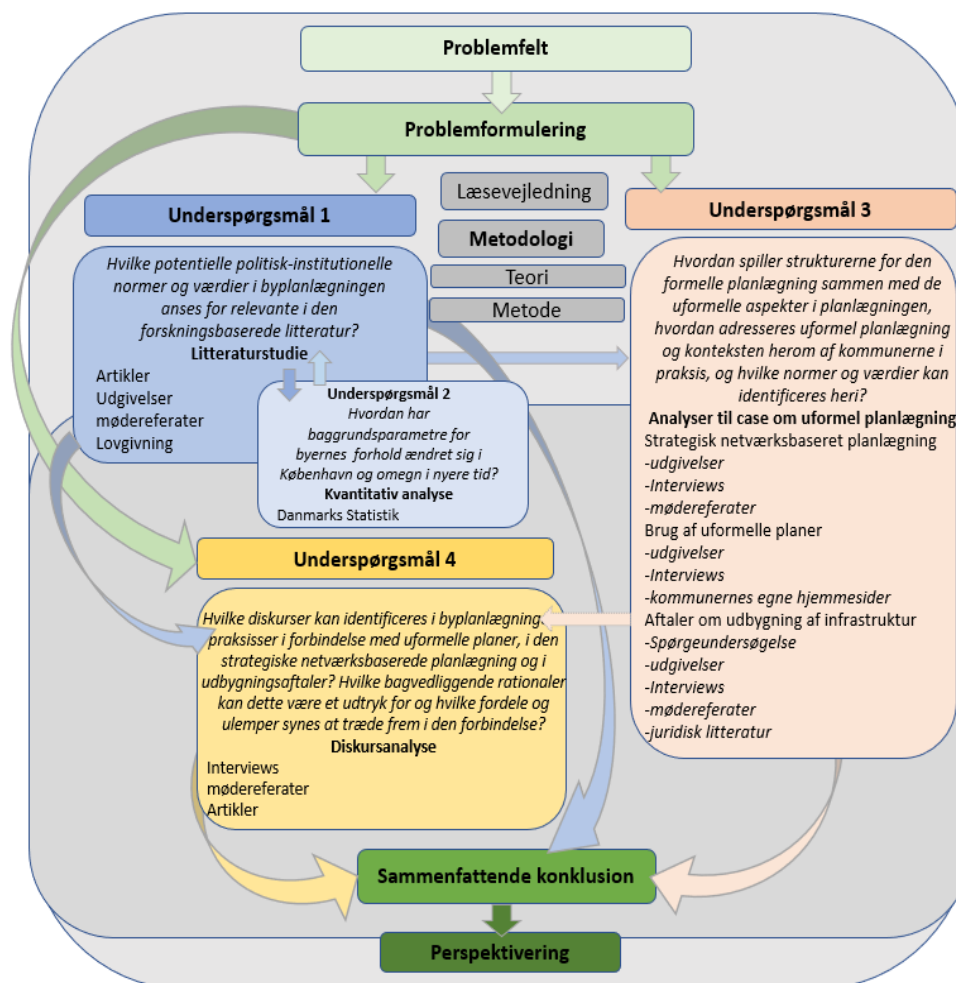
4 Undersøgelsesdesign og metode

Nærværende Kapitel belyser, hvordan problemformuleringen søges besvaret. Dette sker med en beskrivelse af analysestrategien og den overordnede tilgang til det problemorienterede projektarbejde, en beskrivelse af den videnskabsteoretiske position, de konkrete metodologiske overvejelser for projektets analyser, metoderne projektet anvender til belysning af problemet, samt kildegrundlaget og datagrundlaget. Sluttelig overvejes projektets validitet, reliabilitet, generaliserbarhed og afgrænsninger.

4.1 Analysestrategi og læsevejledning

I dette afsnit præsenteres analysestrategien ved et strukturdiagram for projektet, der efterfølges af en læsevejledning.

Nedenfor ses en illustration af, hvordan problemfeltet leder til opstillingen af problemformuleringen, og hvordan denne vil blive besvaret ved de fire underspørgsmål. **Figur 3.**



Figur 3: Strukturdiagram for projektets opbygning og indhold. (Lind, A. W., 2019)

Problemfeltet i Kapitel 2 udgør det teoretiske grundlag for den samfundsmæssige kontekst, som projektets problemformulering udspringer af. Det er en præsentation af et strukturelt perspektiv på byplanlægning som en politisk-økonomisk forklaringsmodel. Det anerkendes, af planlægningens normer påvirkes af overordnede strukturer og værdier og politiske rationaler. Det anerkendes også, at planlægningen kan påvirke disse strukturer. Dertil præsenteres et eksempel om hvordan de ejendomsretlige og markedsøkonomiske strukturer kan lede gentrificering, og et andet eksempel på hvordan kommunerne har forskellige metoder til borgerinddragelse. Eksemplerne handler ikke så meget om historierne i sig selv, men om, at planlægningens diskurser, værdier og politiske rationaler er relevante, idet planlæggeren i sin rolle må være sig disse normer bevidst. Hertil omhandler problemfeltet den ikke formaliserede planlægning i kommunerne, og det forklares, at diskurser kan vise planlægningens bagvedliggende normer og politiske rationaler, hvilket undersøges gennem en analytisk, praktisk-administrativ forklaringsmodel.

Problemformuleringen med tilhørende underspørgsmål i Kapitel 3 tager afsæt i et ønske om at undersøge hvordan kommunernes fysiske uformelle planlægning kan udgøre et institutionelt udtryk for bagvedliggende politiske rationaler, normer, værdier og praksisser i en dansk kontekst. Dermed er uformel planlægning den konkrete case, der danner den overordnede problemstilling. Projektarbejdet vil oplyse denne gennem eksplorative studier i teori og praksis ved tre forskellige delanalyser.

For at skabe et tilstrækkeligt funktionelt og gennemsigtigt metodisk grundlag, forklarer Kapitel 4 Den analytiske tilgang og metodologiske overvejelser for projektet og dets analyser. Dertil præsenteres de konkrete, metodiske overvejelser, og der laves en kvalitetsvurdering af projektet.

Den første delanalyse består af Kapitel 5. Denne del er opbygget i to faser, med hver sit underspørgsmål.

Den første fase fra Afsnit 5.1 til Afsnit 5.1.2 undersøger det første underspørgsmål. Derfor belyses forskellige politisk-institutionelle normer og værdier, der optræder i den forskningsbaserede litteratur om byplanlægningen. Denne delanalyse er et eksplorativt litteraturstudie, som undersøger og sammenholder udvalgte forhold fra den forskning, der findes om kontekster i vesteuropæisk eller dansk byplanlægning, som den uformelle planlægning kan udspringe af.

I Afsnit 5.1.2 omhandler litteraturstudiet gentrificering. I dette afsnit suppleres litteraturstudiet af dokumentanalyser, for dermed at anvende forskernes diskussion i en dansk kontekst, og for at undersøge, om der findes bypolitiske begivenheder eller strukturer, der er relevante i denne sammenhæng. I denne fase opstår et behov for at udvide problemfeltet med det andet underspørgsmål, idet undersøgelserne om gentrificeringens mekanismer opbygger en undren over, hvorvidt der kan påvises ændringer for Københavnsområdet, der har ledt eller kan lede til gentrificering. Dette nye underspørgsmål belyses gennem den anden fase i Kapitel 5. Hertil suppleres litteraturstudiet med yderligere eksplorative studier af det neoliberale fænomen i Appendiks 1. Disse studier baseres ligeledes på forskningsbaseret litteratur.

Den anden fase af Kapitel 5 undersøger det andet underspørgsmål om, hvordan baggrundsparemetre for byernes forhold har ændret sig i København og omegn i nyere tid. Undersøgelsen tager afsæt i parametre der er identificeret i forskningen i det tidligere kapitel, og udføres som en kvantitativ undersøgelse af data fra Danmarks Statistik.

Den anden delanalyse i projektet består af Kapitel 6. Denne del adresserer det tredje underspørgsmål om, hvordan strukturerne for den formelle planlægning spiller sammen med de uformelle aspekter i planlægningen. Det undersøges, hvordan uformel planlægning og konteksten herom håndteres af kommunerne, og hvilke normer og værdier der kan identificeres heri. Kapitlet opstiller en igangsættende analytisk distinktion af forholdet mellem den formelle og den uformelle planlægning. Karakteren for underspørgsmålet udgøres af det praksisorienterede problem, men er todelt i sin undren over henholdsvis strukturerne for planlægningen og af kommunernes adressering af uformel planlægning i praksis.

Derfor opstilles den første fase i Kapitel 6 på baggrund af den første sætning i underspørgsmålet, der belyser, hvordan strukturerne for den formelle planlægning spiller sammen med de uformelle aspekter i planlægningen. Dette sker i Afsnit 6.1 til og med Afsnit 6.1.4.

Herefter påbegyndes den anden fase i Kapitel 6 med afsæt i underspørgsmålets anden sætning om, hvordan uformel planlægning og konteksten herom adresseres af kommunerne i praksis, og hvilke normer og værdier der kan identificeres heri. Denne fase udgøres af tre analyser om kommunernes uformelle praksis:

Fra Afsnit 6.2 til Afsnit 6.2.3 udføres en analyse om netværksbaseret planlægning med en procesanalyse af Loop City.

Fra Afsnit 6.3 til Afsnit 6.3.3 udføres en analyse af kommunernes brug af uformelle planer, med fokus på praksis for masterplanen, udviklingsplanen og helhedsplanen. Dette gøres i Afsnit 6.3.1 på baggrund af en komparativ, kvantitativ analyse af kommunernes brug af plantyper. I Afsnit 6.3.2 undersøges kommunernes brug af enkelte plantyper mere dybdegående.

Fra Afsnit 6.4 til Afsnit 6.4.4 laves en analyse over spændingsfeltet mellem kommunernes brug af uformelle, ulovbundne aftaler om udbygning af infrastruktur og udbygningsaftaler indgået efter planloven. Denne analyse udføres med afsæt i en survey i Afsnit 6.4.2. Hertil skabes dybdegående information til analysen i Afsnit 6.4 til Afsnit 6.4.3.

i Kapitel 7 belyses det afsluttende underspørgsmål med en diskursanalyse. Det overvejes, hvilke diskurser der kan identificeres i byplanlægningens praksisser for uformelle planer, i den strategiske netværksbaserede planlægning og i udbygningsaftaler. Der ses på tværgående diskurser for

kommunernes praksisser, og det overvejes, hvilke bagvedliggende rationaler disse kan besidde, og det diskuteres, hvilke fordele og ulemper synes at fremtræde i den forbindelse.

Konklusionen i Kapitel 8 udfører en analytisk generalisering på fundene med henblik på at besvare den overordnede problemformulering (Yin, 2014: s. 42).

I Kapitel 9 foretages en perspektivering i forlængelse heraf.

4.2 Analytisk tilgang til projektarbejdet

Den overordnede analytiske tilgang til problemfeltet er hovedsageligt induktiv, da projektets problemformulering tager afsæt i fænomenet uformel byplanlægning som case, i en kontekst af fingerplanens kommuner (Olsen, 2003: 7 f). Projektarbejdets metodiske ramme er også hovedsageligt baseret på den induktive tilgang, fordi casestudiets design er praktisk, med en problemidentificerende vinkel. På baggrund af eksplorative og kvantitative analyser af fingerplan-kommunernes praksis for forskellige typer af uformel planlægning, der er tilgået gennem interviews, kommunernes oplysninger om brugen af uformelle plantyper, kommunernes besvarelser af survey og kommunale mødereferater og dokumenter, bliver empiri frem for teori styrende for analyserne, idet empirien afgør, hvilke spørgsmål der bør søges besvaret.

Dette gælder også for litteraturstudiet i Kapitel 5, hvor fænomenernes relevans både afgrænses ud fra ovennævnte analyser om kommunernes uformelle praksis, samt ved gennemlæsning af en mængde faglige artikler, hvorefter der laves en eksplorativ analyse af, hvilke politisk-institutionelle normer og værdimæssige tilgange, der kan være relevante i byplanlægningen. Den retroduktive tilgang anvendes dog i en vis grad:

"med udgangspunkt i et observerbart fænomen, forsøger [man] at identificere de bagvedliggende - generative - mekanismer, der antages at være i stand til at producere fænomenet"
(Fuglsang, Olsen & Rasborg, 2013: 33 f)

Med udgangspunkt i litteraturstudiets påviste fænomener, undersøges udvalgte underemner til byplanlægningens politisk-institutionelle strukturer, og der laves et yderligere litteraturstudie som en undersøgelse af det neoliberale fænomen (Appendiks 1), samt en kvantitativ analyse om ændringen af visse parametre i Storkøbenhavn i Afsnit 5.2 (Appendiks 2). Hertil foretages en diskursanalytisk vurdering af hvilke overordnede politiske formål, der findes i planloven, hvilket sker i Afsnit 7.1.1. Dermed er disse analyser udsprunget af årsagerne til problemstillingen i første underspørgsmål om, hvilke politisk-institutionelle normer, værdier og praksisser der anses for vigtige i byplanlægningen af den forskningsbaserede litteratur, og ikke direkte af problemformuleringen.

Dette gøres i håb om at finde ud af hvor relevante de neoliberale sammenhænge samt de socioøkonomiske parametre i byerne er, og hvorvidt disse forhold kan have en mulig sammenhæng med de identificerede diskurser og rationaler i den fysiske planlægning, eller om disse emner kan

adskilles uden større konsekvenser. Dette fokus kan bidrage til besvarelsen af den endelige problemformulering, og derfor er den metodiske tilgang i denne forbindelse en kombination af induktion og retroduktion, med induktion som den styrende tilgang og arbejdsmetode, og retroduktion som en sekundær indfaldsvinkel.

Hertil bidrager litteraturstudiet til de tre analyser i Kapitel 6 om henholdsvis tværkommunalt netværksbaseret samarbejde ved Loop City i Afsnit 6.2, fingerplanskommunernes brug af uformelle plantyper i Afsnit 6.3 og de samme kommuners brug af aftaler om udbygning af infrastruktur efter enten den fri aftaleret eller planloven i Afsnit 6.4, både idet visse spørgsmål til de semistrukturerede interviews udspringer af litteraturstudiets fund (Bilag 1), men også idet betydningen af det neoliberale og det velfærdsorienterede fænomen overvejes i de tre analyser i Kapitel 6 og diskursanalysen i Kapitel 7.

Dermed er analyserne også delvist abduktivt baseret, selvom den overordnede tilgang i projektet er induktiv, da det er den eksplorative induktive tilgang fra interviews og dokumentanalyser, der er styrende for analyserne, idet planlægningens praksis overvejes i dens kontekstuelle sammenhæng og belyses i detaljer fra forskellige kilder, for at opnå indsigt i værdier og rationaler herfra. (Flyvbjerg, 2006: 222, 237, Flyvbjerg, 2005: 40 f, Flyvbjerg, 2004: 299). Den induktive tilgang benyttes også i konklusionen, hvor det forsøges at udlede nogle læresætninger af den uformelle planlægningspraksis.

Den kvalitative forskningsmetode kan bruges til at skabe dybdegående forklaringer til problemstillingen, der omhandler hvordan kommunernes fysiske, uformelle planlægning og dens kontekst kan udgøre et institutionelt udtryk for bagvedliggende politiske rationaler, normer, værdier og praksisser. Denne metode suppleres af kvantitative analyser, for i visse tilfælde at bidrage med en mere overordnet og deskriptiv forståelse af emnerne. (Olsen, 2003: s. 3 f) Dermed tager analysestrategien for Kapitel 5 udgangspunkt i forskningsmetoden dokumentanalyse og refleksion i forbindelse med litteraturstudiet i Afsnit 5.1. Fra afsnit 5.1.2 om gentrificering i en lokal kontekst udspringer underspørgsmål 2, der i Afsnit 5.2 belyser med data fra Danmarks Statistik, hvordan baggrundsparemetre for byernes forhold har ændret sig i københavnsområdet.

Kapitel 6 tager udgangspunkt i forskningsmetoderne dokumentanalyse og interviews i procesanalysen for Loop City netværkssamarbejdet, og dokumentanalyse, interviews og komparativ analyse, ved undersøgelsen af kommunernes brug af uformelle planer. Der bruges kvantitativ undersøgelse med en survey og juridisk undersøgelse til at opnå indsigt i kommunernes brug af aftaler om udbygning af infrastruktur, og dertil interviews og refleksion.

Kapitel 7 tager udgangspunkt i tidligere kapitlers empiri og refleksioner og udfører en diskursanalyse om tværgående diskurser for kommunernes praksis. I sammenhængen undersøges også politiske rationaler, der er opdaget fra afsnittene i Kapitlerne 5 og 6.

Analysestrategien er dermed undersøgende og vurderende, hvor forskningens bud på relevante temaer fra den fysiske planlægning undersøges, mens den er beskrivende og vurderende, når den

kvantitative analyse adresserer teoriens antagelser på statistiske data. Hertil er analysestrategien både beskrivende og undersøgende og vurderende i Kapitel 6, idet strukturerne for den formelle og uformelle planlægning beskrives, mens kommunernes praksis og værdisæt herfor undersøges og sammenlignes for at opnå et udførligt billede af problemstillingen. Analysestrategien for Kapitel 7 er ligeledes undersøgende og vurderende, idet diskurserne graves frem fra den fundne empiri og der udføres en vurdering i tilknytning hertil.

4.3 Videnskabsteori

Den samfundsvidenskabelige forståelsesmodel er styrende for projektet, da denne model er oplagt til de empiriske undersøgelser, casestudiet foretager af et fænomen i dets kontekst, hvor der anvendes flere informationskilder til belysning af fænomenet. (Yin, 2014: s. 38 f) Derfor har forståelsesrammen for projektet det "simple" formål, at den opstiller en sufficient ramme for projektet, og indeholder forslag til en (hypotetisk): *"historie om hvorfor handlinger, begivenheder, struktur og tanker forekommer"* (Sutton og Straw (1995) (Yin, 2014: s. 38, Oversat af Lind, A. W.) Disse typer af forslag kan ifølge Robert K. Yin bestå af nøgletemaer fra praktiske anliggender, eller fra litteraturen. (Yin, 2014: s. 38 f) Den videnskabsteoretiske position i dette projekt udgøres af projektets Kapitel 2, der skitserer og afgrænser problemfeltet for projektet og for casen som er den samfundsmæssige kontekst, som fænomenet uformel planlægning indgår i. Dette sker primært ud fra en politisk-økonomisk forståelsesramme, mens lovmæssige og administrative strukturer, samt normative elementer og diskurser fra planlægningens praksis undersøges gennem en analytisk forståelsesmodel. Dermed findes genstandsfeltet for forståelsen af den uformelle planlægning netop på baggrund af nøgletemaer fra den akademiske litteratur og fra praktiske problemstillinger. Derfor kan problemformuleringen og underspørgsmålene til løsning af denne formuleres med afsæt heri.

Hertil er tilgangen til løsningen af problemformuleringen, med opstillingen af underspørgsmålene et, tre og fire, inspireret af Flyvbjergs phronetiske forskning, der fokuserer på værdier og interesser relateret til byplanlægningens praksis, og som har fokus på:

- "(1) Where are we going?*
- (2) Who gains and who loses, and by which mechanisms of power?*
- (3) Is this development desirable?*
- (4) What, if anything, should we do about it?"*

(Flyvbjerg, 2005: s. 40)

Dermed fokuseres på centrale dynamikker i planlægningen, som en del af et magtspil om forskellige værdier og rationaler. Dette anskues i relation til beslutningsprocessens forskellige faktorer, og kan være relateret til aktører og diverse strukturer, som påvirker processen, med et fokus på situationer og narrativer der kan berette om disse dynamikker. (Flyvbjerg, 2009: s. 162 f)

Dette er i overensstemmelse med Hajer og Healey, der anser sproget som et værktøj, der kan påvirke magtbalancer, politikker og institutionelle praksisser, hvilket betyder at aktører ikke er neutrale, og ikke altid handler rationelt, da de kan have forskellige agendaer, der påvirker deres handlinger, og da de selv kan være påvirket af magtstrukturer. (Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66)

Således anses aktører i planlægningens praksis som en integreret del af de omgivende strukturer, der påvirker individernes handlinger og værdier. Dermed overvejes det, hvordan diverse strukturer kan påvirke aktørernes handlinger, samt hvilke planlægningsmæssige konsekvenser disse handlinger kan få. I dette perspektiv, er der et fokus på hvilke interne og eksterne faktorer, der påvirker udviklingen af et fænomen, og på de strukturelle påvirkninger om de samme fænomener. Dermed skal diverse fortællinger og narrativer i planlægningen ansues som en del af aktørernes forudsætninger og situationernes strukturelle kontekst. (Flyvbjerg, 2009: s. 162 f, Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66, Flyvbjerg, 2005: 40 f)

Dette fokus er en forudsætning for underspørgsmål 1, der fokuserer på de strukturelle, politisk-institutionelle forhold, værdier og normer i byplanlægningen, og for underspørgsmål 4, der ønsker at relatere diskurser fra planlægningens praksis til bagvedliggende politiske, institutionelle rationaler eller kulturer.

Selvom der findes strukturelle forudsætninger for aktørernes opførsel i praksis, overvejes det, at disse ikke er absolutte i deres væsen, da de samfundsmæssige strukturer ændrer sig. Disse forandringer kan ske over tid som følge af aktørernes handlinger og mønstre, der medvirker til dannelsen af nye strukturer. (Flyvbjerg, 2004: 299) Således er de et udtryk for skiftende politiske eller institutionelle værdier og rationaler. Det er derfor oplagt ud fra Flyvbjergs synsvinkel at anskue planlægningens praksis i dens kontekstuelle sammenhæng eller i en situations etik. (Flyvbjerg, 2005: 40 f) Dermed er fokus velegnet til opstillingen af underspørgsmål nummer 3 og 4, der ser på normer, værdier og rationaler fra planlægningens praksis.

Det understreges, at denne praksis belyses i detaljer fra forskellige kilder som referater fra møder eller diverse narrativer om det samme genstandsfelt omtalt i forskellige interviews, for derigennem at opnå en helstøbt indsigt i de pågældende værdier og rationaler fra planlægningen. (Flyvbjerg, 2006: 222, 237) Dermed kan planlægningens skiftende rationaler og værdier overvejes ud fra en problemorienteret metode ud fra planlægningens kontekst. Med dette etableres en tilstrækkelig stærk kontekst for det arbejdsfelt, som dataene til belysning af problemfeltet skal befinde sig i, og der kan dermed dannes strategier til at analysere data indenfor dette problemfelt.

Genstandsfeltet til opstillingen af underspørgsmål nummer 2 bestemmes på baggrund af nøgletemaer fra den akademiske litteratur i Kapitel 5.

Den øvrige teori, der benyttes til at operationalisere projektets analyser beskrives i de følgende afsnit, hvor metodologien for de forskellige afsnit adresseres.

4.4 Metodologi

I dette afsnit fremsættes en overordnet forklaring om hvordan problemstillingerne for analyserne operationaliseres i projektet.

4.4.1 Problemformulering

Den teori, der benyttes til at opstille selve problemfeltet, problemformuleringen og dens underspørgsmål, beskrives i Kapitel 2. I Kapitel 3 opstilles og begrundes problemformuleringen og dens tilhørende underspørgsmål, og i Afsnit 4.2, adresseres de videnskabsteoretiske overvejelser.

4.4.2 Litteraturstudie

Artiklerne til litteraturstudiet i Afsnit 4.1 om, hvilke politisk-institutionelle normer, værdier og praksisser, der er relevante i den forskningsbaserede litteratur om byplanlægningen, selekteres på baggrund af følgende kriterier:

1. Eksplorative undersøgelser af politisk-institutionelle og normative forhold fra litteraturen, der indkredser og sammenholder forskning om byplanlægning i vesteuropæisk og dansk kontekst, som uformel planlægning udspringer af.
2. Der er samtalet eller korresponderet med fem danske forskere, som på baggrund af problemstillingens overordnede temaer har bidraget med information om relevante artikler (Bilag 2).
3. Forskningen skal repræsentere lande der kan sammenlignes med Danmark. Litteraturen er valgt, så planlægningens kontekster foregår i avancerede økonomier¹, med sammenlignelige forhold til sikring af ejendomsrettigheder gennem landenes forfatningslovgivning.
4. Temaerne anses for relevante på baggrund af de foretagne interviews og dokumentanalyser fra studiet af den uformelle praksis i Kapitel 6.
5. Dele af baggrundslitteraturen for den læste litteratur afsøges med henblik på henvisninger til andre artikler.

Der er foretaget en uddybende litteraturanalyse om det neoliberale fænomen set fra tre komplementære vinkler i Appendiks 1.

De søgetermer, der udvælges til litteraturstudiet for at belyse den uformelle planlægning er udvalgt bredt, for dermed i en bestemt kontekst at kunne afdøre, om emnet er relateret til fænomenet uformel planlægning. Således er dansk litteratur om byplanlægning afsøgt med termer som

¹ "Avancerede økonomier" (*advanced economies*) kategoriseres af Den Internationale Valutafond ved graden af integration i det internationale finansielle system, niveauet af bruttonationalprodukt pr. indbygger, samt en diversificeret eksport. (International Monetary Fund, 2019)

“Uformel” og “Ikke formaliseret”, mens den engelsksprogede litteratur om byplanlægning, er afsøgt med termer som Democracy, Gentrification, Neoliberalism, Network Planning, Norms, Policy, Soft Planning, Strategic Planning, Urban Governance, Urban Planning, Welfare.

4.4.3 Kvantitativ analyse - Gentrificering

I Afsnit 5.2 foretages en deskriptiv analyse på baggrund af socioøkonomiske parametre i årene 1997 til 2018, der skal give overblik over antagelsen om grobund for gentrificering i københavnsområdet. (Nielbo, 2019a) Analysen foreligger i sin fulde form i Appendiks 2.

Udvælgelsen af data til belysning af analysen sker i en geografisk kontekst af fingerplansområdets kommuner samt data fra baggrundspopulationen Danmark.

Det geografiske valg af kommuner udspringer af konteksten for undersøgelsen, idet Afsnit 5.1.2 påviser, at markedsmekanismernes samspil med lovmæssige strukturer påvirker ejendomsmarkedet, så priserne på boliger stiger, og at denne udvikling er væsentlig i København og omegn. (Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462)

De socioøkonomiske parametre udvælges på baggrund af tilgængelige data, der kan undersøge aspekter fra Neil Smiths forskning i afsnit 5.1.2. **Skema 1.**

Parameter	Definition
Lejeværdi af egen bolig	Værdi, der er beregnet af Danmarks Statistik. Viser, hvad en boligejer i ville skulle betale for at leje bolig, som svarer til den ejede bolig. Lejeværdien af egen bolig bliver tillagt ejerens indkomst ved beregninger af disponibel indkomst, hvilket sikrer sammenlignelighed mellem boligejere og lejere.
Disponibel indkomst	Et mål for personers/familiers forbrugsmuligheder, og er det beløb, en person/familie har til boligudgifter, forbrug og opsparing, efter skatter og renter er betalt.
Indkomst i alt, før skat mv.	Personens eller familiens samlede indkomst før skat, arbejdsmarkedsbidrag samt personlige renteudgifter er fratrullet.
Offentlige overførsler	Folkepension, førtidspension, dagpenge og kontanthjælp, efterløn, SU, børnefamilieydelse, boligstøtte samt grøn check. De fleste overførsler er skattepligtige, og er opgjort før skat.
Socioøkonomisk status	Inddeling af personer i kategorier efter deres primære indkomstkilde i løbet af året, såsom lønmodtager, arbejdsløs, selvstændig, studerende eller folkepensionist.
Lavindkomst	Indikator, der viser antallet af personer, som i familier med en samlet indkomst, der er lavere end 50 pct. af medianindkomsten.

Skema 1: De anvendte parametre og deres definitioner. (Danmarks Statistik, 2018)

Ikke alle aspekter af Smiths forskning er tilgængelige som data i Statistikbanken, så analysen kan ikke påvise udviklingen af “*The rent gap*”, (Smith, 1979: s. 546) der er forskellen mellem den aktuelle husleje i en ejendom og den potentielle lejeværdi.

Undersøgelsen kan dog vise indikationer på byernes generelle udvikling af forholdet mellem de forskellige socialklassers indtægtsforhold og udgifterne til bolig.

De konkrete datasæt består af:

- IFOR12P Personer i lavindkomstfamilier i pct. af gruppen efter kommune og indkomstniveau. (Danmarks Statistik, 2019c)
- INDKF101 Familiernes indkomster efter område, enhed, ejerlejer af bolig og indkomsttype. (Danmarks Statistik, 2019d)
- INDKF111 Familiernes indkomster efter område, enhed, familietype og indkomsttype. (Danmarks Statistik, 2019f)
- INDKF102 Familiernes indkomst før skat efter område, enhed, ejerlejer af bolig, familietype og indkomstinterval. (Danmarks Statistik, 2019e)
- EJEN88 Ejendomssalg efter område (region, landsdel) ejendomskategori, nøgletal og overdragelsesformer (år). (Danmarks Statistik, 2019a)
- FU07 Forbrug efter forbrugsgruppe, region og prisenhed Enhed kr. pr. husstand. (Danmarks Statistik, 2019b)
- PRIS9 Forbrugerprisindeks, gennemsnitlig årlig inflation (1900=100) efter type. (Danmarks Statistik, 2019g)
- SILC2B Husstandsmedlemmer efter socioøkonomisk status, køn og i hvor høj grad husstanden synes, boligudgiften er en byrde. (Danmarks Statistik, 2019h)
- SILC4B Husstandsmedlemmer efter indkomstgruppe, køn og i hvor høj grad husstanden synes, boligudgiften er en byrde. (Danmarks Statistik, 2019i)

4.4.4 Procesanalyse - Loop City

Procesanalysen i Afsnit 6.2 baseres på den kvalitative metode med dokumentanalyser af mødereferater, planer, hjemmesider, evalueringer, rapporter, avisartikler m.v. og i fortolkningen af interviews. (Olsen, 2003: s. 3 f) Teorien til at operationalisere analysen har fokus på de udefra- og indefra kommende faktorer, der ændrede Loop Citys netværkssamarbejde igennem den årelange proces, i tillæg til aktørernes politiske rationaler, værdisæt og narrativer og som påvirkes af diverse magtstrukturer og relationer. Derfor bruges forskningen fra Flyvbjerg, Healey og Hajer, som nævnt i Kapitel 3, samt i Afsnit 4.3. (Flyvbjerg, 2004: s. 299, Flyvbjerg, 2009: s. 162 f, Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66, Flyvbjerg, 2005: 40 f). Loop Citys praksis belyses i detaljer fra forskelligartede kilder som mødereferater, avisartikler, hjemmesider og diverse interviews. (Flyvbjerg, 2006: 222, 237) Dertil overvejes forskningen fra Kapitel 5 om det neoliberale fænomen i relation til netværkssamarbejdet. Dette gøres samtidig delvist i lyset af Flyvbjergs forskning. Skulle der findes et neoliberalt gældende fænomen i planlægningen, der påvirker aktørernes opførsel, må det derfor overvejes, at denne påvirkning ikke kan anskues som eviggyldig, idet de samfundsmæssige strukturer er foranderlige og et udtryk for skiftende værdier og rationaler. Derfor overvejes netværkssamarbejdets praksis med Loop Citys kontekstuelle sammenhæng ud fra faktorer og handlinger, der er opstået i løbet af planlægningsprocessen. (Flyvbjerg, 2005: 40 f)

4.4.5 Analyse - uformelle planer

I Afsnit 6.3 bruges dokumentanalyse til at foretage en udvælgelse af terminologi for de uformelle plantyper. Termene er udvalgt på baggrund af Byplanhåndbogens reviderede udgave fra 2018. (Post, 2018: s. 175) Denne terminologi benyttes til en komparativ analyse af fingerplanskommunernes brug af plantyperne. De termer fra Byplanhåndbogen, der benyttes i den komparative analyse er:

Masterplan
Bydelsplan
(by)Udviklingsplan
Centerplan
Dialogplan
Helhedsplan
Kvarterplan
(overordnet) Dispositionsplan
Landsbyplan
Midtbyplan
Mellemformsplan
Områdeplan
Perspektivplan
Strukturplan
Perspektivplan.

Hertil er termen bymidteplan tilføjet, idet undersøgelsen af lavet over planlægningen i fingerplanens kommuner, og udtrykket midtbyplan benyttes muligvis mere i Jylland, end i den sjællandske dialekt, selvom begreberne dækker over det samme. Analysen viser da også, at udtrykket bymidteplan blev anvendt, selv om dette begreb ikke optræder i Byplanhåndbogen.

Den komparative analyse sker ved en søgning af de identificerede termer for uformelle plantyper på fingerplanskommunernes hjemmesider.

Der foretages en komparativ undersøgelse af i de uformelle plantyper, ved dokumentanalyser og interviews, med henblik på at undersøge planernes skala, formål, værdimæssige indhold og rationaler.

Københavns Kommune har planlagt 60 masterplaner indenfor en 4-årig periode. Disse er udtaget af datasættet, da planerne endnu ikke er realiserede, og det fremgår ikke af kommunens hjemmeside, hvor mange masterplaner der er lavet på nærværende tidspunkt.

Teorien til at operationalisere undersøgelsen af de værdisæt, der optræder i praksis for de uformelle planer, har fokus på aktørernes politiske rationaler og værdisæt som påvirkes af politisk-institutionelle strukturer fra samfundets planlægning. Derfor bruges forskningen fra Flyvbjerg, Healey og Hajer, samt litteraturstudiet fra Kapitel 5 og Karina Sehesteds forskning i afsnit 6.1.3. (Flyvbjerg, 2009: s. 162 f, Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66, Flyvbjerg, 2005: 40 f, Sehested et al., 2008: s. 1, 14, 16, 26).

4.4.6 Analyse - udbygningsaftaler

Metoderne for operationalisering af de forskellige typer af analyser der foretages i Afsnit 6.4 adresseres i det følgende, hvor teorien til at operationalisere undersøgelsen også beskrives.

Afsnittet foretager en kvantitativ undersøgelse baseret på en survey blandt fingerplansområdets kommuner, for at undersøge, om kommunerne bruger ulovbundne aftaler om udbygning af infrastruktur, eller om de bruger udbygningsaftaler som hjemles af planloven. (Keller, Keller, 2016: s. 7, Nielbo, 2019b)

Der udføres en supplerende undersøgelse af hvilke kommuner, der har udført udbygningsaftaler. Dertil foretages en dokumentanalyse med vurdering og en juridisk undersøgelse af, hvordan udbygningsaftaler kan indgås efter den fri aftaleret eller hjemles af planloven, mens der udføres en juridisk undersøgelse om planlovens forudgående redegørelseskrav for udbygningsaftaler. Det vurderes ud fra ovenstående analyser og af udsagn fra diverse interviews, hvilke motiver grundejere og kommuner kan have for at indgå udbygningsaftaler, hvilket ses i lyset af frivillighedsbegrebet fra planloven.

Surveyen baseres på spørgsmål der fremgår nedenfor. De fulde svar fremgår af Bilag 3.

Surveyen benyttes eksplorativt, idet der spørges til sammenhænge omkring hvorvidt kommunen bruger planloven til udbygningsaftaler, hvilket så vidt vides ikke er blevet undersøgt, efter at udbygningsaftaler blev en mulighed planlovens § 21 i 2007. (Nielbo, 2019b)

Spørgsmål i survey:

1. *Har din kommune indgået frivillige aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur? (Hvis ja, må du gerne besvare de følgende spørgsmål. Hvis nej, må du gerne besvare mailen med "Nej").*
2. *Er der i sådanne frivillige aftaler indgået privat finansiering af infrastrukturanlæg?*
3. *Er planlovens § 21 b og c blevet fulgt i de frivillige aftaler?*
4. *Hvilke analyser og krav ligger til grund for indgåelsen af en udbygningsaftale?*
5. *Hvordan sikres/bevares de langsigtede eller brede hensyn i den kommunale planlægning?*
6. *Hvordan sikres den juridiske del af aftalen?*

Jf. Gideon Lior har surveys forskellige kilder til fejlinformation og dermed til bias i undersøgelsen. Disse omhandler design af svar-mulighederne, formuleringen af spørgsmålene og opstillingen af spørgsmålene i kontekstbaseret rækkefølge, hvis spørgsmålene ikke er korrelerede. (Gideon, 2012: s. 443)

Spørgsmålene er udformet således, at det første spørgsmål er overordnet de næste, og de første tre spørgsmål er korrelerede, hvorfor muligheden for bias bør været minimerede, for de første tre spørgsmål i surveyen. Hertil er det hensigten, at der ikke beskrives noget om, at aftaler om udbygning af infrastruktur foretages efter planloven, idet denne mulighed bør være åben for respondenten selv at overveje i den eksplorative survey. De næste tre spørgsmål er dog mere utydelige, og dermed kan respondenterne risikere at blive usikre herved, og dermed er svarene herpå mere usikre. Hertil må det jf. Gideons forskning, overvejes, at der findes en minimering af usikkerheden ved, at respondenternes svarmuligheder foregår over mail, idet kontakten derved er mere personlig, og der er mulighed for opfølgende spørgsmål. Alle respondenter har modtaget samme spørgsmål gennem deres kommunale mail, og selvom antallet af besvarelser kun er på 44 pct., har den efterfølgende supplerende undersøgelse vist, at samtlige kommuner har svaret korrekt. Dermed er resultatet pålideligt, selvom der findes en lav validitet, idet respondenterne muligvis ikke oplever spørgsmålene på samme måde. (Nielbo, 2019b, Gideon, 2012: s. 443)

Surveyen har et todelt formål: Dels ønsket at anskaffe information om kommunernes brug af udbygningsaftaler, dels at bruge eventuelle svar til opfølgende interviews med planlæggere om udbygningsaftaler. Responsen fra kommunerne fremgår af **Skema 2**.

Har kommunen indgået aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur efter planlovens § 21 b eller § 21 c?	Respons		Manglende respons	
Kommune	Har indgået aftale	Har ikke indgået aftale	Har indgået aftale	Har ikke indgået aftale
Albertslund	x			
Allerød			x	
Ballerup			x	
Brøndby		x		
København			x	
Dragør		x		
Egedal	x			
Fredensborg	x			
Frederiksberg	x			
Frederikssund			x	
Furesø			x	
Gentofte		x		
Gladsaxe	x			
Glostrup	(*)	x		
Greve	x			
Gribskov			x	
Halsnæs		x		
Helsingør	x			
Herlev			x	
Hillerød			x	
Hvidovre		x		
Høje-Taastrup			x	
Hørsholm				x
Ishøj				x
Køge				x
Lejre				x
Lyngby-Taarbæk			x	
Roskilde			x	
Rudersdal				x
Rødovre			x	
Solrød				x
Stevns		x		
Tårnby	(*)	x		
Vallensbæk				x

Skema 2: Fordeling af fingerplanskommunernes besvarelser efter spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har indgået aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur efter planlovens § 21 b og § 21 c. De to kommuner markeret med (*) har anført, at de har indgået frivillige aftaler, men dog ikke efter planlovens bestemmelser.

Den supplerende undersøgelse foretages ved at afsøge Planinfo.dk og Høringsportalen.dk for yderligere oplysninger.

Hertil har undersøgelsen givet mulighed for at der kunne stilles uddybende spørgsmål til planlæggerne, hvilket eksempelvis er benyttet i forbindelse med Tårnby Kommunes ulovbundne aftale.

Metoden for den juridiske undersøgelse foretages på baggrund Helle Tegner Ankers beskrivelse af ordlyds- og formålsfortolkning i den juridiske metode. Disse foretages af planlovens bestemmelser, forarbejder til disse og juridisk litteratur, der skal belyse rammen for planlæggernes valg af metoder for indgåelse af aftaler og for oplysning af offentligheden. (Anker, 2010: s. 7)

Dertil foretager afsnittet en vurdering af rationaler og motiver for indgåelsen af aftaler på ulovbestemt eller hjemlet grundlag. Dette gøres ud fra dokumentanalyser af udbygningsaftaler og juridisk litteratur, mailkorrespondance (Bilag 4) og forskellige interviews. Teorien til at operationalisere undersøgelsen af de rationaler og motiver, der optræder i forbindelse ovennævnte, har fokus på aktørernes motiver og rationaler som er under indflydelse fra de politisk-institutionelle og økonomiske strukturer i samfundet som strukturerne for den private ejendomsret og markedsmekanismernes indflydelse på incitamentet for at indgå aftalerne. Derfor bruges forskningen fra Flyvbjerg, Healey og Hajer, mens rationaler fra ovennævnte strukturelle påvirkninger ansues i lyset af gentrificeringsforskningen, der diskuteres i afsnit 5.1.2. (Smith, 1987: s. 463, Flyvbjerg, 2009: s. 162 f, Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66, Flyvbjerg, 2005: 40 f, Byrne, 2003: s. 406).

4.4.7 Diskursanalyse

I projektet laves en diskursanalyse, der har til formål at undersøge og diskutere tværgående diskurser, i de forskellige kommuners planlægningspraksis og i planlovens formål, og det overvejes hvilke bagvedliggende rationaler, diskurserne kan være et udtryk for. Dette gøres med inspiration fra Hajers analytiske ramme, der definerer en diskurs som:

“a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities.”

(Hajer, 1997: s. 45).

Denne planlægningspraksis ses som de steder, hvor diskurserne produceres, f.eks. i indlejrede rutiner eller gensidigt forståede regler og normer, mens selve diskurserne anses for at være sammenhørende sæt af fortællinger eller narrativer, aktører der udtrykker disse, samt de praksisser, der knytter sig til narrativerne eller fortællingerne, der er arrangeret omkring understøttelsen af en diskurs. (Hajer, 1997: s. 45) Narrativerne belyser som tidligere nævnt den sociale virkelighed. De

viser elementer fra forskellige domæner, og tildeler aktørerne symbolske referencer, der antyder en fælles forståelse, som kan ses på tværs af kommunernes praksis. Dermed kan disse fortællinger anses for at være institutionaliserede, og som sådan konstruerer de en fortælling om, hvordan aktørerne bør opføre sig i forhold til social kontekst og planlægningspraksis.

Projektets diskursopfattelse er samtidig inspireret fra Healey, der mener, at politiske diskurser opererer på tre forskellige niveauer: Det overfladiske niveau, der består af et kontinuerligt sprogligt spil med ord og metaforer i sætningsopbygningen, hvor brugen af ord jævnligt kan forandres som følge af skifte i den politiske diskurs. På det andet og dybere niveau er diskurserne mere magtfulde, og genererer et system af betydning omkring et politisk område, der bestemmer hvad problemer består i, hvem der er involveret i disse, hvilke tilhørende argumentationer der bør være involverede i problemerne og i diskussionen heraf, og hvordan politiske handlinger bør evalueres. Formålet for det strategiske arbejde tilknyttet dette lag er at omforme og opretholde politiske rammer, eller det politiske arbejde udføres for at omdanne måder at tænke på og handle på tværs af politiske aktører. Bag indsatsen for at ændre de politiske referencerammer findes det dybeste lag af diskurser, som består af referencepunkter til en kultur, som deltagerne ofte er uvidende om. I dette dybeste lag af kulturel betydning forekommer der sjældent ændringer, selv om de overordnede lag forandres. (Healey, 1999: s. 28) Dette betyder, at en ændring i den politiske diskurs ofte efterlader det dybere kulturelle lag upåvirket. Dette er årsagen til, at tilsyneladende vellykkede bestræbelser i ændringen af politisk retorik ikke forandrer den politiske praksis, enten fordi retorikken ikke når rutinerne for praksis eller fordi ændringerne efterlader modsætningsfyldte, kulturelle antagelser.

Dermed er Haley i tråd med Hajer, der mener, at sproget farver vores opfattelse af verden, og som sådan kan sprogbrug ikke være et neutralt fænomen. (Hajer, 2006: s. 66)

Diskursanalysen søger således ikke at belyse et bestemt emne, men søger at påvise hvilke sæt af koncepter, der er forbundet med de diskursive strukturer der findes indenfor en given diskussion af et emne. Den belyser deltagernes diskursive bidrag til emnet gennem en diskursiv struktur i en diskussion. (Hajer, 2006: s. 67) Konteksten for et udsagn eller situationen udsagnet opstår i er dermed et afgørende element i en diskurs, der er relateret til de sociale praksisser, diskursen opstår af. (Hajer, 1997: s. 45) Hertil er selve indholdet af et udsagn vægtet, da dette viser diskursen som en samling af ideer, begreber og klassificeringer. Ved at anvende disse to supplerende tilgange opnår diskursanalysen en institutionel dimension, fordi den ikke kun definerer koalitionen af ideer, begreber og klassificeringer, men tillige undersøger, hvordan disse produceres og gengives eller omformes i et sæt af praksisser. (Hajer, 1997: s. 45)

Dette er i overensstemmelse med den phronetiske forskningsmetode, der vil blive omtalt i Afsnit 4.3, da de sociale eller fysiske virkeligheder opnår deres mening gennem praksis, hvor værdier herfra anskues i deres kontekstuelle sammenhæng. (Flyvbjerg, 2005: 40 f)

Derfor vil metoden for diskursanalysen baseres på kvalitative studier af interviews og mødereferater, planer, tekster, m.v., der undersøges for narrative, fortællinger og metaforer som kan afsløre forskellige rationaler, på et samfundsmæssigt niveau, men også på et niveau på tværs af og indenfor kommunernes planlægningspraksis.

4.5 Selektion af metode til casestudiet

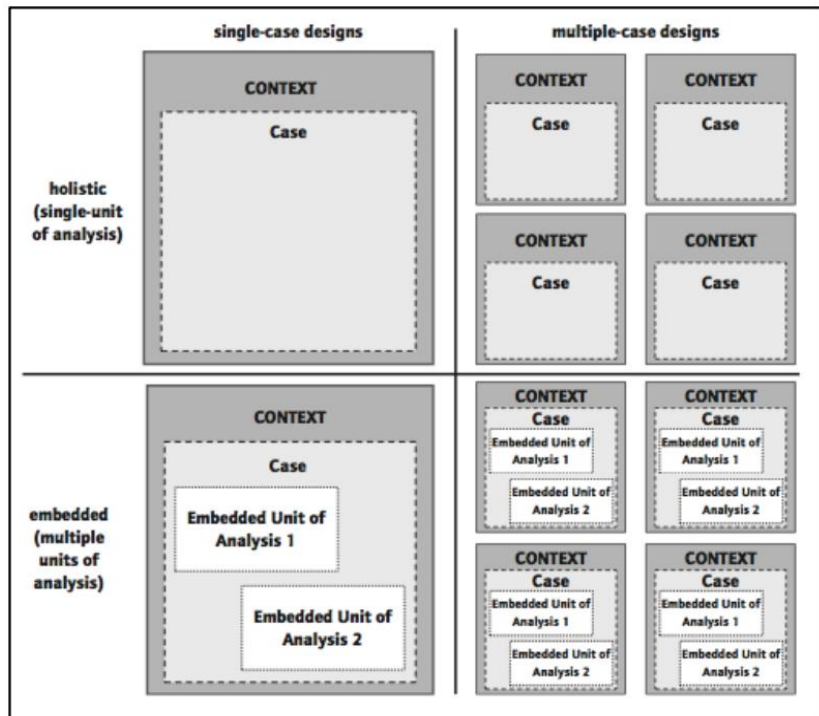
Valget af case-design baseres på Robert K. Yins forskning. Metoden til dette studie er "single case embedded design" (Yin, 2014: s. 50) **Figur 4.**

Konteksten sættes af problemfeltet, og fænomenet for studiet er en overordnet case, der udgøres af fingerplanskommunernes praksis for den uformelle fysiske planlægning med tilhørende normer og værdier. Hertil findes der flere eksplorative analyseenheder til at belyse casen, hvilket for det første er litteraturstudiet, der belyser hvilke politiske retninger eller normative problemstillinger, der kan være relevante i den fysiske planlægning, samt de tre analyser om henholdsvis netværksplanlægningen i Loop City, den komparative analyse af fingerplanskommunernes brug af

uformelle planer og analysen af spændingsfeltet mellem fingerplanskommunernes brug af henholdsvis formelle udbygningsaftaler eller uformelle aftaler om udbygning af infrastruktur efter den fri aftaleret. De normer og værdier, der gør sig gældende i denne planlægning belyses i den tværgående diskursanalyse, der skal belyse fænomenet i sin overordnede kontekst.

Dette design passer til casestudiet, da kommunernes uformelle planlægning udvælges som den *almindelige sag*, hvis emne ligger inden for normen af dansk planlægning, der definerer fokus på de øvrige emner, projektet forfølger, idet hensigten er at belyse hverdagssituationer og omstændigheder forbundet med emnet. (Yin, 2014: s. 52) Ved at have flere analyseenheder til fænomenet sikres det tillige, at de forskellige udsagn supplerer hinanden, hvilket sikrer en højere validitet i besvarelsen af problemformuleringen.

Analyseenhederne om udbygningsaftaler og uformelle planer udvælges delvist på baggrund af socioøkonomiske parametre, idet det antages, at kommunerne Ishøj, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk og Frederiksberg har forskellige forudsætninger, der kan påvirke deres planlægningskultur i praksis. Dertil er Loop City en analyseenhed der går på tværs af kommunernes socioøkonomiske forudsætninger. Denne analyseenhed krydsrefereres af flere informanter udenfor ansættelse.



Figur 4: Design af casestudie. Til nærværende formål benyttes single case embedded design illustreret ved nederste venstre kvadrant af figuren. (Yin, 2014: s. 50)

4.6 Empiri

Nedenfor ses en oversigt over projektets kapitler med problemstillingerne, den anvendte metode og den tilknyttede hovedempiri. **Skema 3.**

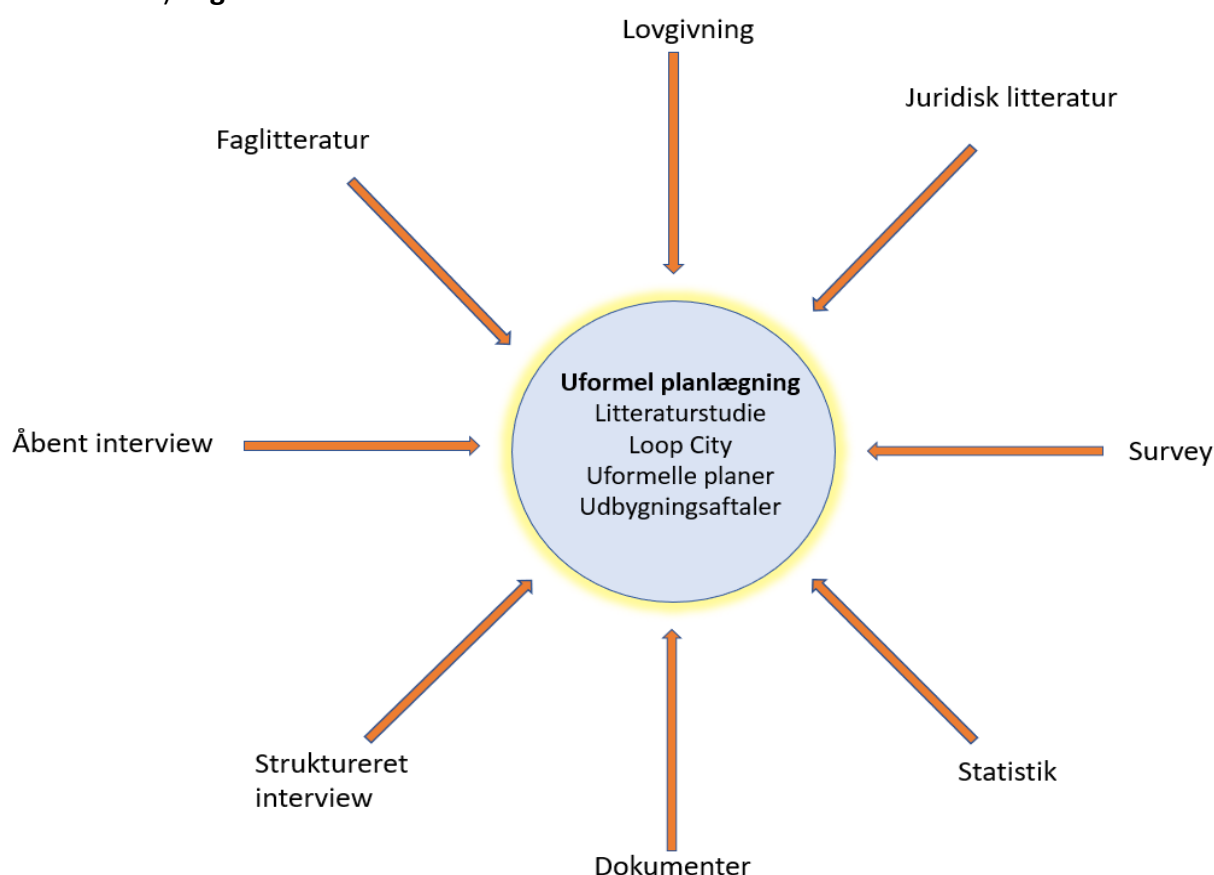
Kapitel	Formål og metode	Hovedempiri
Kapitel 1	Indledning	
Kapitel 2	Udgår det historiske problemfelt med hensyn på at sætte den historiske ramme for projektet og dermed lægge op til problemformuleringen. Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 3	Opstår der problemstillinger i forhold til kommunens fysiske økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 4	Beløber hvordan problemformuleringen skal løses, derfor undersøger og evaluerer for analyse, bæredygtighed, metodologiske og videnskabelige overvejelser og metode. Dette gøres med hensyn på at skabe gennemslutning og læse videnskabelig projekt.	Vin, R. K.: 2014 Case Study Research Design and Method Olsen, H.: 2005 Evaluating environmental impact assessment: The importance of stakeholder involvement and the role of the evaluator Dunne, S.: 2005 Evaluating environmental impact assessment: The importance of stakeholder involvement and the role of the evaluator Forsberg, B.: 2009 Stakeholder involvement in the evaluation of environmental impact assessment: The importance of stakeholder involvement and the role of the evaluator Hague, P.: 2009 Stakeholder involvement in the evaluation of environmental impact assessment: The importance of stakeholder involvement and the role of the evaluator Hague, P.: 2009 Stakeholder involvement in the evaluation of environmental impact assessment: The importance of stakeholder involvement and the role of the evaluator Hague, P.: 2009 Stakeholder involvement in the evaluation of environmental impact assessment: The importance of stakeholder involvement and the role of the evaluator
Kapitel 5/ fase 1	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 5/ fase 2	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 6	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 6/ fase 1	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 6/ fase 2	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 6/ fase 3	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 7	Hvordan påvirker politiske beslutninger og rammer kommunens økonomiske planlægning og kan disse løses ved at sætte rammer for planlægningen? Dette gøres ved litteraturstudie, praktiske problemstillinger, dokumentanalyse og interviews.	Almendinger P., Houghton G.: Spatial Planning, Development, and New Planning Systems Emanuel, S.: From Culture to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG Altshuler, A., Demerutis J.: The Property Right Paradigm Smith, N.: Gentrification and the Rent Gap Jacobsen, J.: Interview 1 - Jon Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Bygh Komune Thygesen, K. K.: Interview - Kasper Konrad Thygesen Landingspætte, Byplanlægger, LES4, Aarhus.
Kapitel 8	Konklusion på gennemførte kapitler og beskrivelse af problemformuleringen.	
Kapitel 9	Opsamlingskapitel	

Skema 3: Præsentation af projektets kapitler med problemstillingerne, den anvendte metode og den tilknyttede hovedempiri. (Lind, A. W., 2019.)

4.7 Dataindsamling

Datagrundlaget til belysningen af problemer er overordnet genereret gennem forskellige kilder. Der foretages derfor data-triangulation, i tillæg til den metodiske triangulation, hvor der benyttes forskellige metoder til belysning af de samme problemfelter.

Derfor er der foretaget kvalitative studier med dokumentanalyse af mødereferater, avisartikler, hjemmesider, rapporter, evalueringer, litteraturstudie af akademisk litteratur. Der er foretaget juridiske undersøgelser af lovgivning, forarbejder og juridisk litteratur, og 9 forskellige interviews med syv personer. Dertil er der både lavet kvalitative analyser, og kvantitative undersøgelser med survey og statistik. Det tilstræbes for alle metoderne at belyse disse ved at bruge forskelligartede typer af data, for derved at skabe en data-triangulation, der kan bekræfte de forskellige fund. (Yin, 2014: s. 120 f). **Figur 5.**



Figur 5: Fænomenet uformel planlægning undersøges med triangulation af metoder, data og perspektiver for det samme indhold. (Lind, A. W., 2019.), (Yin, 2014: s. 120 f)

Det tilstræbes at få mange forskellige perspektiver på det samme indhold, der findes i de datasæt, som interviewene udgør. (Yin, 2014: s. 120 f)

Derfor omhandler fire forskellige interviews Loop City samarbejdet, fire forskellige interviews omhandler udbygningsaftaler, og tre interviews omhandler uformelle plantyper. **Skema 4**, (Bilag 5).

Denne data-triangulation foretages, da data er velegnet til at belyse forskellige aspekter af et emne, mens metoderne og perspektiverne til de samme datasæt trianguleres for at sikre, at kildernes forskellige udsagn supplerer eller bekræfter hinanden og for at frasortere urigtige data. (Yin, 2014: s. 120 f)

Dette er i overensstemmelse med Flyvbjergs forskning, idet fænomenet om den uformelle byplanlægning belyses i detaljer fra forskelligartede kilder, som interviews og mødereferater eller hjemmesider, hvorved der kan optræde forskellige narrativer om det samme genstandsfelt, hvilket skaber en helstøbt indsigt i de pågældende værdier og rationaler, der findes i byplanlægningen. (Flyvbjerg, 2006: 222, 237)

Derfor kan triangulationerne åbne mulighed for, at der opdages forskellige relative perspektiver på det samme fænomen, hvilket kan sikre, at undersøgelsen ikke ubevidst antager en diskurs fra det undersøgte materiale. Triangulationer benyttes således for at konstruere en forhøjet validitet i studiet. (Yin, 2014: s. 121 f)

Informant	Indhold af interview
Marianne Bendixen	Loop City
Joan Jacobsen	Loop City
Anne Hertz Dahlgren	Loop City
Karen Birgitte Rasmussen	Loop City
Astrid Viskum	Udbygningsaftaler
Anne Hertz Dahlgren	Udbygningsaftaler
Martin Thue Jacobsen	Udbygningsaftaler
Kasper Kornerup Thygesen	Udbygningsaftaler
Joan Jacobsen	Uformelle planer
Kasper Kornerup Thygesen	Uformelle planer

Skema 4: Indhold fra de forskellige interviews kan krydsrefereres. (Yin, 2014: s. 120 f)

4.8 Interviews

Der er foretaget ni interviews med syv personer. **Skema 5.**

Informant	Ansættelsesforhold	Emne for interview	Lydfil
Marianne Bendixen Projektleder, Arkitekt m.a.a. Tidligere projektleder Ringbyen	Dansk Byplanlaboratorium	Tværkommunalt netværkssamarbejde Loop City 2011 - 2018.	1
Marianne Bendixen Projektleder, Arkitekt m.a.a. Tidligere projektleder Ringbyen	Dansk Byplanlaboratorium	Tværkommunalt netværkssamarbejde Loop City 2011 - 2018.	2
Joan Jacobsen Arkitekt og byplanlægger	Ishøj Kommune	Helhedsplan for Ishøj Landsby 2019,	3
Joan Jacobsen Arkitekt og byplanlægger	Ishøj Kommune	Tværkommunalt netværkssamarbejde Loop City 2011 - 2018.	3
Kasper Kornerup Thygesen Landinspektør og Byplanlægger	LE34, Aarhus Kommune	Generelt om udbygningsaftaler og uformel planlægning.	4
Astrid Viskum Civilingeniør i arkitektur og design, Byplanlægger	Frederiksberg Kommune	Privatfinansieret iværksætterprojekt Start-Up City Frederiksberg 2018.	5
Martin Thue Jacobsen Arkitekt og Byplanlægger og DGNB konsulent for Byområder	Frederiksberg Kommune	Udbygningsaftale mellem Frederiksberg Kommune og MT Højgaard A/S om ændringer på Margrethe Vibys plads 2018.	5
Anne Hertz Dahlgren Byplanarkitekt	Gladsaxe Kommune	Udbygningsaftale mellem DADES A/S og Gladsaxe Kommune om etablering af infrastrukturanlæg på Gladsaxevej 2016.	6
Anne Hertz Dahlgren Byplanarkitekt, tidligere sekretariat Loop City	Gladsaxe Kommune	Tværkommunalt netværkssamarbejde Loop City 2011 - 2018.	6
Karen Birgitte Rasmussen Arkitekt og Chefkonsulent Erhverv og Turisme.	Lyngby-Taarbæk Kommune	Netværkssamarbejde Lyngby-Taarbæk Vidensby 2012 - 2019. Tværkommunalt netværkssamarbejde Loop City 2011 - 2018.	7

Skema 5: De foretagne interviews. Skemaet viser, at der er foretaget ni interviews med syv forskellige personer. Se Bilag 5 for transskription af interviews.

Informanterne er primært blevet udvalgt på baggrund af deres ekspertviden indenfor byplanlægning. Sekundært er de udvalgt som repræsentanter der kan oplyse om planlægning i de forskellige kommuner, eller som har konkret viden om analyseenhederne pga. tidligere ansættelsesforhold.

Interviews var som udgangspunkt semistrukturerede. Der blev sendt spørgsmål forud for interviewet, for at have et udgangspunkt for en samtale. (Bilag 1). Interviewet med Astrid Viskum blev ikke forberedt, men opstod i en anden interviewsituation på Frederiksberg Rådhus, hvor Viskum tilbød at deltage. Dermed var oplægget til dette interview meget frit, men tog udgangspunkt i Bilag 1 E.

Designet af spørgsmålene skete for at besvare undersøgelsens overordnede fænomen om uformel byplanlægning i en kontekst af enten Loop City, uformelle planer eller udbygningsaftaler, og det

blev klargjort gennem projektets øvrige vidensdannelse, om der var undertemaer, der kunne oplyse dette, for at forankre spørgsmålene tematisk. (Keller, Keller, 2016: s. 23, 27)

Samtidig blev det overvejet, hvorvidt erkendelsen af fænomenet muligvis ikke ville komme af, at informanterne blev spurgt direkte, idet det er antaget at aktørerne ikke er neutrale. (Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66) Hertil kan det ikke antages, at alle aktører vil svare oprigtigt på spørgsmål om et givent emne. (Keller, Keller, 2016: s. 23)

Spørgsmålene udarbejdet med henblik på, at informanternes fortællinger skal bruges som vidnesbyrd fra henholdsvis Loop City-processen, uformelle planer og udbygningsaftaler med efterfølgende diskursanalyse, hvorfor spørgsmålene skulle teoretisk forankres i Flyvbjerg, Hajer og Healeys tilgange, hvor der er fokus på indefra- og udefrakommende forandrende begivenheder i processer. Samtidig er fokus på aktørernes værdier og rationaler, der opstår som en del af den kontekst, som strukturerne opstiller for situationerne eller sammenhængen for udsagnet. (Flyvbjerg, 2009: s. 162 f, Healey, 1999: s. 28, Hajer, 2006: s. 66, Flyvbjerg, 2005: 40 f).

Interviewene udviklede sig til åbne interviews i selve interviewsituationerne for at kunne bruge de narrativer og fortællinger, der opstod, til at undersøge diverse temaer for diskurser efterfølgende. Interviewsituationen foregik ved, at der bevidst blev opstillet en naiv tilgang fra interviewerens side, for således at udforske informantens forståelse. (Keller, Keller, 2016: s. 7)

Efter interviewforløbene er alle interviews transskriberet. Dette sker efter en fremgangsmetode der bestemmer, at de fleste faser transskriberes udførligt, mens nogle passager laves på kort referatform til overblik.

Transskriptionerne er sendt til godkendelse hos samtlige informanter. En informant har ønsket at se citater i deres fulde kontekst. To informanter har tilføjet rettelser, eller har ønsket at dele skulle udgå, mens en informant i selve interviewsituationen påpegede, at enkelte detaljer var udenfor referat. Disse forhold har der været taget hensyn til i projektet.

Visse af de udgåede informationer har dog kunnet bruges til at krydsreferere de samme forhold, og dermed har det været muligt at opnå en tilsvarende viden fra andre kilder.

4.9 Kvalitetsvurdering

I dette afsnit overvejes projektets validitet, reliabilitet og generaliserbarhed.

Det er vægtet højt at sikre validiteten ved at gøre projektet gennemsigtigt for læseren. Således beskriver Kapitel 4 omhyggeligt projektets analytiske tilgang, de metodologiske overvejelser, begrundelserne for selektering af data og de metodiske valg. De metodiske valg har været anvendelige til den samfundsvidenskabelige problemstilling, projektet søger at håndtere, og derfor kan der generelt drages valide konklusioner ud fra empirien. (Yin, 2014: s. 44)

En fejlkilde kan være, at analyserne i Kapitel 6 baseres på interviews, dokumentanalyser, lovgivning og akademisk litteratur. Derfor kan der være overset kilder eller der kan være sket fejlfortolkninger, eller enkeltstående litteratur kan muligvis være vægtet mere end en problemstilling berettiger.

Visse kilder er anvendt mere end andre, hvis de har været den væsentligste kilde til den type af information, projektet har skullet benytte. Dette søges håndteret gennem triangulation af metoder, data og perspektiver for det samme emne, hvilket omtales i Afsnit 4.7. Dette giver en høj metodisk kvalitet, fordi multiple kilder, data og perspektiver løbende sammenholdes for at kunne styrke validiteten af studiet. (Yin, 2014: s. 121) Der er taget kontakt til fem danske forskere, for at kunne få tilgang til yderligere litteratur. (Bilag 2).

De syv informanter til de ni interviews besidder hver især høj viden om det fagspecifikke område. Det kan derfor antages, at personer med tilsvarende faglige baggrunde, kompetencer og erfaringer efter al sandsynlighed ville svare ensartet på lignende problemstillinger. Derfor vurderes både validiteten og reliabiliteten i de ni interviews at være høj.

Det bør dog overvejes, informanternes ansættelsesforhold kan betyde, at de ikke kan udtale sig frit i alle anliggender, hvorfor der findes en mulighed for en tilbageholdenhed om negative erfaringer fra den kommunale praksis. Derfor har det været anset som vigtigt at kunne krydsreferere samtlige oplysninger med informanterne, der har bidraget med viden om Loop City.

I litteraturstudiet antages det, at der findes sammenlignelige forhold i planlægningsfæruerne mellem andre vesteuropæiske lande og Danmark, på baggrund af landenes strukturer som avancerede økonomier. Den planlægning, der beskrives i litteraturen, er dog erfaret under andre omstændigheder end den danske uformelle planlægning, og evidensen kan dermed ikke overføres direkte til dansk praksis. Derfor er det søgt at tilstræbe sammenlignelige forhold gennem selekteringen af data, som muliggør at der kan foretages analytisk generalisering om uformel planlægning fra studiet. (Yin, 2014: s. 42)

4.10. Begrænsninger

Informanterne til interviews er primært udvalgt, fordi de besidder ekspertviden om emnet. Sekundært er de udvalgt som repræsentanter fra forskellige kommuner Ishøj, Frederiksberg, Gladsaxe og Lyngby-Taarbæk. Dette er sket på den formodning, at de socioøkonomiske faktorer for kommunerne er en variabel, der kan påvirke kommunernes tilgange til den uformelle planlægning. Hvis antagelsen er korrekt, er Ishøj Kommune den fattigste af kommunerne, og burde som sådan have en anderledes tilgang til dele af planlægningen end de øvrige kommuner. Dette kan være en fejlbaseret antagelse, og en svaghed i undersøgelsen, der risikerer at påvirke dens fund, hvis den forudgående overbevisning påvirker opfattelsen af de konklusioner, der på et senere udledes fra diskurserne. For at sikre, at denne antagelse ikke er afgørende for projektets resultater, er de socioøkonomiske forskelle ikke den eneste faktor til at bestemme valget af analyseenheder til cases.

Derfor er der udvalgt tre relativt ens kommuner ud af de fire, for dermed at kunne afveje udsagn herfra. Hertil er der udvalgt to udefrakommende informanter, der ikke er i et nutidigt kommunalt ansættelsesforhold, men som har viden fra kommunale ansættelsesforhold. På denne måde er det mere gennemsigtigt, hvorvidt forskelle eller ligheder fra analyseenhederne er socioøkonomisk bestemte.

Da empirien for ulovbundne udbygningsaftaler er meget lille, kan der ikke antages noget generelt om disse. Derfor foretages udelukkende slutninger, der gælder for den eksisterende empiri. De analytiske sondringer, der opstår herfra, bruges som afsæt for en diskussion, der kan gælde for lignende tilfælde.

En del af den planlægning, der beskrives i litteraturstudiet, er erfaret under andre omstændigheder end den danske, og evidensen kan ikke overføres direkte til dansk praksis. Det har ikke været muligt at finde udenlandske litteratur om hverken udbygningsaftaler eller uformelle planer.

Som førnævnt er det derfor tilstræbt at søge sammenlignelige forhold gennem selekteringen af data, så der kan foretages en analytisk generalisering. (Yin, 2014: s. 42)

Det kommende kapitel vil påbegynde projektets undersøgelser af problemformuleringen, hvilket sker ved det første underspørgsmål, der belyses gennem et litteraturstudie af akademiske litteratur, samt dokumentanalyse. Derfra udspringer det andet underspørgsmål, og der udføres en kvantitativ analyse af forandringen af visse parametre i københavnsområdet.

5 Politisk-institutionelle værdier i byplanlægningen?

Dette kapitel belyser det første underspørgsmål om, hvilke potentielle politisk-institutionelle normer og værdier i byplanlægningen der anses for relevante i den forskningsbaserede litteratur. Det gøres ved studiet af en række forskningsbaserede artikler og udgivelser, der peger på, at det neoliberale fænomen er blevet mere dominerende, men at dette og det velfærdspolitiske fænomen findes på samme tid i byplanlægningen. I forbindelse med undersøgelserne er det neoliberale fænomen blevet studeret, hvilket ved interesse kan læses i Appendiks 1. Kapitlet diskuterer hvilke faktorer der kan lede til gentrificering. Dertil undersøger en kvantitativ analyse på baggrund af data fra Danmarks Statistik i årene 1997 - 2018, at baggrundsparmetre for byernes forhold har ændret sig i København og omegn i nyere tid i en grad, så der kan være grobund for gentrificering.

5.1 Hvilke træk i byplanlægningen kan anses for relevante?

For at kunne adressere den kompleksitet, der kan være relevante i ovennævnte sammenhænge, undersøges det hvilke forskningsbaserede problemstillinger, der er identificeret indenfor andre sammenhænge i byplanlægningen, som den uformelle planlægning kan opstå af. Derfor udfører dette afsnit et litteraturstudie af videnskabelige artikler og publikationer. Dertil undersøges forskningens bud på hvilke mekanismer, der forårsager gentrificering, hvilket sættes i en dansk kontekst ved dokumentanalyse.

5.1.1 Hvilke politisk-institutionelle spor kan identificeres i planlægningen?

Dette afsnit handler om, hvordan de politikker og diskurser der implementeres i byplanlægningen, kan afsætte spor i planlægningens udtryk, og hvilke overordnede spor der kan identificeres. Afsnittet baseres på forskellige forskeres bidrag til en debat, der peger på, at der findes et ældre velfærdsstrategisk spor og et nyere neoliberalt spor på samme tid, og at der findes en neoliberal politisk-institutionel dagsorden, der gør sig gældende i den danske bypolitik.

Planlægningen kan jf. Massey (2005) anskues som samtidige planlægningsspor- og historier, hvor planlægningen ses som processer af forandringen i tiden, hvor der findes midlertidige eksistenser af multiple spor i planlægningen på samme tid, som sameksisterende heterogeniteter. (Massey, 2005: s. 12) Dermed bliver planlægningens udtryk både påvirket af et områdes tidligere planlægningsdiskurser- og praksisser, men er også samtidig under indflydelse af nutidig praksis, politikker og diskurser. Da sporene i planlægningen udvikler sig sideløbende og dermed eksisterer på samme tid, er det nødvendigt at forstå hvilke perspektiver og rationaler, der er knyttet til planlægningen.

John Andersen og John Pløger mener, at den danske bypolitik -og demokrati kan karakteriseres som en dualitet og spænding mellem to modpoler. (Andersen, Pløger, 2007: s. 1349) På den ene side findes en deltagende og borger-bemyndigende velfærdsorienteret samfundsstrategi, der

adresserer mindre privilegerede kvarterer. Tendensen baseres på en prioritering af social retfærdighed, borgernes bemyndigelse, integration og et radikalt demokrati. På den anden side findes der regionale og globale neo-elitære og korporative markedsdrevne strategier for vækst, der baseres på idéen om byernes konkurrence, hvor bypolitik skal facilitere væksten i den neoliberale, statsstyrede by. (Andersen, Pløger, 2007: s. 1349, Foucault, Davidson & Burchell, 2008: s. 131, Klibo, 2015, Grange, 2014)

I sidstnævnte optik opretholdes de neoliberale strategier for vækst af en stærk stat, der både opretholder markedet og forsvaret mod monopoler og konkurrenceforvridning. Den økonomiske vækst er et mål i sig selv. Denne konkurrencebaserede logik udbredes af staten til at omfatte politiske og sociale sfærer, som ikke førhen blev opfattet som økonomiske. Flere forskere tilslutter sig denne tolkning. (Olsen, Jensen, 2018, Amable, 2010: s. 10f, Rosa, Dörre & Lessenich, 2017: s. 60ff)

Carter et al. (2015) mener, at byplanlægning kan ses som en "palimpsest", hvor de lagdelte praksisser og diskurser fra fortiden ikke er fuldstændigt slettet, så både velfærdsstatens fokusområder og den mere nylige udvikling af neoliberal ideologi og planlægningspraksis er synlige og indflydelsesrige i nutidens planlægning. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 4f) Således kan planlægningens spor i Danmark gennem tiden anskues med henholdsvis et socio-spatialt fokus, et rumligt fokus og en politisk-institutionel tilgang. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 5)

Velfærdsstatens værdier fra 1950-erne og frem til 1990-erne udgør et socio-spatialt rationale om, at planlægningen udgør et velfærdsprojekt, hvor der bør være lige tilgængelighed til velfærdstjenester. Det rumlige fokus består i velfærdsstatens optik af, at der bør ske en national by- og transportplanlægning af regioner og kommuner, mens den politisk-institutionelle tilgang handler om, at økonomisk vækst er en forudsætning for velfærdspolitik.

Carter mener, at der sidenhen er sket en forandring fra de tidligere værdier om velfærdsstaten, idet fokus nu er byernes og Danmarks konkurrencedygtighed. Dermed er det socio-spatiale rationale nu en anskuelse af, at de større byområder er drivere for resten af landet, og der ses en ulige spatial udvikling. I dette nyere rumlige fokus, har den fysiske planlægning i Danmark haft et voksende fokus på København, der i stigende grad anskues som et redskab til at fremme den økonomiske udvikling og Danmarks konkurrenceevne i det indre marked. Det politisk-institutionelle rationale i disse år er dermed neoliberalismen. Der er sket en neoliberal individualisering af steder, så det primært er blevet kommunernes ansvar at skabe vækst inden for deres egne grænser. Der ses dog fortsat rester fra velfærdsstatens tankegods. Dermed overlapper planlægningens spor og historier jf. Carter hinanden. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 5f, 14f)

Olesen mener, at der er behov for en kritisk opmærksomhed på forekomsten af de såkaldt "*soft spaces*" (Olesen, 2011: s. 3) (bløde rum), der er opstået i planlægningen. Disse bløde rum er en betegnelse for den type af planlægning, der er opstået i de senere år, som følge af ændringen af tidligere tiders hierarkiske planlægningsrelationer mellem staten, amterne og kommunerne, hvor staten og amterne kunne bestemme rammer og begrænsninger for kommunernes planlægning, til

mere "fuzzy" (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 812) (utydelige) typer af planlægning, der kan ses i forbindelse med netværksstyring af de kollektive indsatser i byområder. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 4)

Sehested mener, at ændringerne i den danske planlægningspraksis skyldes, at samfundet har været præget af rationaler fra New Public Management med principper for økonomisk vækst, der er overført fra den private sektor til den offentlige (Sehested et al., 2008: s. 14). Planlægningsformen er dermed skiftet til at være en mere fragmenteret og netværksstyret projektbaseret planlægning, med en opløsning af grænserne mellem det offentlige og private. (Anker, 2013: s. 481, Sehested, 2006) Deltagerne i de strategiske netværkssamarbejder er gensidigt bundet til hinanden for at løse en given opgave, og der tilstræbes en fælles forståelse af problemer og løsninger samt tillid og ligeværd mellem parterne. (Sehested, 2006: s. 3)

Således kan den netværksstyrede planlægning anskues som en mere relationel form for forståelse af planlægningens rum, end den traditionelle og lovbaserede planlægning har repræsenteret. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 807) Allmendinger mener, at tilgangen til planlægningen i de bløde rum kan bruges progressivt, når der opmuntres til kreative løsninger udenfor den formelle planlægningsproces. Samtidig mener han, at tilgangen potentielt kan bruges regressivt, hvis planlægningsformen benyttes til at tage omstridte beslutninger udenfor den formelle planlægningssfære, da dette vil undergrave planlægningens og det politiske ansvar. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 812)

I en dansk sammenhæng, er styringen i netværk blevet mere almindelig i den fysiske planlægning efter kommunalreformen i 2007. Olesen kritiserer, at de bløde rum i planlægningen har en:

"obsession with promoting economic development at the expense of wider planning responsibilities support contemporary neoliberal transformations of strategic spatial planning."

(Olesen, 2011: s. 1)

I stedet for at opfylde planlægningens ansvar for en bæredygtig udvikling i byerne, mener Olesen, at det bløde rum i planlægningen - på legitim vis - benyttes til at forfølge en økonomisk vækst. (Olesen, 2011: s. 2) Nogle forskere som Neil Brenner mener, at denne omstrukturering af byernes styring har medført et stigende konkurrencepres på byer og regioner, hvilket ansporer de lovgivende institutioner til at privilegere målene for den lokale økonomiske udvikling og vægte den territoriale konkurrenceevne over velfærdsstatens omfordelingsprioriteter. (Brenner, 2004: s. 176) Flere andre forskere påviser, at planlægningen nu besidder en legitimitet til at overføre kapital fra den offentlige til den private sektor. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 804, Jupe, 2009: s. 730ff)

Healey mener, at den strategiske fysiske planlægning, siden begyndelsen af 1990-erne har udviklet sig til at blive en øvelse i overbevisende historiefortælling:

“Spatial visions draw on spatial concepts and metaphors as persuasive devices in the creation of narratives of desired futures. The naming and framing of spatial visions play an important role in mobilizing actors in support of the ideas promoted.”

(Healey, 2009: s. 441)

Dermed kan de fysiske strategier for byområder forstås som sociale produkter, der opstår som en vigtig del af områdets *“infrastruktur af netværksstyring”* (Healey, 2009: s. 441, oversat af Lind, A. W.), fordi strategiernes visioner påvirker, hvordan folk kommer til at tænke og reagere i processer og byudviklingsprojekter, og derved kan de fokusere og forme den måde, aktører involverer sig. Planlægningen kan dermed besidde en legitimerende taktik gennem dens evne til at indarbejde alternative visioner for opnå en høj grad af økonomisk vækst. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808)

I fingerplansområdet findes et eksempel på en sådan strategi med byvisionen for Loop City.

I sammenhæng med forskningen nævnt ovenfor, vil det derfor være påliggende at undersøge, hvilke værdier og rationaler, der findes i forbindelse med den netværksbaserede strategiske planlægning af Loop City. Dertil vil forskningens kritik af en bestemmende neoliberal dagsorden, med økonomiske principper om vækst gennem byplanlægningen viderebringes til Kapitel 6, hvor det undersøges, om der eksisterer en institutionel tilgang i kommunernes egen planlægning, der tyder på, at der er afsat et politisk neoliberalt spor i kommunernes praksis.

Hertil undersøges spørgsmålet som en diskursanalyse i Kapitel 7, hvor planlovens hovedformål tillige undersøges for politiske diskurser i dens formuleringer.

I forlængelse af ovennævnte afsnit overvejes det i det følgende, om der kan findes konsekvenser af, at byerne er under indflydelse af de neoliberale og velfærdsorienterede fænomener.

5.1.2 Hvilke vilkår for gentrificering kan identificeres?

Ovennævnte afsnit beskriver, hvordan der er sket en neoliberalisering i byplanlægningen, hvor byernes har et fokus på intern konkurrence og økonomisk vækst. I Kapitel 2 beskrives, hvordan der kan ske gentrificering som følge af markedsmekanismernes samspil med de lovmæssige strukturer, der påvirker ejendomsmarkedet. (Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462) Derfor kan det ikke afvises, at både det neoliberale og det velfærdsorienterede spor i planlægningen kan forårsage gentrificering. Derfor vil dette afsnit undersøge forskellige forskeres bud på, hvad der forårsager gentrificering, og mekanismerne undersøges i en dansk kontekst. Afsnittet viser, at udviklingen på boligmarkedet er påvirket af diverse strukturelle og boligpolitiske forhold.

Gentrificeringsforskningen fokuserer på de processer, som ændrer byernes geografi, og diskuterer hvilke sociale og økonomiske konsekvenser disse ændringer medfører. Forskningen er generelt enige om, at processerne kan anses som en kombination af sociale forandringer og fysiske ændringer af boligmassen i et boligområde, og af økonomiske forandringer på boligmarkedet og

i et land. (Smith, 1987: s. 463) Dertil kan demografiske ændringer, bymæssige faciliteter, boligmarkedets dynamikker og ændringer i lokalsamfundets økonomiske grundlag regnes blandt årsagerne. (Smith, 1987: s. 462). Der er dog uenighed omkring vægtningen af disse analytiske komponenter, og hvorvidt årsagerne til gentrificering hovedsageligt er kulturelt eller økonomisk baseret. Dermed kan der også være forskellige opfattelser af, om man overhovedet bør gøre noget ved gentrificering. J. Peter Byrne mener, at gentrificering overvejende skyldes bevægelser af mennesker i byrummet der sker af sociale og kulturelle årsager og i mindre grad baseres på ejendomsmarkedets økonomiske bevægelser:

"I use gentrification to refer to the process by which people of higher incomes move into lower income urban areas and seek to change its physical and social fabric to better meet their needs and preferences"

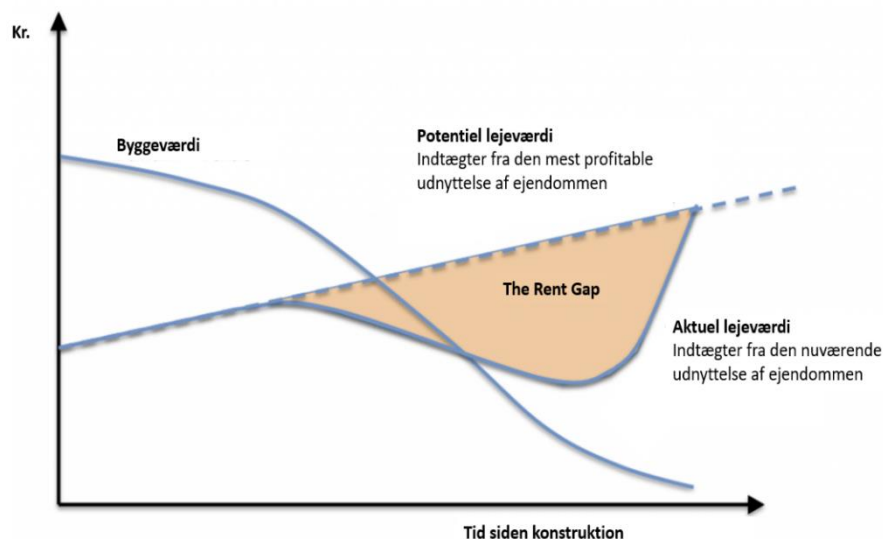
(Byrne, 2003: s. 406).

Neil Smith mener modsat, at gentrificering hovedsagelig er et strukturelt produkt af jord- og ejendomsmarkederne, da pengestrømmene følger de højeste afkast:

"gentrification is a structural product of the land and housing markets. Capital flows where the rate of return is highest, and the movement of capital to the suburbs along with the continual depreciation of inner-city capital, eventually produces the rent gap."

(Smith, 1979: s. 546)

Det, Smith benævner *"the rent gap"* er forskellen mellem den aktuelle husleje i en ejendom og den potentielle lejeværdi. **Figur 6.**



Figur 6: The Rent Gap som Smith beskriver det, efter illustration af Daniel Herriges. (Smith, 1979: s. 546, Herriges, 2018)

Denne forskel udgør investorernes motivation for at renovere et boligområde, hvilket resulterer i ejendomsværdistigninger og stigninger i husleje.

Smith mener, at den øvre middelklasse ikke flytter ind og bebor nedslidte byområder, de renoverer dem eller flytter ind i nyrenoverede eller nybyggede byområder, hvorfor gentrificeringsprocessen både medfører sociale forandringer og store økonomiske investeringer i områderne. (Smith, 1987: s. 463) I sidstnævnte optik er gentrificeringen derfor et produkt af den omstrukturering af byrummet der finder sted som følge af investeringer, og som sådan anses gentrificeringen hovedsageligt som et produkt af de relativt frie ejendomsmarkeder.

Hansen og Larsen mener, at gentrificeringens dynamikker har eksisteret længe, men at processerne først i de senere år er blevet en integreret del af den globale økonomi. Således kan gentrificeringsprocessen finde sted på flere niveauer, hvor hele byområder kan forvandles gennem enten nationale eller internationale investeringer i ejendom. (Larsen, Hansen, 2009: s. 33)

Der findes en overvejende tendens til, at forskernes diskussioner om gentrificeringsprocesserne bidrager til en resignation over processernes kaotiske og komplekse egenskaber. (Thörn, Holgersson, 2014: s. 38, s. 41) Der er ingen enighed i forskningen om hvorvidt processerne overordnet må accepteres, eller om der bør gøres noget, og hvad der i så fald kan gøres.

Debatten om gentrificering er dermed hovedsagelig en politisk debat, hvor det bør overvejes, at gentrificering kan anskues gennem forskellige optikker. Den kan enten ske som effekt af en ønskelig proces af revitalisering af byområder med akkumulationen af økonomisk værdi i byerne, men den kan på den anden side også anskues som en tilsidesættelse af borgernes basale behov for og ret til en bolig. (Byrne, 2003: s. 406)

Forskerne Anders Lund Hansen og Henrik Gutzon Larsen mener, at 1990-ernes byfornyelsespolitik i Københavns Kommune bevirkede, at socioøkonomisk svagere stillede borgere blev skubbet ud af Vesterbro til andre bydele. (Larsen, Hansen, 2009: s. 34 ff) Kommunens byfornyelsespolitik blev defineret af byfornyelsesloven, der pålagde kommunalbestyrelserne at medvirke til at:

“der gennemføres fornyelse af utidssvarende byområder [...] der udføres forbedringer i utidssvarende beboelsesejendomme, [...] sundheds- og brandfarlige forhold i bygninger fjernes, samt [...] at ejere og lejere inddrages i planlægningen og i gennemførelsen”

(Transport-, 1993: § 1)

Hensigten var at skabe en tidssvarende kvalitet i boligerne gennem byfornyelsesloven. Loven bevirkede loven dog, at de svagere stillede borgere via lovens genhusningsret blev skubbet ud af Vesterbro til andre bydele. (Larsen, Hansen, 2009: s. 34 ff) Dette skete samtidig med at sammensætningen af boligformer forandrede sig. Fra at være domineret af lejeboliger blev ejendommene konverteret til andelsboliger, og priserne eksploderede. Dette har siden skabt en

barriere for tilflytningen af lavindkomstgrupper til Vesterbro. (Transport-, 2016: § 50 i, Larsen, Hansen, 2009: s. 34 ff)

En lignende udvikling skete flere steder i København, da kommunen solgte hovedparten af deres almene boliger, der blev konverteret til andelsboliger af beboerne. (Rasmussen, 2002: s. 3) Socialforskningsinstituttet (SFI) udarbejdede efterfølgende et arbejdsrapport, der påviste, at:

“papiret [er] overordnet set altså et argument for, at salg af almene boliger vil stille boligsøgende med svag tilknytning til arbejdsmarkedet ringere, hvis et salg ikke kombineres med andre politiske tiltag, der letter adgangen til boliger for disse grupper”

(Rasmussen, 2002: s. 3, 29 f)

Salget af kommunens boliger kan derfor have medført en barriere for de svagere indkomstgrupper, da lejemarkedet i Københavns Kommune blev reduceret for disse grupper.

Hansen og Larsen argumenterer for, at de tidligere danske byfornyelsespolitikker kan ses i sammenhæng med, at gentrificeringen anvendes i en slags oprustning i den internationale konkurrence mellem byerne. (Larsen, Hansen, 2009: s. 33) I denne optik anses gentrificeringen som en direkte konsekvens af den neoliberale strømning, der har været i den danske byplanlægning, hvor byen ansues i et internationalt markedsorienteret perspektiv som en motor for vækst og som drivere for landets økonomiske udvikling. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f).

Det bemærkes, at der findes visse reguleringer af det danske ejendomsmarked. Eksempelvis sikrer erhvervsloven, at personer, der ikke har bopæl i landet eller tidligere har haft bopæl i mindst fem år, kun med justitsministerens tilladelse må købe fast ejendom. (Justitsministeriet, 2014: § 1) Dermed kan gentrificeringen i en dansk kontekst muligvis reduceres i forhold til lande uden nogen regulering af markedsmekanismerne.

Det lader dog ikke til, at erhvervslovens reguleringen afholder udenlandske selskaber fra at investere i det danske ejendomsmarked. (Nielsen, 2019) Dette kan muligvis forklares med erhvervslovens § 1, stk. 3. om at visse selskaber m.v., der ikke har hjemsted her i Danmark, kan erhverve adkomst på fast ejendom uden tilladelse, hvis *“erhvervsen er en forudsætning for at udøve selvstændig virksomhed eller levere tjenesteydelser”* (Justitsministeriet, 2014: § 1, Stk. 3) Disse selskaber m.v. kan jf. erhvervsbekendtgørelsen fra 1995 bestå af EU/EØS selskaber, der vil oprette filialer eller agenturer, eller levere tjenesteydelser i Danmark. (Justitsministeriet, 1995: § 1, Stk. 5). Således er formålet med denne bekendtgørelse og et af formålene med erhvervsloven at støtte markedets fri bevægelse indenfor EU.

På samme tid giver boligreguleringslovens § 5, stk. 2 mulighed for, at private udlejningsboliger kan genudlejes til en husleje fastsat efter det lejedes værdi, hvis disse bliver gennemgribende forbedret. (Transport-, 2015: § 5, stk. 2) Lejernes Landsorganisation (LLO) har udgivet en rapport, der beskriver hvordan en simpel modernisering af bad og køkken betyder, at lejen kan mangedobles, når der kommer en ny lejer af boligen. (Lejernes Landsorganisation, 2017) LLO kritiserer i den forbindelse,

hvordan udenlandske kapitalfonde bruger metoden til at presse lejere ud af lejemål med henblik på at genudleje dem og derved opnå en gevinst:

Strategien er, at de [udenlandske kapitalfonde] straks efter overtagelsen igangsætter moderniseringsarbejder og varsler lejeforhøjelser [...] Af denne årsag har LLO Hovedstaden i de første to måneder af 2019 åbnet 10 pct. flere sager end i samme periode i 2018.

(Lejernes Landsorganisation, 2019b)

Lovgivningen rummer mulighed for, at globale kapitalfonde bruger boligreguleringslovens § 5, stk. 2 som investeringsmulighed for deres investorer. Eksempelvis ejede kapitalfonden Blackstone ingen boliger i verden før 2011, mens de nu er de største boligejere i verden. (Lejernes Landsorganisation, 2019a) Kapitalfondenes opkøb og modernisering af lejeboliger kan udgøre en moderne analogi til processen med salget af Københavns Kommunes almene boliger, da de markante huslejestigninger fungerer som en buffer over for borgernes adgang til en bolig.

Som tidligere nævnt, beskrev notatet fra SFI, at processerne til indskrænkning af boligmarkedet for de svagere indkomstgrupper kunne modarbejdes, hvis salget af de almene boliger blev kombineret med andre politiske tiltag, der kunne lette adgangen til boliger for de svageste sociale grupper.

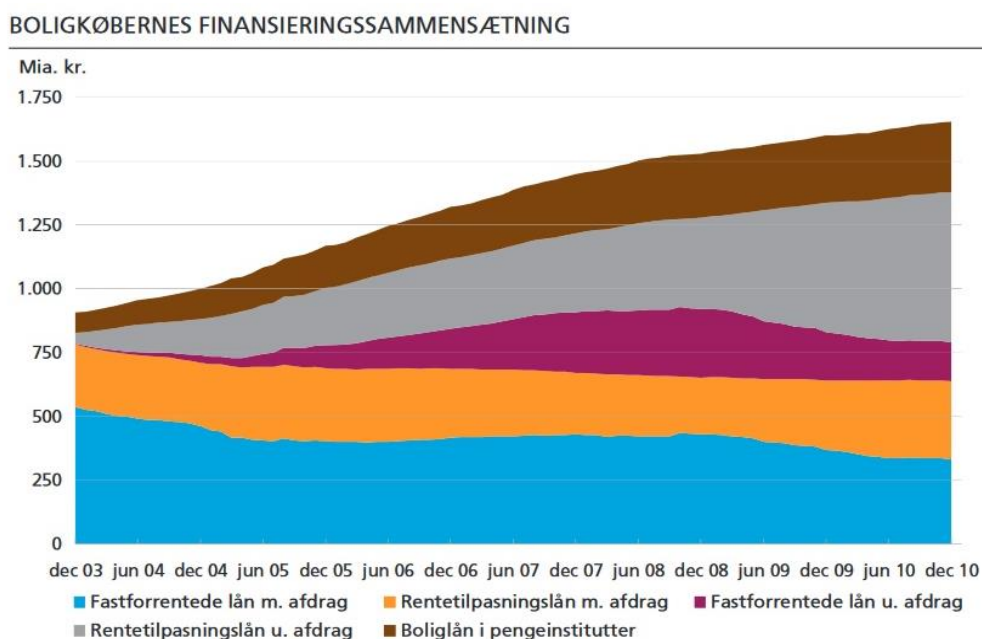
I Københavns Kommune findes der flere af sådanne tiltag. Kommuneplanen fra 2015 adresserer boligmangelen og prisudviklingen på ejendomsmarkedet ved at opstille en målsætning om opførelsen af 45.000 nye boliger i 2027. Kommunen ønsker at skabe en social bæredygtig by, ved at dæmpe prisstigningerne på boligmarkedet og tilbyde boliger til alle borgere. Dertil ønsker kommunen at skabe en sammenhængende by med blandede boligområder, hvor almene boliger skal udgøre 20 pct. af boligerne, og 10 pct. af de nye almene boliger i byudviklingsområder skal have en maksimal husleje på 3.200 kr. om måneden. Hertil er ønsket, at der opføres 6.000 ungdomsboliger inden 2027. (Københavns Kommune, 2015: s. 11 f, 23 f)

Kommunens politiske rationaler om social bæredygtighed bør dog ses i lyset af statens og kommunens egen aktive rolle i forberedelsen af arealer til investeringer i ejendomsudviklingen. Dette sker for at finansiere metro-anlægsprojektet Cityringen. Processen sker ved, at kommunen overdrager bynære arealer til udviklingsselskabet By & Havn I/S, som ejes af Københavns Kommune og staten. Selskabets primære opgave er at udvikle og sælge dets arealer med henblik på "*størst mulig værdiskabelse*" (Det Centrale Virksomhedsregister, 2019). Værdiskabelsen skal nedbringe en gæld, der opstod ved selskabets oprettelse, da By & Havn skulle betale Metroselskabet I/S for dækning af By & Havns forpligtelser tilknyttet metroen. (Det Centrale Virksomhedsregister, 2019, By & Havn, 2018a: s. 26, By & Havn, 2018b) Dermed forsøger staten at aktivere værdiskabelsen gennem ejendomsmarkedets mekanismer. (Transport, 2018) Markedsmekanismerne og det statslige fokus på økonomisk vækst i arealudviklingen kan dermed få betydning for udviklingen af ejendomsværdi i byerne.

Udviklingen på boligmarkedet er dermed påvirket af overordnede strukturelle forhold, herunder ændringer i lovgivningen.

Dette kan yderligere illustreres ved ejendomsprisernes udvikling i årene omkring den økonomiske krise i 2008. I løbet af få år steg de reale boligpriser i en ekstrem høj hastighed, hvorefter udviklingen brat vendte, med store reale kapitaltab for boligejerne til følge.

I en analyse foretaget af Nationalbankens økonomiafdeling i 2011, fastslås det, at en af de væsentligste drivkræfter i prisdannelsen af ejendomme inden overophedningen af den danske økonomi, var indførelsen af nye låneformer som rentetilpasningslånene fra 1996, der for alvor blev benyttet efter årtusindskiftet, samt især indførelsen af de meget populære afdragsfrie lån i 2003. Disse låneformer havde i årene omkring krisen fortrængt de traditionelle, fastforrentede lån og var nu den dominerende form for boligfinansiering. (Dam et al., 2011: s. 1, 2) **Figur 7.**



Figur 7: Boligkøbernes finansieringssammensætning i årene 2004 - 2010. (Dam et al., 2011: s. 3)

Fastfrysningen af ejendomsværdiskat i forbindelse med skattestoppet fra VK-regeringen i 2001 forstærkede konjunkturudsvingene yderligere, da ejendomsværdiskatten blev fastholdt i nominelle tal og derfor blev udhulet i takt med inflationen. Dertil opstod et byggeboom med de stigende ejendomspriser, idet der opstod en lille forskel mellem boliginvesteringer og prisen på nyt byggeri. (Dam et al., 2011: s. 1, 2) Undersøgelsen peger på, at hvis de nævnte låneformer ikke var blevet indført, ville stigningen i de reale boligpriser i årene 1999 - 2007 have været på ca. 40 pct., i stedet for den egentlige stigning, der endte på 71 pct. (Dam et al., 2011: s. 8)

Et politisk tiltag, der derfor forventes at kunne regulere udviklingen af boligmarkedet, er kravene til kreditvurdering, der i 2018 blev strammet af Finanstilsynet. Herved bliver det sværere for husstande med en høj gældsfaktor eller belåningsgrad at opnå afdragsfrie lån. Erhvervsministeriets beregninger viser, at reglerne vil påvirke ca. 22 pct. af nyudlån i København. Dette kan medføre en

afdæmpende effekt på værdistigningerne af ejerboliger i København, idet færre vil opnå mulighed for at optage et ønsket lån, og dermed i højere grad vælger en billigere bolig eller en anden type af ejerform. (Københavns Kommune Økonomiforvaltningen, 2018: s. 3, 48) Det kan dog overvejes, om dette politiske tiltag på trods af den forventede effekt om afdæmpning af værdistigninger på ejerboliger kan betyde, at der fremover kan komme en mere ulige socioøkonomisk fordeling af borgere, der har råd til at bosætte sig i Københavns Kommune, idet førstegangskøbere eller borgere med lav formue får sværere ved at anskaffe sig en ejerbolig.

En anden type af politisk tiltag kan udgøres af FN-initiativet "The Shift", som Københavns kommunes økonomiudvalg har indstillet til Borgerrepræsentationen at kommunen bør tilslutte sig. (Økonomiforvaltningen, 2019) The Shift er et FN-baseret initiativ, der skal sikre at adgangen til bolig er en menneskeret og ikke bør anskues som en handelsvare, og at hjemløshed og passende boliger bør sikres i lokale sammenhænge. (United Nations, 2019) Ved at tilslutte sig denne forståelse, skal Københavns Kommune arbejde for:

"At adressere udfordringer på boligmarkedet ved at indføre og/eller støtte op om tiltag, der søger at løse strukturelle barrierer for at tilvejebringe boliger [...] At anerkende, at alle politiske styringsniveauer er forpligtede til at regulere det private boligmarked i henhold til internationale regler om menneskerettigheder."

(Økonomiforvaltningen, 2019)

Økonomiforvaltningen har indstillet til borgerrepræsentationen, at kommunen bør tilslutte sig The Shift, fordi forvaltningen mener, at initiativet er i tråd med kommunens førte boligpolitik og den nationale lovgivning, der sikrer lejernes rettigheder og en boligsocial sikring til akutte behov. (Økonomiforvaltningen, 2019) Indstillingen er vedtaget, på trods af politisk modstand fra Konservative og Dansk Folkeparti, der sammen udtalte:

"Vi ønsker at værne om den grundlovssikrede private ejendomsret. Vi ønsker at øge andelen af private ejerboliger, så endnu flere får mulighed for at eje deres egen bolig i København. Vi ønsker i den kommende kommuneplan at udvide mulighederne for privat boligbyggeri. Vi ser gerne, at flere private kommer ind på det københavnske boligmarked for at hjælpe med at renovere utidssvarende boliger uden eget toilet, bad eller centralvarme."

(Økonomiforvaltningen, 2019)

Ovenstående illustrerer, at selvom der findes modsatrettede tendenser på ejendomsmarkedet, i lovgivningen og i byplanlægningen, der tillader gentrificeringsprocesser, og hvis bagvedliggende politiske rationaler dermed anser gentrificering som et biprodukt af både en ønsket udvikling på boligmarkedet, findes der dermed samtidigt en anden politisk diskurs om at alle mennesker bør have adgang til bolig.

Disse modsatrettede tendenser kan muligvis bevirke, at gentrificeringsprocesserne foregår langsommere i København, end i udlandets storbyer.

Der er ingen tvivl om, at markedsmekanismerne har betydning for udviklingen af ejendomsværdierne i byerne. Der kan identificeres forskellige typer af strukturer eller strømninger, der kan medføre gentrificering: De juridiske strukturer som byfornyelsen er en del af på et lokalt plan med byfornyelsesloven, og boligreguleringslovens § 5, stk. 2 som kapitalfondene bruger. Dette viser, at de kapitalistiske strømninger på globalt plan, benytter lokale strukturer. Der kan identificeres strømninger på lokalt niveau som følge af lokale moderniseringer som følge af de lokale pengestrømme i samfundet, og med byplanlægning med uformelle planer på helt lokalt niveau. Samtidig findes der eksempler på byudvikling i Danmark, der har skabt en gentrificering gennem ændring af ejerforholdene og en udvikling af de udgifter der er forbundet med at bo centralt i København.

I forlængelse af ovenstående afsnits undersøgelser om gentrificeringens mekanismer, må det overvejes, om der kan påvises forandringer af socioøkonomiske forhold der kan tyde på, at der er rum for gentrificering i København og omegn. Derfor opstilles endnu et underspørgsmål:

2. Hvordan har baggrundsparemetre for byernes forhold ændret sig i København og omegn i nyere tid?

Med dette spørgsmål afprøves det kvantitativt, hvorvidt københavnsområdets socioøkonomiske forhold kan have forandret sig i en grad gennem tiden, så der findes en grobund for gentrificeringsprocesser.

5.2 Gentrificering i Københavnsområdet?

Dette afsnit udfører en kvantitativ analyse af udviklingen af baggrundsparemetre med betydning for byernes socioøkonomiske forhold. Den fulde undersøgelse findes i Appendiks 2, mens dette afsnit viser de væsentligste sammendrag herfra.

Undersøgelsen baseres på data fra Danmarks Statistik og har fokus på forhold som ejendomsværdi, lejeværdi af egen bolig og familieindkomster, samt borgernes oplevelse af boligudgiften som en byrde. Undersøgelsen er foretaget for årene 1997-2018 med fokus på København, byerne fra fingerplansområdet og Region Hovedstaden.

Parametrene i undersøgelsen selekteres på baggrund af tilgængelige data, med henblik på at undersøge Smiths forskning fra foregående afsnit. Der findes ikke tilgængelige data for samtlige parametre af Smiths forskning i Statistikbanken, så derfor kan *“The rent gap”* ikke påvises konkret for København. Undersøgelsen kan dog vise indikationer på byernes generelle udvikling, ved forholdet mellem socialklassernes indtægtsforhold og udgifter til bolig.

Det ses, at den beregnede lejeværdi af egen bolig for den gennemsnitlige husstand, er højere i København end i resten af landet. Der også findes en tendens til, at lejeværdien stiger hurtigere end den gennemsnitlige families løn til i København og omegn. Den absolutte forskel mellem løn og lejeværdi af egen bolig er dog temmelig høj i København og omegn.

Samtidig er der sket en stigende forskel i borgernes indkomster, og flere personer på landsplan oplyser i 2018, at de synes at boligudgiften er en tung byrde, end de samme grupper mente i 2004. Blandt den fattigste femtedel oplyste 12 pct. i 2004, at boligudgiften var en tung byrde, mens 19 pct. mener dette i 2018. Den mest velhavende femtedel har ikke oplevet en ændring.

De øverste indkomstgrupper har haft så store gennemsnitlige lønstigninger, at der for disse grupper findes en forholdsvis stor forskel mellem indtægter og lejeværdi. Dermed kan investorernes motivation for at renovere boligområderne til de øvre middelklasser være høj, jf. Smiths forskning, hvilket sandsynligvis vil medføre yderligere stigninger i ejendomsværdi og husleje. (Smith, 1987: s. 463)

Undersøgelsen viser på baggrund af baggrundspopulationen i Danmark, at der pga. en stigende positiv afvigelse mellem de svageste familiers indkomster og de stigende ejendomspriser i Københavnsområdet, kan være grobund for gentrificering.

Det kommende afsnit er en delkonklusion over de fund, der er sket i Kapitel 5.

5.3 Delkonklusion

Kapitel 5 har belyst det første underspørgsmål om, hvilke politiske og institutionelle normer og værdier i byplanlægningen, der anses for relevante i den forskningsbaserede litteratur.

I Afsnit 5.1.1 diskuterer Massey og Carter, at planlægningens lagdelte udtryk både påvirkes af et områdes tidligere og nutidige praksisser, politikker og diskurser. Selvom Carter og flere andre som Olsen, Rosa og Amable i høj grad vægter udviklingen af den neoliberale rationalitet, med vækstideologier i planlægningen, så mener Andersen og Pløger, at bypolitikken -og demokratiet besidder en dualitet og spænding mellem to modpoler. Disse består af en velfærdsorienteret samfundsstrategi, hvor vækst anskues som en forudsætning for velfærd, og rationalet om den neoliberale, statsstyrede by, hvor bypolitikken skal facilitere den økonomiske vækst i byernes konkurrence. Det er ikke udviklingen af det neoliberale der er uenighed om, men balancen mellem de politiske strategier og udtryk i planlægningen, der har forskelligt fokus hos forskerne.

Hertil anskuer nogle forskere anskuer planlægningen fra et politisk-økonomisk perspektiv, mens andre har et normativt udgangspunkt: Der er bred enighed i litteraturen om, at de nye planlægningsformer med samarbejdsbaseret netværksstyring af byområder skyldes, at samfundet er under indflydelse af økonomiske markedsdrevne rationaler for vækst. Allmendinger, Sehested og

Olsen omtaler, at den strategiske fysiske planlægning har forandret sig fra at være en hierarkisk planlægningsform, til at blive mere utydelig. - Mens Olesen mener, at der skal rettes et kritisk blik på de bløde rum i planlægningen, der er besat at skabe økonomisk vækst på bekostning af andre ansvar, så fokuserer Sehested på, at ændringerne indebærer, at deltagerne i netværkssamarbejderne er gensidigt bundet til hinanden i projekterne, og at de i ligeværd og tillid må skabe en fælles forståelse af problemer og løsninger.

Healey og Allmendinger mener dertil, at den netværksbaserede planlægning gør brug af overbevisende historiefortælling gennem byvisioner, der manipulerer hvordan folk anskuer og opfører sig og dermed involverer sig i processerne eller projekterne, for at generere en højere økonomisk vækst.

Disse iagttagelser udspringer af vidt forskellige anskuelser. Hvor Olesen, Allmendinger og Healey har en kritisk, politisk-økonomisk, institutionel vinkel på netværksstyringen, oplever Sehested den ud fra et normativt synspunkt, og fokuserer hovedsageligt på de relationelle styrker, der kan findes i de fælles løsninger.

Disse aspekter bør derfor adresseres i det kommende kapitel, hvor både Olesens kritik om en ensidig forfølgelse af økonomisk vækst gennem planlægningen, Healeys og Allmendingers overvejelser om den netværksbaserede planlægnings overbevisende historiefortællinger, og Sehesteds normative fokus på de relationelle mønstre i samarbejdet vil blive undersøgt med en analyse i en dansk kontekst med Loop City netværkssamarbejdet i Afsnit 6.2. Det undersøges, om der eksisterer en institutionel tilgang i kommunernes planlægning, der tyder på at der er afsat et politisk neoliberalt spor i kommunernes uformelle praksis, om noget tyder på, at den velfærdsorienterede strategi er fremherskende i praksis, eller om fænomenerne eksisterer som en dualitet i planlægningen. Dette gøres i Afsnit 6.3, hvor kommunernes brug af uformelle plantyper undersøges, i Afsnit 6.4, hvor kommunernes brug af frivillige aftaler om infrastruktur undersøges, samt i Kapitel 7, hvor diskurserne fra ovennævnte praksisser sammenholdes. Her diskuteres det, hvilke bagvedliggende rationaler diskurserne kan være et udtryk for, og hvilke fordele og ulemper der synes at fremtræde på denne baggrund. Hertil undersøges spørgsmålet om det statslige, neoliberale rationale i Afsnit 7.1 hvor planlovens hovedformål undersøges for politiske diskurser.

I Afsnit 5.1.2 blev det undersøgt, hvordan der kan ske gentrificering som følge af markedsmekanismernes samspil med de lovmæssige strukturer, der påvirker ejendomsmarkedet. Forskningen viser, at gentrificeringsprocessen er en kombination af sociale forandringer, fysiske ændringer af boligmassen og af økonomiske forandringer på boligmarkederne. Årsagerne hertil kan være demografiske ændringer, boligmarkedets dynamikker og ændringer i lokalsamfundets økonomiske grundlag og bymæssige faciliteter. Der er uenighed omkring, hvordan disse analytiske komponenter vægtes, og om årsagerne til gentrificering hovedsageligt er et strukturelt fænomen, der er økonomisk baseret, og skyldes ejendomsmarkedets økonomiske bevægelser, som Smith viser med *“the rent gap”*, der udgør investorernes motivation for at renovere ejendomme og opnå en

stigende lejeværdi. Andre forskere som J. Peter Byrne mener derimod at bevægelser af mennesker hovedsageligt er kulturelt baseret.

Hertil er det opdaget, at gentrificeringsdebatten er præget af politiske rationaler. Gentrificering kan anskues som konsekvens af en ønskelig proces med ophobning af økonomisk værdi i byerne, gennem byområdernes revitalisering. Modsat kan den anskues som en strukturel tilsidesættelse af borgernes basale rettigheder og behov for en bolig. Derfor kan der være forskellige opfattelser af, om man overhovedet bør gøre noget ved gentrificeringsfænomenet, eller hvad der i så fald vil kunne gøres.

Forskningen og historien viser, at bypolitikker og hertil knyttet lovgivning kan have en indflydelse på gentrificeringsfænomenet. - Selv om byfornyelsesloven i 1990-erne havde velfærdsbaserede hensigter om en højere boligstandard for borgerne, var gentrificering en afledt effekt. Dette ses i tilknytning til boligsammensætningens forandringer gennem kommunens salg af boliger, og stigende priser på de nydannede andels- og ejerboliger, der har gjort, at lavindkomstgrupperne ikke kan bo i områder, hvor sådanne processer har fundet sted.

Undersøgelserne i afsnittet af lovgivningers ordlyd og formål, LLO's rapport og Nationalbankens økonomiske analyse viser, at de lovmæssige strukturer i Danmark understøtter udenlandske investeringer i det danske ejendomsmarked. Det ses også at indførelsen af rentetilpasningslån og afdragsfrie lån samt VK-regeringens fastfrysning af ejendomsværdiskat i 2001 bidrog til overophedningen af det danske ejendomsmarked i forbindelse med krisen i 2008. Nu findes der et ønske om at modvirke de store svingninger på ejendomsmarkedet med stramningen af kravene til kreditvurdering, hvilket muligvis kan afskære de økonomisk svageste borgere fra ejendomsmarkedet.

Ovenstående historik tyder på, at der gennem de sidste tyve år har været et overordnet, statsligt økonomisk vækst-rationale, der induceres gennem lovgivningen, og at dette rationale ikke vægter de sociale vilkår som borgernes adgang til bolig som en høj prioritet, i forhold til de markedsmæssige vilkår. Det ses samtidig, at velfærdsbaserede rationaler om kvalitetssikring af bydele kan medføre gentrificering.

Det ses også, at der på et mere underordnet niveau findes et rationale der ønsker at alle borgere, bør have adgang til en bolig. Det ses med Københavns Kommunes Økonomiudvalgs indstilling til Borgerrepræsentationen om at tilslutte sig "The Shift", og ved kommunens boligsociale tiltag i kommuneplanen. De politiske hensigtserklæringer bør dog ses i lyset af kommunens rolle i overdragelsen af arealer til By & Havn, for at skabe den størst mulige værdi gennem ejendomssalg på det frie marked.

Afsnittet påviser, at gentrificeringsprocesserne opstår som følge af statens eller kommunernes formelle politiske dagsordener og planlægning. De identificerede politiske rationaler om økonomisk vækst og den socialt bæredygtige by, vil blive afprøvet i analyserne i Kapitel 6.

I Afsnit 5.2 undersøges det andet underspørgsmål, om hvordan baggrundsparemetre for byernes forhold har ændret sig i københavnsområdet i årene 1997 – 2018. Der er sket en stigende forskel på borgernes indtægter, og lejeværdien af egen bolig stiger. Derfor er differencen mellem den aktuelle lejeværdi og indtægterne formindsket i perioden. Dette viser, at der kan være sket en gentrificering i Københavnsområdet. Hertil bemærkes det, at indkomststigningen for de øverste indkomstgrupper er så stor, at der findes en forholdsvis stor forskel mellem indtægter og lejeværdi. Dermed kan investorernes motivation for at renovere boligområderne til de øvre middelklasser være høj, som beskrevet af Smiths i Afsnit 5.1.2.

Det kommende kapitel vil undersøge projektets tredje underspørgsmål, der belyses gennem dokumentanalyse, for at få et initierende overblik over forholdet mellem den formelle og den uformelle planlægning. Herefter laves tre analyser om henholdsvis den uformelle, netværksbaserede planlægning ved Loop City, om den kommunale brug af uformelle plantyper og om spændingsfeltet mellem uformelle, ulovbundne aftaler om udbygning af infrastruktur, og formaliserede udbygningsaftaler.

Det kommende kapitel vil undersøge projektets tredje underspørgsmål. Det belyser forholdet mellem den formelle og den uformelle planlægning, og der udføres tre analyser om forskellige typer af uformel planlægning i fingerplansområdet.

6 Hvordan adresseres byplanlægningen?

I dette Kapitel besvares det tredje underspørgsmål, om hvordan strukturerne for den formelle planlægning spiller sammen med de uformelle aspekter i planlægningen, hvordan den uformelle planlægning og konteksten herom adresseres i kommunerne praksis, og hvilke normer og værdier der kan identificeres heri. Underspørgsmålet belyses gennem dokumentanalyse, for at få et initierende overblik over forholdet mellem den formelle og den uformelle planlægning. Herefter laves tre analyser om henholdsvis den uformelle, netværksbaserede planlægning ved Loop City, om den kommunale brug af uformelle plantyper og om spændingsfeltet mellem uformelle, ulovbundne aftaler om udbygning af infrastruktur, og formaliserede udbygningsaftaler.

Analyserne viser, at både det neoliberale og det velfærdsbaserede rationale findes i den uformelle planlægning i varierende grad efter typen af planlægning. Den første analyse viser, at Loop City samarbejdet indeholdt konflikter af forskellig art, og at der har været flere betydningsfulde faktorer, der har påvirket processen i tidens løb.

Den anden analyse viser, at de uformelle plantyper ikke er skarpt definerede, men at især tre plantyper anvendes i kommunernes praksis, hvilket kan skyldes traditioner, eller at planerne bruges som administrative redskaber. Disse plantyper indeholder ofte velfærdsbaserede værdisæt. Der ses ofte tidlig borgerinddragelse i forbindelse med disse plantyper.

Den tredje analyse om spændingsfeltet mellem de ulovbundne og de formelle udbygningsaftaler viser, at kun få kommuner bruger ulovbundne udbygningsaftaler, og at valget om det kan være påvirket af et ønske om effektivitet. Det lader til, at kommunernes behov for byudvikling kan påvirke incitamentet for forhandlingerne med grundejerne. Det ses også, at kommunerne indtager en normativt baseret bevæggrund for en evt. offentliggørelse af deres udbygningsaftaler.

Kapitlet opstiller en igangsættende analytisk distinktion af forholdet mellem den formelle og den uformelle planlægning, med et fokus på de juridiske og de praktisk-administrative strukturer i planlægningen, og med overvejelser af tilknyttede værdier, rationaler og normer fra planlægningens praksis.

6.1 Planlægningens administrative og juridiske strukturer

Nærværende afsnit skitserer de administrative principper for det overordnede planhierarki og sammenhængen til uformel planlægning. Dertil laves en gennemgang om planlovens retningslinjer for offentlighed i planlægningen, en beskrivelse af kommunernes formelle strategiske planlægning, og en undersøgelse af den delvist uformelle strategiske planlægning, der forekommer i netværkssamarbejder.

6.1.1 Sammenhæng mellem formel og uformel planlægning

Den fysiske planlægning og administrationen af arealer foregår efter planloven og tilknyttet lovgivning på to administrative niveauer: På det statslige niveau er Erhvervsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet myndighed, mens de 98 kommuner varetager det kommunale niveau. Råstofplanlægningen findes på et regionalt niveau, mens ansvaret for de tidligere regionale vækstfora er afløst af institutionelle erhvervshuse der varetager tværkommunale samarbejdsrelationer med fokus på erhvervsudvikling. (Bisgaard, 2018: s. 12, Geisler, 2018)

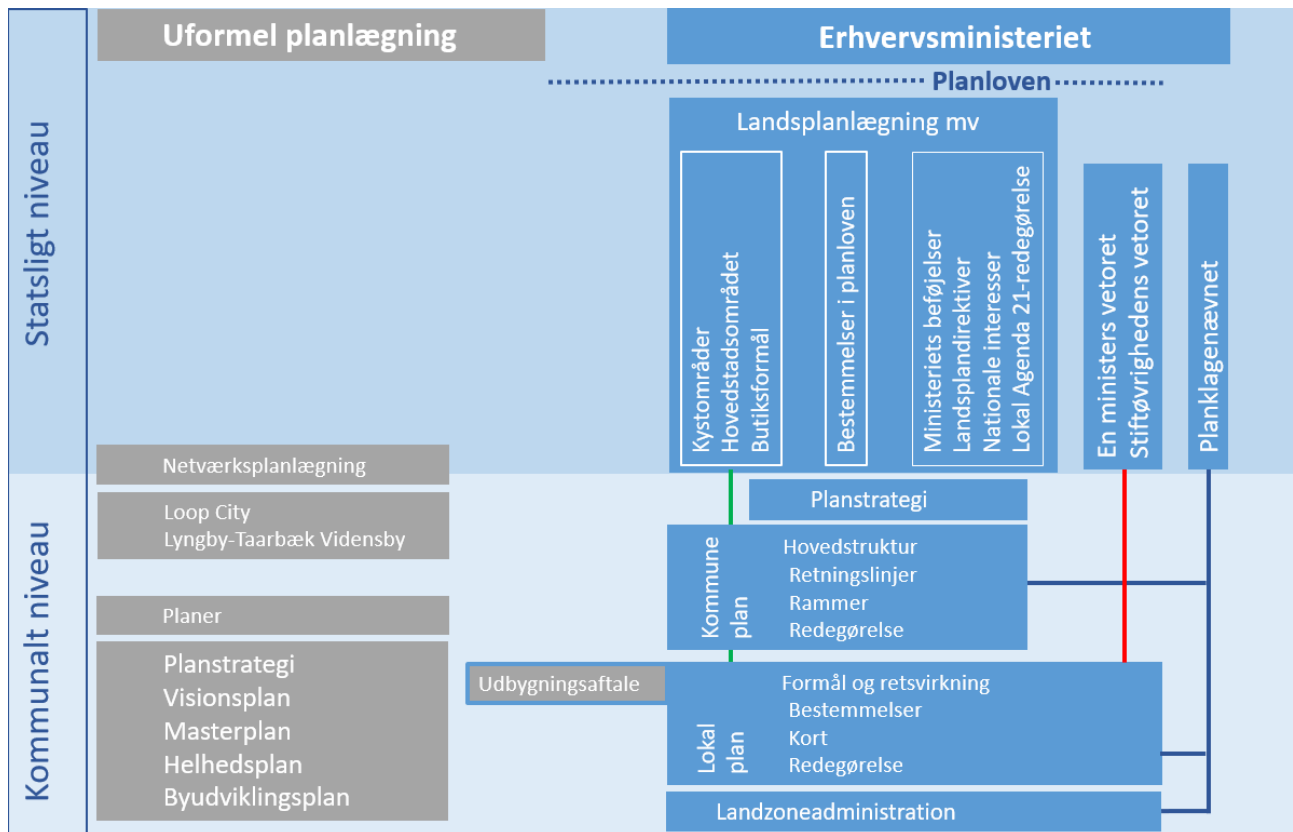
Selvom den fysiske planlægning og administration ikke må være i modstrid med nogen overordnede retningslinjer og direktiver, er princippet om planlægningens hierarki - at lavere niveauers planlægning skal baseres på fastlagte rammer fra den overordnede planlægning - delvist forsvundet efter kommunalreformen i 2007. (Bisgaard, 2018: s. 4)

Hvor det tidligere var landsplanlægningen, der bestemte rammerne for regionplanerne, som bestemte rammerne for kommuneplanerne, der igen bestemte rammerne for lokalplanerne, så sætter landsplanlægningen på visse områder ikke længere rammerne for kommunernes planlægning.

Erhvervsministeren har efter kommunalbestyrelsens ansøgning kompetence til i kystnærhedszonen at godkende turismeprojekter, der har *“potentiale til at skabe vækst og udvikling i kyst- og naturturismen”*. (Erhvervsministeriet, 2018: § 4 a, nr. 1)

Endvidere medfører udarbejdelsen af en lokalplan ofte ændringer af kommuneplanen.

Dermed skabes den reelle ramme for en konkret lokalplan gennem kommuneplantillægget. **Figur 8.**



Figur 8: Planlægningens hierarki samt forholdet mellem den formelle og den uformelle planlægning. (Lind, A. W., 2019), (Post, 2018: s. 12)

Dog findes der fortsat rammestyring ved planlovens § 11, der bestemmer, at kommuneplanen ikke må være i modstrid med forskellige planer på statsligt niveau, som Natura 2000-planer og råstofplaner. (Erhvervsministeriet, 2018: § 11, Stk. 4) Den kommunale planlægning i de enkelte hovedstadskommuner skal følge fingerplanens retningslinjer for udviklingen i hovedstadsområdet som helhed. (Erhvervsministeriet, 2018: Kapitel 2 c, Erhvervsministeriet, 2019: § 3)

Det overvejes, om der er sket en forandring i planlægningens vilkår, hvor de højere politiske niveauer ikke længere er topstyrende, mens embedsmændene og politikerne i kommunerne har fået en større indflydelse end tidligere. Dermed er der sket ændringer i de institutionelle forudsætninger for planlægningen.

De uformelle plantyper er ofte et mellemlid mellem kommuneplan og lokalplan, og anvendes forud for en formel planlægningsproces med henblik på at afklare de specifikke udviklingsmuligheder og problemer der findes i et område. (Jacobsen, 2019a: 00:15:52) De kan ikke afløse de formelle planer eller beslutninger taget på lovmæssigt grundlag, da de ikke har nogen retsvirkning. Når kommunalbestyrelsen agter at gøre en uformel plan bindende, skal der derfor udarbejdes en formel plan efter planloven, samt eventuelt efter anden lovgivning.

Kommuneplanrammerne for indholdet af lokalplaner, kan være teknisk funderede og samtidig behandler de ikke alle de emner, der jf. planlovens § 11 b skal indgå i rammerne for en lokalplan. (Erhvervsministeriet, 2018: § 11 b) Kommunernes brug af de uformelle planer kan derfor anskues i forlængelse af dette, da planloven åbner op for at det, der omfattes af de uformelle planer, kan udføres indenfor planlovens retningslinjer. Eksempelvis kan kommuneplanens hovedstruktur redegøre for de langsigtede visioner for byomdannelse og byudvikling. (Erhvervsministeriet, 2018: § 11, Stk. 2, nr. 1, Post, 2018: s. 174, Anker, 2013: s. 201)

Ydermere kan uformelle plantyper som mellemformsplaner og strukturplaner indgå i kommuneplanens lokalplanrammer, der skal indeholde beskrivelse af hovedtrækkene i udformningen af byfornyelse- og omdannelse, af forsyning med offentlig og privat service og trafik, mens afgrænsede områder, der knytter sig til rammerne, skal vises på kort. (Erhvervsministeriet, 2018: § 11, stk. 3 og § 11 b, Post, 2018: s. 174) Dertil omfatter bestemmelserne om miljøvurdering i miljøvurderingsloven også de ikke-lovbestemte planer og programmer, der besluttet af en myndighed. (Statsministeriet, 2018: § 2)

6.1.2 Formaliseret planlægning - Offentlighed i planlægningen

Dette afsnit opstiller hvilke retningslinjer planloven opstiller for borgerinddragelse i kommunernes forberedende arbejde til den formelle planlægning.

En planlovsreform i 1970-erne var startskuddet til den spirende decentralisering af plankompetencen. Med reformen blev der sat krav til offentlighed med inddragelse af borgerne i planlægningsprocessen, hvilket medførte et stigende fokus på processen og dens aktører. (Sehested, 2006, Anker, 2013: s. 481)

Offentlighedskravet i planloven er et grundelement i plansystemet jf. planlovens § 1, stk. 2, nr. 6, og Kapitel 6 i planloven. I takt med decentraliseringen af plankompetencen, er borgerinddragelsen blevet vægtet stadigt højere som en del af en demokratisering af beslutningsprocessen. Med en ny planlov i 1991 blev borgerinddragelsen yderligere styrket, med udvidede krav til forudgående offentlighed for både regions- og kommuneplanlægning. (Anker, 2013: s. 481) Ph.d. jur. Helle Tegner Anker forklarer:

“Der kan således sondres mellem den forudgående inddragelse af offentligheden før fremsættelse af et planforslag og den >>almindelige<< inddragelse af offentligheden efter fremsættelse af et planforslag.”

(Anker, 2013: s. 481)

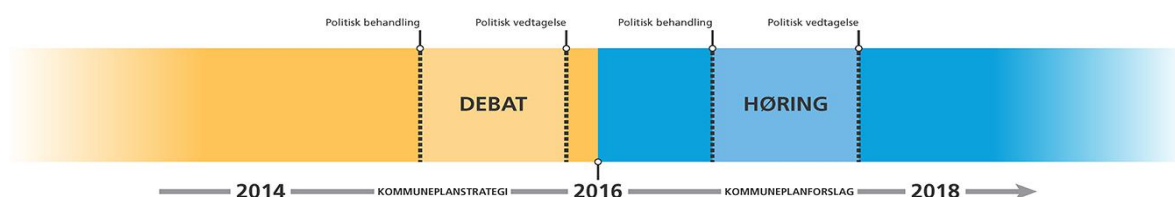
I nærværende sammenhæng må forudgående offentlighed derfor være et væsentligt begreb, da offentligheden med den formelle planlægning skal inddrages forud for fremsættelsen af et planforslag, og der dermed skabes mulighed for, at offentligheden kan påvirke planerne på et tidligt stadie i planlægningsprocessen. Det er derfor i tråd med planlovens krav at inddrage offentligheden

videst muligt i de forarbejder, der på et senere tidspunkt bliver udtrykt i forslag til kommune- eller lokalplantillæg. (Erhvervsministeriet, 2018: § 1, stk. 2, nr. 6 og Kapitel 6)

Som overvejet i Kapitel 2, findes der dog varianter i kommunernes praksisser, i forhold til offentlighedens inddragelse. (Thygesen, 2019: 00:21:00, 00:21:55) Samspillet mellem den politiske beslutningsproces og borgerinddragelsen i den uformelle planlægning er betydningsfuldt, fordi brugen af de uformelle plantyper kan medføre at politiske beslutninger træffes, før der er sket en vedtagelse af forslag til de formelle plantyper. (Post, 2018: s. 174) Kommunens brug af de uformelle plantyper kan derfor gøre processen uigennemskuelig for borgere og politikere, hvis forholdet til de formelle plantyper ikke beskrives. (Post, 2018: s. 174f)

6.1.3 Formaliseret planlægning - Strategisk planlægning

I modsætning til den traditionelle helhedsplanlægning, der med kommuneplanen i centrum regulerer fysiske temaer, så definerer den strategiske planlægning en vision, som bestemmer en række strategiske beslutninger. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 5 f) I tilknytning til byrådenes politiske strategier for den fysiske udvikling sker der en strategisk planlægning før kommuneplanlægningen. Planloven bestemmer, at kommuneplanstrategien skal vedtages af byrådet indenfor den første halvdel af byrådsperioden. Kommuneplanstrategien skal, som andre formelle planer, i offentlig høring i mindst otte uger, hvorefter den vedtages på grundlag af den offentlige debat. (Erhvervsministeriet, 2018: § 23 a) **Figur 9.**



Figur 9: Kommuneplanstrategiens tidsforløb. (Esbjerg Kommune, 2018).

Kommuneplanstrategien udmønter sig efterfølgende i kommuneplanen, der typisk vedtages i slutningen af byrådsperioden. Således efterfølger kommuneplanstrategien og kommuneplanen hinanden som en slags rullende planlægning. (Erhvervsministeriet, 2018: § 23 a).

Sehested kritiserer, at byrådenes politiske strategier for den fysiske udvikling gennem denne kommunale, strategiske planlægning ofte søger at programmere en udvikling langt frem i tiden på baggrund af en rationel form for tænkning, hvilket kan være uhensigtsmæssigt, fordi samfundets omstændigheder forandrer sig, og da aktørernes handlinger ikke kan anses for at være rationelle - slet ikke i en politisk kontekst. (Sehested et al., 2008: s. 14) Dette er i overensstemmelse med et udsagn fra Karen Birgitte Rasmussen, Arkitekt, Chefkonsulent Erhverv og Turisme, Lyngby-Taarbæk Kommune, der bemærker:

“når man forestiller sig det på et så tidligt stadie, så ved man, hvis man har arbejdet med planlægning i mange år, at det kommer ikke til at ske! Det er aldrig det, der er i de tidlige perspektiver, der kommer til at ske. - Der kan ske noget andet!”

(Rasmussen, 2019: 00:25:08)

Skiftende samfundsøkonomiske forhold som politisk flertal, økonomiske forandringer osv. kan påvirke aktørernes normer og værdier, og udfaldet af planlægningen forandres. Hertil ender mange formaliserede og rationelle analyser med at genskabe allerede etablerede forståelser i planlægningen, og der skabes sjældent nye forståelser.

Derfor kritiseres planlægningsformen af Sehested for enten at kopiere strategier fra andre geografiske sammenhænge, eller for at forlænge nutiden ind i fremtiden, og i værste fald for at kunne hæmme reel strategisk tænkning. Dertil kan den elitære og lukkede form i planlægningen problematiseres, fordi det kun er udvalgte aktører som politikere og nøglepersoner for byen, der deltager. (Sehested et al., 2008: s. 14)

Sehested mener, at kommunerne bør lave en mere lærende strategisk planlægning, der søger at se flere potentialer og tydeliggør dem, uden at blokere for at uforudsigeligheder kan opstå. Således skal metoderne samt beslutnings- eller forhandlingsprocesserne hele tiden tilpasses konteksten. (Sehested et al., 2008: s. 1, 14, 16, 26) Planlægningen skal derfor operere med de varianter, der er i opfattelsen af steds kvaliteter ud fra brugere, der har interesse i en stedsudvikling. I denne sammenhæng anses steder som flerdimensionelle med multiple relationer, forbindelser og tider. Dermed bør den strategiske planlægning operere med de variationer, der findes i opfattelsen af steds kvalitet ud fra brugerne. Mobiliseringen af og forbindelsen mellem aktører er vigtig og der skal ske en bred inddragelse af berørte parter i kollektive forhandlings- og læreprocesser og med konkrete problemløsninger. (Sehested et al., 2008: s. 1, 14, 16 f, 26)

Dette kan jf. en evaluering af Loop City netværket ske med den netværksbaserede planlægning, hvor det i stedet for den traditionelle organisering af opgaver er projekterne, processerne eller markedet, der er det centrale. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 4)

I det strategiske planlægningsarbejde er der i de senere år opstået flere netværksbaserede samarbejder på tværs af offentlige og private institutioner, hvilket gennemgås i det følgende.

6.1.4 Delvis uformel planlægning - Strategiske netværksbaserede bysamarbejder

I Danmark findes der en tradition for, at samfundets opgaver løses i tæt samarbejde mellem offentlige og private aktører, med inddragelse af store interesseorganisationer. Inddragelsen af private aktører, organisationer og organiseringer er blevet mere omfattende. Der er også opstået flere tværgående offentlige og private samarbejdsorganer af meget uformel karakter, som ophav til de formelle beslutningsorganer. Disse strategiske netværkssamarbejder beror på fælles politiske målsætninger, og formaliseres i stigende grad som en del af planlægningen og det politiske system. (Sehested et al., 2008: s. 14, Bendixen, 2016: s. 1, Healey, 2009: s. 441, Sehested, 2013: s. 114f)

I kommunerne ses denne netværksbaserede styring i planlægningsprocesserne, der sker før de endelige beslutninger i kommunalbestyrelsen. Således findes netværksstyringen side om side med

den hierarkiske styringsform, og styringsformerne kan både være i samspil eller i konflikt med hverandre. (Sehested, 2013: s. 118)

Styringsnetværk kan også bestå af uformelle samarbejder, der etableres med henblik på en uformaliseret koordinering af kommuneplanlægningen, eller med henblik på at løse konkrete opgaver i samarbejde mellem kommunerne. (Bendixen, 2016: s. 11) Denne type af uformel planlægning kan jf. Afsnit 5.1.1 og diskussionen mellem Olesen, Healey, Allmendinger og Sehested betegnes som et blødt rum planlægningen.

Således har samtlige kommuner i Danmark i de seneste år valgt at indgå i tværkommunale, netværksbaserede samarbejder, *“business regions”*, hvis hensigt er at påvirke rammevilkårene for at øge konkurrenceevnen ved at skabe vækst og erhvervsudvikling. Fokus i disse byregioner er politiske indsatses med strategiske målsætninger, hvor kræfterne koordineres om de fælles udviklingsindsatser, som kommunerne har svært ved at udføre alene. De forskellige business regions har typisk små sekretariater, hvorfra arbejdet udføres af kommunerne og andre aktører. (Andersen, 2016, Kommunernes Landsforening, 2016: s. 13)

Et andet eksempel på et netværksbaseret samarbejde er samarbejdet om Loop City. Dette udviklede sig fra at have været et formelt samarbejde i forbindelse med aftalerne om anlæggelsen af letbanen i Ring 3, til at blive et strategisk, uformelt netværkssamarbejde med Loop City som fælles byvision for kommunerne. Loop City beskriver om sig selv:

“Vi arbejder sammen på tværs og gentænker de kommunale grænser og måden, vi forvalter vores fælles ressourcer og individuelle styrker på. Sammen skaber vi vækst og fornyet livskvalitet. Sammen skaber vi LOOP CITY og gør ti dynamiske byområder endnu større og stærkere.”

(Loop City, 2016)

Netværkssamarbejdet i Loop City er således tilsyneladende centreret omkring skabelsen af økonomisk eller bymæssig vækst og livskvalitet, hvilket kan opnås gennem et samarbejdsbaseret værdisæt, der italesætter fælles ressourcer og individuelle styrker, der tilsammen kan overstige, hvad de enkelte kommuner kan gøre alene, hvilket sker gennem gentænkningen af grænser.

I Afsnit 5.1.1 blev det italesat, at der er et stigende konkurrencepres på regioner og kommuner, som de netværksbaserede samarbejder forsøger at adressere. Samtidig anskues byerne, ifølge Carter, som et redskab til at fremme den økonomiske udvikling, og dertil er det kommunernes ansvar at skabe vækst inden for egne grænser. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f) Derfor må det overvejes, om kommunernes fælles målsætninger om samarbejde for at opnå vækst tillige indeholder interne modsætninger gennem kommunernes ønsker om vækst inden for egne kommunegrænser. Olesen mener, at det bløde rum i planlægningen på legitim vis benyttes til at forfølge en økonomisk vækst, og at det er på bekostning af et bredere planlægningsmæssige ansvar om byernes bæredygtige udvikling. (Olesen, 2011: s. 2) Healey adresserer, at strategierne for den fysiske planlægning

benytter overbevisende historiefortælling, der kan ændre offentlighedens reaktioner i forhold til følsomme, politiske emner. De kan styrke tilslutningen til byvisionernes bagvedliggende ideer, på tværs af institutionelle enheder, de kan medføre reguleringer, der gør en udvikling mulig, og tiltrække investeringer hertil. (Healey, 2009: s. 441)

Allmendinger mener samtidig, at planlægningen kan besidde en legitimerende taktik ved dens evne til at indarbejde visioner for opnå økonomisk vækst, og at by-strategierne kan manipulere hvordan aktører kommer til at tænke og reagere, og dermed påvirke, hvordan de involverer sig. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808)

Den netværksbaserede planlægning mellem kommunerne er velegnet til at afprøve forskernes kritik, ved at undersøge i en konkret kontekst, hvordan kommunerne varetager den uformelle planlægning, når der findes tværkommunale formelle strategiske målsætninger, der skal opfyldes, og hvordan indefra- og udefrakommende faktorer påvirker denne planlægning i praksis. (Flyvbjerg, 2005: s. 40 f) Dette gøres i det kommende afsnit med planlægningsprocessen for Loop City som analyseenhed, baseret på dokumentanalyse og fire forskellige interviews med aktører fra planlægningen i forbindelse med Loop City-netværket.

6.2 Analyse om netværksbaseret planlægning - Loop City

I dette afsnit undersøges det, hvordan kommunerne adresserer den uformelle netværksplanlægning i praksis. Der laves en procesanalyse om Loop City-samarbejdet mellem 10 kommuner i Ring 3, herunder hvordan samarbejdet internt har oplevet modsatrettede værdier og konflikter.

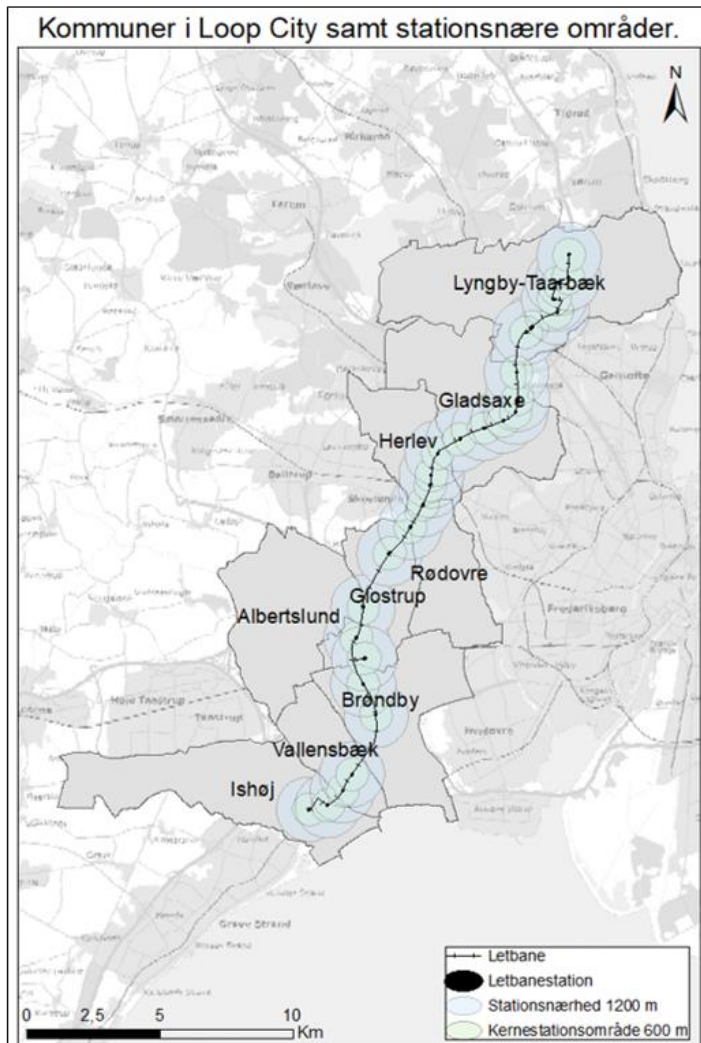
6.2.1 Loop City netværket - Proces og aktører

For at skabe overblik over det ti år lange tværkommunale samarbejde, opstilles i dette afsnit et overblik, hvor processen gennemgås med de centrale aktører, der har været tilknyttet. Dette gøres med henblik på en efterfølgende gennemgang af hvordan udvalgte centrale faktorer har påvirket planlægningen og hvilke værdisæt der findes i tilknytning til samarbejdsprocessen.

Fra hovedsageligt at have været et formelt samarbejde, der havde anlæggelsen af letbanen i Ring 3 som eneste formål i 2007, udviklede kommunernes samarbejde sig under processen til et strategisk netværkssamarbejde, der havde Loop City som fælles vision.

Dette strategiske netværkssamarbejde om Loop City, der blev afsluttet i december 2018, fandt sted mellem staten, Region Hovedstaden og de elleve kommuner Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk, Herlev, Rødovre, Glostrup, Vallensbæk, Albertslund, Ishøj, Brøndby, Høje-Taastrup og Hvidovre i forbindelse med planlægningen af Hovedstadens Letbane langs med Ring 3.

Samarbejdet var centreret omkring to politiske spor: Kommunernes fælles værdisæt om at styrke mobiliteten ved anlæggelsen af letbanen, og at tiltrække milliardinvesteringer i forbindelse med de nye stationsnære områder. Sidstnævnte beror på fingerplanens bestemmelse om, at der må bygges



Kort 1: Kommunerne på letbanestrækningen. Udover de ni kommuner langs med letbanestrækningen deltog yderligere Hvidovre Kommune i Loop City samarbejdet, mens Høje-Taastrup Kommune deltog i spørgsmål om letbanen. (AWL 2019).

mere intensivt i stationsnære områder og kerneområder. (Olesen, 2017: s. 983, 989, Bendixen, 2019: 00:29:15, 00:45:39, Erhvervsministeriet, 2019: § 11).

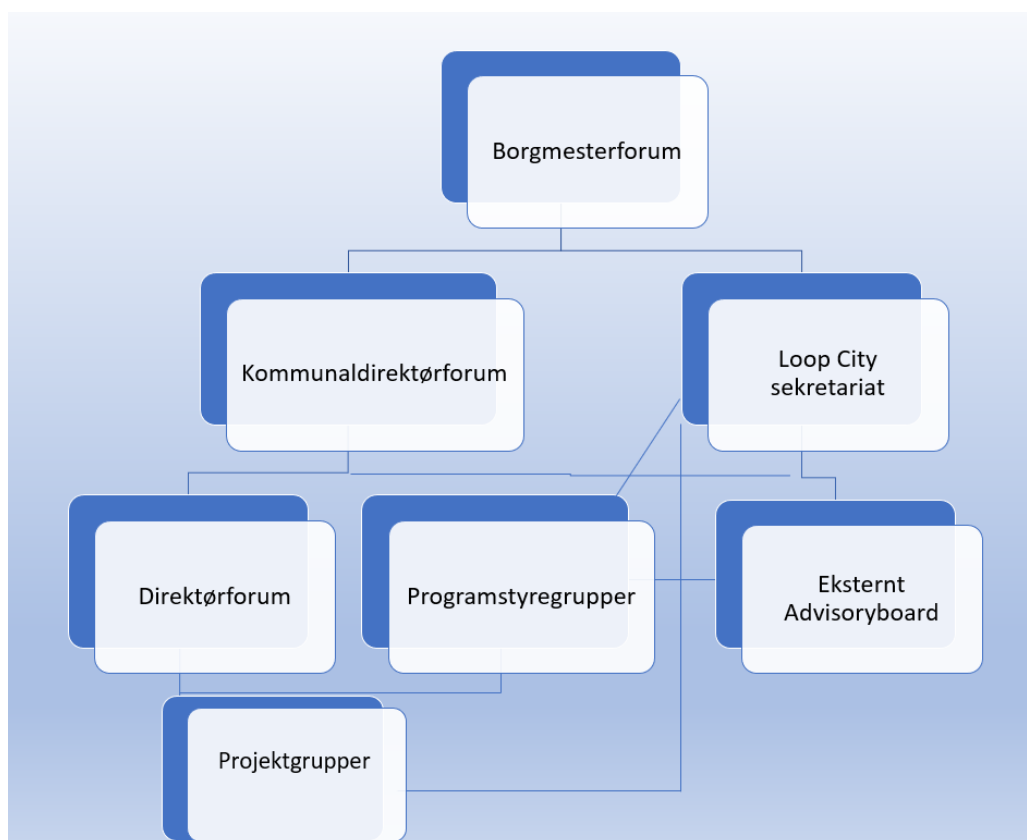
Letbanen er projekteret til at blive 28 km lang og skal strække sig fra Ishøj i syd til Lyngby-Taarbæk Kommune i nord, med 29 stationer. **Kort 1.**

Letbanen forventes af få mellem 13 og 14 mio. passagerer årligt. Anlægsudgifterne betales af staten med 40 pct., Region Hovedstaden betaler 26 pct., mens kommunerne i letbanesamarbejdet står for 34 pct. Kommunerne og Region Hovedstaden betaler for drift og vedligeholdelse. (Hovedstadens Letbane, 2019).

Det er forventet, at Loop City tiltrækker private investeringer til byerne på letbanestrækningen i omegnen af 20 milliarder kr., hvilket svarer til opførelsen af 1,6 millioner m² boliger og kontorer.

Det svarer til 18.500 nye indbyggere langs med letbanen og 25.000 nyoprettede stillinger. (Incentive, 2016: s. 3).

Organiseringen i Loop City fremgår af diagrammet nedenfor, med henblik på at skabe et initierende overblik. **Figur 10.**



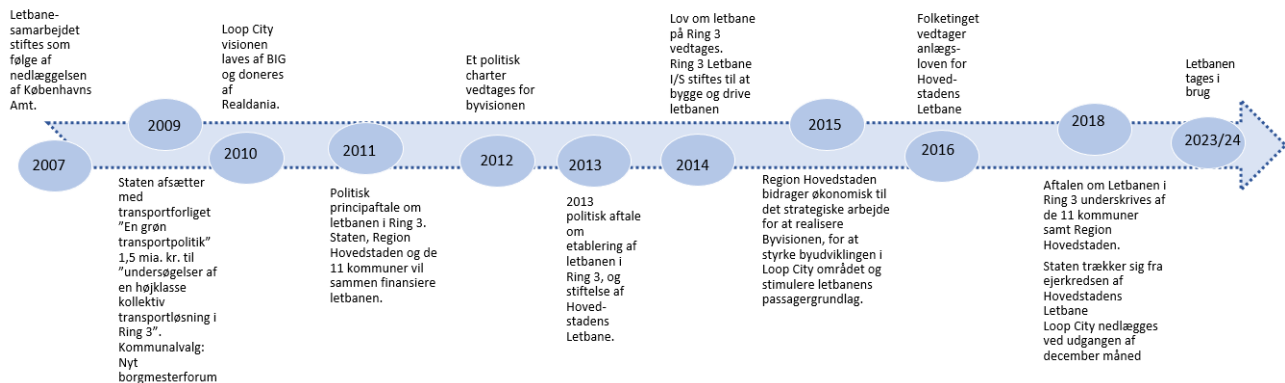
Figur 10: Organisationsdiagram Loop City. (Lind, A. W.), (Loop City, 2017, Bendixen, Loop City, 2016)

Projektet blev styret af Borgmesterforum. Dette havde Gladsaxe Kommunes borgmester Karin Søjberg Holst som formand, og bestod af borgmestre fra de deltagende kommuner og regionsrådsformanden.

Den administrative organisering bestod af en styregruppe med kommunernes tekniske direktører, en direktør fra Regionen samt to kontorchefer fra Trafikministeriet samt By- og Landskabsstyrelsen. Loop City sekretariatet bestod af to fuldtidsansatte projektledere.

Hertil fandtes en projektgruppe og et antal arbejdsgrupper. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 7, Økonomiudvalget Brøndby Kommune, 2011: s. 2, Bendixen, 2019, Dahlgren, 2019: 00:11:27)

Processen med de væsentligste hændelser, for det der skulle blive til Loop City netværket, fremgår af tidslinjen nedenfor. **Figur 11.**



Figur 11: Tidslinje for væsentlige hændelser i Loop City netværkets proces. (Lind, A. W., 2019), (Bendixen, Loop City, 2016, COWI, 2010)

De vigtigste elementer og begivenheder fra planlægningsprocessen fremstilles i det følgende:

2007

Letbanesamarbejdet blev stiftet efter kommunalreformen i 2007. Dette skete med nedlæggelsen af det tidligere Københavns Amt, der siden midten af 1995 havde haft en letbane i Ring 3, som en politisk vision ved en forbindelse på tværs af S-togslinjerne. De ti kommuner langs Ring 3 etablerede samarbejdet, med henblik på at fremme den kollektive trafik og væksten i kommunerne. (Glostrup Kommune) I begyndelsen var samarbejdet et projektsamarbejde, der skulle lave en samfundsøkonomisk udredning for en letbane i Ring 3. Samtidig skulle samarbejdet løfte statens engagement i projektet gennem med finansiering af letbanen. Det var kommunerne i det tidligere Vestegnssamarbejde, der initierede samarbejdet sammen med Gladsaxe, Herlev og Lyngby-Taarbæk kommuner. Det nye borgmesterforum fik et politisk formandskab, der blev placeret hos Gladsaxe Kommunes borgmester. Der blev nedsat en forhandlingsgruppe, der bestod af borgmestre fra Glostrup, Lyngby-Taarbæk og Gladsaxe kommuner. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 7, Bendixen, 2019, Dahlgren, 2019: 00:11:27) Idet der blev nedsat en styregruppe, der primært bestod af tekniske direktører, blev formandskabet på det administrative niveau placeret hos kommunaldirektøren i Albertslund. Der blev også nedsat en teknisk projektgruppe, der bestod af by- eller trafikplanlæggere fra samtlige kommuner og Region Hovedstaden. Ledelsen blev varetaget af en deltager fra Albertslund Kommune. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 7 f)

2009

I 2009 afsatte et næsten samlet folketing med et transportforlig 1,5 mia. kr. til undersøgelse af en højklasse kollektiv transportløsning i Ring 3. Af forliget fremgik det, at "*den kollektive trafik skal løfte det meste af fremtidens vækst i trafikken*". (COWI, 2010: s. 3)

Dette mål skulle opnås gennem satsning på den kollektive trafik og letbanen.

Herefter afventede borgmesterforum statens udmeldinger, og fokuserede i stedet på at udvikle en byvision samt på strategier for letbanens kommende stationsnære områder.

Dermed blev Ringbysamarbejdet dannet sideløbende til letbanesamarbejdet. Alle kommunerne, undtagen Høje-Taastrup, finansierede ansættelsen af projektleder Marianne Bendixen til at lede arbejdet med byvisionen. (Bendixen, 2019: 00:42:54) Arbejdet blev påbegyndt som et dialogprojekt med Naturstyrelsen, som fingerplanens myndighed. Dermed indtrådte Naturstyrelsen på administrativt niveau i organisationen. Derfor havde organisationen i Ringbysamarbejdet næsten samme sammensætning som letbaneprojektet, dog uden Høje-Taastrup, der kun fulgte projektet på sidelinjen ved spørgsmål om letbanen. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 8)

I slutningen af 2009 bidrog Realdania med en donation til udvikling af byvisionen, og gik med i projektet. Der blev nedsat en ad hoc organisering med repræsentanter fra Ringbysamarbejdet, Realdania, en rådgivergruppe og et eksternt advisory board.

Efter kommunalvalget 2009 kom der en ny sammensætning i borgmesterforums forhandlingsgruppe, hvilket afspejlede de nyvalgte kommunalbestyrelser. Nu bestod forhandlingsgruppen af borgmestrene fra Albertslund, Lyngby-Taarbæk og Gladsaxe kommuner. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 8)

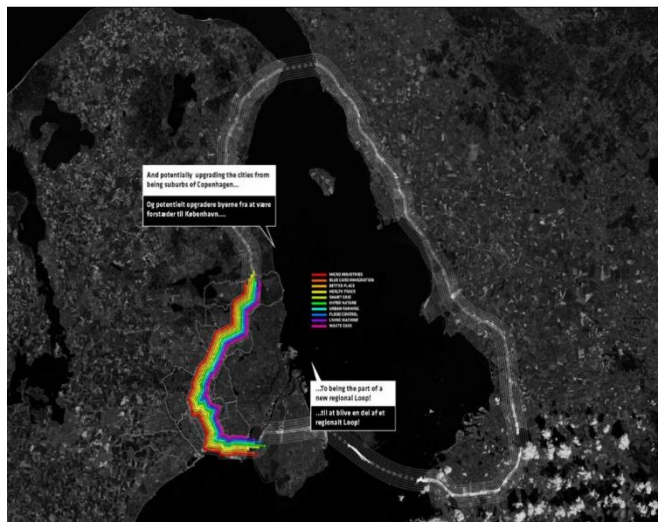
2010

I 2010 blev projektet med Realdania afsluttet med overdragelsen af byvisionen LOOP CITY til Ringbysamarbejdet. (BIG - Bjarke Ingels et al., 2010) **Figur 12.**

Byvisionen var en visionær rapport, der gik på tværs af både geografiske områder, sektorer og myndighedsområder. (Region Hovedstaden, 2011).

Der kom fokus i Ringby-Letbanesamarbejdet på forhandlingen af aftaler, som basis for letbanen og på den politiske forankring af byvisionen.

For at tydeliggøre, at der kom fornyet liv i letbaneprojektet, og for at forsimple organiseringen, blev det nu besluttet at ændre navn til Ringby-Letbanesamarbejdet. Transportministeriet og Høje-Taastrup kommune deltog nu kun i letbaneprojektet, mens Naturstyrelsen kun deltog i byvisionens realisering.



Figur 12: Byvisionen italesatte kommunernes potentialer i den internationale konkurrence. De skulle opgraderes fra at være Københavns forstæder til at være en del af et selvstændigt loop.

Transportministeriet indtrådte på et administrativt niveau i Ringby-Letbanesamarbejdets styregruppe. Repræsentanter fra Ringby-Letbanesamarbejdet deltog på samme tid i en administrativ følgegruppe under Transportministeriet og udarbejdede med COWI en komparativ undersøgelse af en transportløsning som enten Bus Rapid Transit eller en letbane i Ring 3. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 10, COWI, 2010, Bendixen, 2019: 00:43:41)

2011

For at se hvordan Loop City passede ind i den regional- og kommunalpolitiske dagsorden, blev byvisionen om Loop City i 2011 sendt i høring blandt kommunalbestyrelserne og regionsrådet. Høringssvarene viste en bred opbakning til at realisere byvisionen. (Region Hovedstaden, 2011: s. 10). Den komparative undersøgelse om transportløsninger blev afsluttet med en politisk principaftale for et fælles beslutningsgrundlag om letbanen i Ring 3, baseret på, at Staten, Region Hovedstaden og de 11 kommuner i fællesskab ville finansiere letbanen.

Der blev lavet en ad hoc organisering med deltagere fra Transportministeriet, Region Hovedstaden og Ringbysamarbejdet. Metroselskabet udarbejdede et beslutningsgrundlag med Ringbysamarbejdets styregruppeformand og projektleder. Ringby-Letbanesamarbejdets projektlederstilling blev forlænget i yderligere 3 år. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 8 f)

2012

I 2012 blev der vedtaget et politisk charter, som viste Loop City-byvisionen gennem fem strategier:

“FORBIND: Fra 10 kommuner til LOOP CITY og Greater Copenhagen [...] FORTÆT: Ét stort vækstpotentiale [...] FASTHOLD OG FORSTÆRK: Naturskønne omgivelser [...] FORTÆL: Det starter med et budskab [...] FORTSÆT I ÅBEN PROCES: Fra 1 vision og 5 strategier til en række fælles projekter med mange aktører”

(Ringbysamarbejdet, 2012)

Med strategierne forpligtede kommunerne sig til i Loop Citys netværk at arbejde for den politiske linje i forbindelse med mobilitet og byudvikling, og at dette arbejde skulle fortsætte fremadrettet gennem en række af udviklingsprojekter.

2013

I 2013 blev der vedtaget en politisk aftale om etableringen af en letbane i Ring 3. Aftalen blev indgået af staten, regionen og de elleve kommuner.

2014

I 2014 blev selskabet Hovedstadens Letbane stiftet på baggrund af Lov om letbane på ring 3. (Transport-, 2014) Arbejdet med at etablere letbanen i Ring 3 blev dermed udskilt i en selvstændig organisation der besad et klart økonomisk og juridisk ansvar, mens netværkssamarbejdet om byvisionen sideløbende fortsatte.

2015

I 2015 bidrog Region Hovedstaden økonomisk til det strategiske arbejde for at realisere Byvisionen, for at styrke byudviklingen i området for letbanen, for at stimulere passagergrundlaget. Derfor reorganiserede den administrative styregruppe platformen for samarbejdet, for at opnå en tættere tilknytning til Region Hovedstaden. Ringby-letbanesamarbejdet blev konsolideret med et sekretariat med to fuldtidsansatte, og skiftede navn til Loop City. Det skete for at understrege by- og erhvervsudviklingen som fokusområde. Dermed blev også det internationale fokus understreget, med henblik på at styrke grundlaget for investeringer til Loop Citys område og med henblik på at skabe økonomisk vækst. Hertil blev et advisory board med fire repræsentanter for det private erhvervsliv tilknyttet samarbejdet. Dette skete både for at skabe opmærksomhed omkring aktiviteterne i Loop City, og for - i et markedsorienteret perspektiv - at kunne diskutere og kvalificere by- og erhvervsudviklingen. (Bendixen, Loop City, 2016: s. 9 f)

Der blev fremlagt en programpakke med udgangspunkt i det politiske charter, som havde til formål:

*“At skabe en bæredygtig og dynamisk by- og erhvervsudvikling omkring den nye letbane
At forbedre bykvaliteten og grundlaget for bosætning og erhvervsudvikling i hele korridoren
At blive et internationalt demonstrationsprojekt for god, samskabende, strategisk byledelse
At tiltrække investeringer
At få flere passagerer i den kollektive trafik gennem at fokusere på de fysiske rammer og stationsnærhed.”*

(Rambøll, 2015)

2017

I årene der fulgte, blev programpakken skærpet, og i 2017 fik Loop City en ny handlingsplan, med programmer der omhandlede *“kommunikation, byudvikling og trafikal mobilitet samt strategisk vækst”*. (Loop City, 2017) Disse programmer indeholdt delprojekter, der støttede op om de politiske målsætninger i Loop City.

2018

I februar 2018 blev aftalen om Letbanen i Ring 3 underskrevet af de 11 kommuner samt Region Hovedstaden. Staten godkendte indstillingen og finansieringen, men ønskede at overlade anlæggelsen til ejerkredsen, der fremover skulle bestå af Region Hovedstaden og kommunerne. Dermed trak staten sig fra ejerkredsen af Hovedstadens Letbane. Loop City blev nedlagt med udgangen af året. (Loop City, 2019, Loop City, 2018, Ritzau, 2018)

Ovennævnte proces har været præget af flere forskellige faktorer, der har været kursændrende for kommunernes samarbejde.

I det følgende afsnit vurderes centrale aspekter i denne proces.

6.2.2 Procesanalyse - Loop City

I det følgende afsnit undersøges det, hvilke værdisæt og rationaler der kan identificeres i planlægningsprocessen i forbindelse med Loop City-samarbejdet, og hvilke indefra -og udefrakommende faktorer, der har haft en ændrende betydning for samarbejdets retning gennem tiden. (Flyvbjerg, 2005: 40 f, Flyvbjerg, 2004: 299) Afsnittet viser, at på trods af den overordnede målsætning med henblik på at generere byudvikling og økonomisk vækst med et værdisæt om samarbejde, fandtes der samtidig modstridende interesser, rationaler og konflikter i den langvarige proces, der var i forbindelse med Loop City samarbejdet, og hertil håndterede kommunerne dette forskelligt i praksis.

De kommunale værdisæt om at styrke mobiliteten med letbanen og at bruge byvisionen om Loop City som en motor for investeringer og vækst, repræsenterede ikke kun kommunernes strategiske målsætninger, men søgte at inspirere og overtale forskellige aktører i planlægningen til at gennemføre anlægsprojektet. (Olesen, 2017: s. 1) Et notat fra Økonomiudvalget i Gladsaxe Kommune dateret 13. april 2011, beskriver:

“En letbane i ring 3 er rygraden i visionen, da en letbane vil forbedre den samlede kollektive trafik i hovedstadsregionen. En letbane vurderes derfor at være en forudsætning for at realisere byvisionens vækstpotentiale.”

(Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, 2011: s. 2)

Notatet viser, at dagsordenen omkring letbanens anlæggelse og vækstperspektivet i den forventede byudvikling for milliarder af kroner blev uløseligt forbundet. Dette bekræftes af Marianne Bendixen, tidligere projektleder i sekretariatet for Ringbysamarbejdet:

“Vækstdagsordenen var jo også det der bar letbanen frem [...] Jeg tror i virkeligheden, at Ringbysamarbejdets styrke var, at der var de der to ben at gå på. At der også var det der anlægsprojekt, der holdt dem sammen.”

(Bendixen, 2019a: 00:57:08, Bendixen, 2019b: 00:01:16)

Udsagnene viser, at letbane -og Loop City samarbejdet var todelt i dets betydning, og således både omhandlede kommunernes mulighed for skabe bymæssig og økonomisk vækst, hvilket byvisionen om Loop City viser, mens italesættelsen af letbanen som mobilitetsfaktor handlede om, at passagerer kunne komme på tværs af byerne. Dermed havde mobilitetsaspektet et velfærdspolitisk perspektiv, da en bæredygtig offentlig transport udgør en samfundsmæssig infrastruktur med lige muligheder for alle borgere.

Det strategiske netværkssamarbejde benyttede sig af stærke fortællinger i brandingstrategien, og ved hjælp fra arkitektfirmaet Bjarke Ingels Group (BIG) blev skabt en kraftfuld og overbevisende vision om Loop City i 2010 på baggrund af et rationale om, at transportmæssig infrastruktur er en katalysator for byudvikling og at der er en kausal sammenhæng mellem investeringer i

transportmæssig infrastruktur og den regionale konkurrenceevne. (Olesen, 2017: s. 990 f, Bjarke Ingels et al., 2010). Bendixen forklarer om Loop City-visionens betydning:

“Jeg tror, at fordi den var så visionær - nogle vil måske sige højtravende - at man så vækstperspektiver, man så sig selv som en del af en regional udvikling som i virkeligheden rakte ud over landets grænser. [...] en busløsning var jo væsentligt billigere, så den så bedre ud samfundsøkonomisk, men letbanen kunne løfte flere byudviklingsmuligheder. Og det var det, der blev argumentet for, at det er det vi går efter, det var byudvikling”

(Bendixen, 2019a: 00:43:41)

De sammenkoblede værdier om transport, byudvikling og regional konkurrenceevne betød, at realiseringen af letbaneprojektet i Ring 3 blev støttet på både lokalt og nationalt politisk niveau. Dette var fordi adresseringen af en forøget regional konkurrenceevne imødegik de nationale, politiske bekymringer om Øresundsregionens faldende konkurrenceevne, og håbet om fremtidig lokal byudvikling med henblik på vækst.

Derfor gav italesættelsen af letbaneprojektet som drivkraft for økonomisk vækst projektet den styrke, der gjorde det politisk muligt at gennemføre det på nationalt niveau. Bendixen forklarer:

“København sakkede bagud i forhold til alle de byer, vi sammenlignede os med, og OECD kom med tal om at BNP-en var helt ad Helvede til. [...] den dagsorden om, at vi er nødt til at investere for at oprette investeringsgrundlaget eller skabe vækst, det gav et lys for enden af tunnelen [...] - Det gav på en måde politisk håb i forhold til, at man ikke anede, hvad man skulle stille op.”

(Bendixen, 2019b: 00:07:07)

På denne vis var den økonomiske krise en slags fødselshjælper for anlægsprojektet, og dermed blev det også rationalet om, at letbanen er et grundlag for vækst og at dette var centralt for Loop City-områdets konkurrenceevne, der blev bestemmende for netværksstrategierne omkring udarbejdelsen af visionerne til Loop City.

De nævnte rationaler for at bruge denne brandingstrategi, bekræfter Healeys og Allmendingers forskning i Afsnit 5.1.1, da Loop City netværket bruger historiefortælling med visionen om Loop City, med henblik på at løfte viljen til at investere gennem byvisionen. (Bendixen, 2019a: 00:43:41).

Dertil bekræftes Brenners forskning, idet de nationale institutioner pga. konkurrencen mellem byerne og presset i forbindelse med den økonomiske krise foranledigede vægtningen af den territoriale konkurrenceevne højt. (Brenner, 2004: s. 176)

Rationalet om at kommunerne kunne styrkes i den internationale konkurrence mellem byerne gjorde sig også gældende på et lavere institutionelt niveau i kommunerne. Gladsaxe Kommune beskriver strategien for netværkssamarbejdet:

“Vi er ikke i konkurrence med nabokommunerne om at tiltrække virksomheder og investeringer. Vi er i konkurrence med business-regioner som Stockholm og Hamborg. Vi går derfor foran med massive investeringer i fælles løsninger, ikke mindst den kommende letbane langs Ring 3.”

(Gladsaxe Kommune, 2017)

Gladsaxes indstilling adresserer både konkurrencen mellem byerne, men afspejler samtidigt ønsket om, at Loop City samarbejdet kunne løfte hele Ring 3 området, så de enkelte kommuner ville få gavn af den fælles udvikling gennem et kommunalt samarbejde.

Selvom man må tage konteksten for udsagnet i betragtning, og at udsagnets politiske hensigt er at signalere et fælleskommunalt værdisæt om ikke at konkurrere med nabokommunerne, viser det samtidigt, at kommunen faktisk er villig til at samarbejde med nabokommunerne om fælles løsninger. Denne holdning understøttes af processens tidlige ambitioner om, at kommunerne skulle samarbejde om at indføre en egentlig rækkefølgeplanlægning og gensidigt forpligte hinanden i deres kommunale planlægning. Bendixen fortæller:

“man skulle sige, vi aftaler på tværs af kommunerne, at I gør så og så meget på det og det tidspunkt, så venter de der [griner] det var jo totalt urealistisk. At tro at man kan gå ind og forpligte hinanden i egen planlægning. Det var ikke muligt. [...] Det var jo i virkeligheden ud fra sådan en, at vi tror jo, at der er mere i det for os alle sammen, hvis vi går sammen.”

(Bendixen, 2019a: 00:39:22)

Selvom målsætningen om vækst således udadtil var en fælles og solidarisk sag, der drev det kommunale samarbejde, var der alligevel interne konflikter i samarbejdet, og der fandtes forskellige indstillinger i kommunerne til at samarbejde, hvilket Bendixens udsagn vidner om.

Dette illustreres tillige ved, at en unavngiven nyvalgt borgmester bidrog til den generelle diskussion om letbanen, da han til et borgmestermøde udtalte: *“Du kan bare male en hvid streg, så kan vi sige: - Lad busserne køre der!”* (Bendixen, 2019a: 00:29:41) Dette var muligvis sagt halvt i spøg, men samtidig vidner kommentaren om, at der var forskellige rationaler på spil i processen, og at spændinger fra disse ulmede blandt deltagerne i Loop City organisationen.

Der fandtes også andre, ikke-vækstbaserede rationaler i processen, hvilket findes afspejlet i et udsagn af Jacobsen fra Ishøj Kommune:

“Jeg synes ikke, at der har været sådan en stor konkurrence. Det har mere været noget med at finde ud af den identitet og de muligheder der er de specifikke steder”

(Jacobsen, 2019b: 00:45:24)

Med dette formål ønskede Ishøj kommune på et tidligt tidspunkt at få klarlagt de forskellige kommuners stedlige styrker, for at forstærke fortællingen om byerne:

“vi [efterlyste] hurtigt [...] - jeg ved man gik i gang med det, men det blev aldrig færdigt. [...]: Hvad sker der på denne her strækning, altså hvad kan man når man kommer til Brøndby? Hvad sker der, hvad sker der i Gladsaxe? Der er brug for kendskab til de her ting, fortællingen om letbanen, hvad er det, at folk de skal bruge den til? “

(Jacobsen, 2019b: 00:45:24)

Tilgangen til Loop City samarbejdet i Ishøj vidner om, at kommunen ønskede at forstærke rationalet om letbanens værdi gennem mobilitets-aspektet, med tydeliggørelsen af kommunernes stedsidentiteter. Afklaringen af disse styrker som analyse i tilknytning til letbanen, skete dog aldrig. (Jacobsen, 2019b: 00:48:16) Derfor var der på dette niveau ikke en kommunal, vækstorieret dagsorden, men mere et ønske om at styrke de muligheder, der ville opstå i samtlige kommuner, i forbindelse med samarbejdet med anlæggelsen af letbanen.

Dette perspektiv ville jf. Sehesteds diskussion af en lærende strategisk planlægning med forståelsen af steder som flerdimensionelle og med multiple forbindelser og relationer til andre steder, kunne have styrket den strategiske netværksplanlægning. En analyse af stedskvaliteterne ud fra varierende opfattelser af steder på letbanestrækningen, kunne have bidraget til at udvikle stederne og deres kvalitet gennem netværksrelationerne i en social og politisk kognitiv proces. (Sehested et al., 2008: s. 17) Det kan overvejes, om Loop City ikke fandt rationalet vigtigt nok ift. samarbejdets strategiske planlægning, siden projektet løb ud i sandet.

Samtidig fandtes der et markant anderledes værdisæt i Lyngby-Taarbæk Kommune, der i 2013 havde fået en ny borgmester, Sofia Osmani (K), som gik til valg på at modarbejde letbaneprojektet. (Schmidt, 2018). Kommunevalget var en afgørende faktor for processen, idet det fik den indflydelse, at Lyngby-Taarbæk kommune kun blev i letbanesamarbejdet pga. allerede indgåede politiske aftaler om letbanen, og ikke pga. Loop City. Osmani har udtalt:

“Det er ikke fordi, jeg er imod en bedre transportløsning langs Ring 3. Jeg synes bare, at en letbane er en dårlig og dyr løsning, som vi skal betale af på i 40 år. Og mon ikke den teknologiske udvikling er løbet fra projektet længe inden? [...] Lyngby har fået en dårlig aftale. Vi skal betale 22 procent af de 11 kommuners samlede omkostninger til anlæg og drift - det bliver over 20 millioner kroner om året i 40 år.”

(Melchior, 2018: Osmani, S.)

Osmani italesætter således et centralt aspekt ved finansieringen af letbanen, som flere konflikter er udsprunget af. Det ændrede politiske landskab i Lyngby-Taarbæk påvirkede ifølge Jacobsen samarbejdet:

“Der kom en masse negative historier frem. [...] folk i Lyngby sagde: Hvad Fanden skal vi i Ishøj?! Og så sidder man i Ishøj og tænker: - Hvorfor er I så negative? Det er meget sådan, at Ishøj rigtig tit bliver

brugt som et dårligt eksempel, hvor der er ingen, der gider at komme hen og hvad skal vi der, og der er kun ghettoer og indvandrere. Og man ja, det er lidt ærgerligt.”

(Jacobsen, 2019b: (00:43:48))

Den angivne holdning i Lyngby-Taarbæk kommune afspejler, at kommunen mener, at de har det bedre uden Loop City samarbejdet. Karen Birgitte Rasmussen fra Lyngby-Taarbæk kommune bemærker:

“Med Loop City i starten var det relevant, med alt det lobbyarbejde, der skulle løbes i gang, at det var utroligt solidt, og at mulighederne var utrolig store. -Hvor alle i virkeligheden sidder og ved: Jamen, dette her handler om en skinnebus fra den ene ende til den anden.”

(Rasmussen, 2019: 00:25:08)

For Lyngby-Taarbæks vedkommende betød Loop City byvisionen dermed ikke meget. Primært idet kommunen mener, at letbanen er en dyr og dårlig løsning. Sekundært er Loop City underordnet letbanen som udviklingspotentiale, idet fingerplanens potentialer for stationsnære områder og byvækst kan skabes uden det bypolitiske Loop City samarbejde.

I et interview med Anne Hertz Dahlgren, tidligere leder af sekretariatet i Loop City, vurderes, at kommunerne balancerede samarbejdet, mens de på samme tid særlig ønskede vækst indenfor egne kommunegrænser:

“I virkeligheden [...], når man går ned og snakker helt konkret, så har der ikke været noget samarbejde. Det har været samarbejder om det teoretiske, og samarbejder om hvordan man kan styrke væksten ved at lave nogle tiltag som helhed, og prøve alt det her med at snakke. Altså fortællingen om Loop City som en enhed, som alle kommuner har kunnet se sig ind i. Men når det har kommet til, hvordan man har vækstet i den enkelte kommune - så har vi ligget indenfor rammerne af den enkelte kommune.”

(Dahlgren, 2019b: 00:36:32)

Det lader til, at brandingstrategien muligvis har været en forløsende faktor i forhold til at søge politisk støtte og opbakning til letbanen, mens den i kommunernes interne samarbejde har betydet mindre, da de enkelte kommuner fortsatte med deres egne strategier for vækst. Hertil har der været forskellige rationaler, som mobilitets-aspektet, der har haft betydning for nogle kommuner.

I forbindelse med kommunernes bestræbelser på vækst, fandtes der konflikter mellem kommunerne, der ikke var direkte relateret til netværkssamarbejdet, men hvis relaterede forhandlinger alligevel involverede samarbejdet med letbaneprojektet.

Herlev udlagde eksempelvis et område til detailhandel i en lokalplan, så der ville ske en forøgelse af et eksisterende butiksområde fra 44.000 m² til 80.500 m². (Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, 2012) Detailhandelsanalyserne for både Gladsaxe, Rødovre og Ballerup Kommuner konkluderede,

at der med det udlagte centerområde i Herlev ville ske en voldsom påvirkning af detailhandlen hvilket ville give en:

“øget kanibalisering af detailhandelen i de omkringliggende kommuner og således afgørende bryde [...] med den regionale planlægnings mål om at sikre en bæredygtig detailhandelsstruktur.”

(Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, 2012)

Derfor brugte Ballerup og Gladsaxe planlovens bestemmelser om at gøre indsigelser mod en plan i nabokommunen. (Bendixen, 2019a: 00:19:22, Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, 2012, Erhvervsministeriet, 2018b: § 29 b) Der kom herefter så store skænderier, at nabokommunerne måtte trække indsigelserne tilbage, *“mod at Herlev justerede en lille smule på størrelsen - men reelt ikke noget af betydning”* (Bendixen, 2019a: 00:19:22).

I forbindelse med konflikten, hvor nabokommunerne fandt sig i at få påvirket deres detailhandel, var der *“forhandlinger, der gik ind over letbaneprojektet”* (Bendixen, 2019a: 00:20:52)

Dette er en interessant oplysning, idet selve kompromisset vidner om, at der er sket “noget” i forhandlingerne, som fik Ballerup og Gladsaxe Kommuner til at trække indsigelserne tilbage og lade Herlev Kommune udvide butiksområdet.

Dette tyder på, at Herlev Kommune har brugt en form for magt i disse skænderier, og gik af med sejren i konflikten, mens de andre kommuner måtte finde sig i, at få deres detailhandel påvirket voldsomt. Der har ikke været tilgængelige mødereferater fra disse forhandlinger, men det fremgår at et mødereferat fra Gladsaxe Kommunes Økonomiudvalg, at blandt andre Gladsaxe Kommunes borgmester og leder af Borgmesterforum i Loop City, Holst, tiltrådte en indstilling om frafald af indsigelsen. (Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, 2012) Denne handling vidner om, at Holst var villig til at indgå kompromisser i praksis, i de kommunale forhandlinger.

Flere af kommunernes interne mødereferater viser, at kommunernes finansiering af letbanen et centralt tema for konflikter i forhandlingerne.

Fordelingsnøglen til kommunernes finansiering af letbanen bestod af tre overordnede elementer: Indbyggertallet i kommunerne pr. 1/1-2010 blev vægtet med 45 pct., mens antallet af nye stationer i kommunen blev vægtet med 40 pct. og nyt kernestationsområde blev vægtet med 15 pct. (Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, 2011: s. 5 f, Brøndby Kommune, Gladsaxe Kommune BOA, 2011: s. 6)

Selvom fordelingsnøglen principielt er ens for samtlige kommuner, bidrager eksempelvis Gladsaxe og Lyngby-Taarbæk Kommuner mere til letbanen end eksempelvis Brøndby og Glostrup Kommuner.

Figur 13.

Finansiering af LOOP CITY i 2017	Drift		Program 1: Samskabende byledelse		Program 2: Sammenhængende by		Program 3: Strategisk vækst				I alt	
	Progr anskrævet indtægt, daglig drift	Effektiviseringer (kø)	Fælles strategier og analyser (herunder forskningsprojekt hos AAU)	URBACT Tech town, EU-projekt	Konferencer og politikerseminar	Smart Mobility	Bustilpasning	Fælles vækstinitiativer	Digital infrastruktur	Investorstrategi		LOOP CITY Invest cash
Tildelte midler fra Region Hovedstaden	850.000	100.000	300.000	25.000	100.000	Se note 1	1.500.000	500.000	550.000	350.000	250.000	4.525.000
Foreslået medfinansiering fra kommunerne	700.000	0	500.000	0	150.000	1.000.000	Se note 2	1.000.000	1.000.000	0	0	4.350.000

Kommune	Fordelingsnøgle (letbane)												
Albertslund	5,70%	39.900	0	28.500	0	8.550	57.000	Se note 2	57.000	57.000	0	0	247.950
Brøndby	7,50%	52.500	0	37.500	0	11.250	75.000		75.000	75.000	0	0	326.250
Gladsaxe	22,50%	157.500	0	112.500	0	33.750	225.000		225.000	225.000	0	0	978.750
Glostrup	12,80%	89.600	0	64.000	0	19.200	128.000		128.000	128.000	0	0	556.800
Herlev	12,00%	84.000	0	60.000	0	18.000	120.000		120.000	120.000	0	0	522.000
Hvidovre	1,60%	11.200	0	8.000	0	2.400	16.000		16.000	16.000	0	0	69.600
Ishøj	6,40%	44.800	0	32.000	0	9.600	64.000		64.000	64.000	0	0	278.400
Lyngby-Taarbæk	22,30%	156.100	0	111.500	0	33.450	223.000		223.000	223.000	0	0	970.050
Rødovre	3,60%	25.200	0	18.000	0	5.400	36.000		36.000	36.000	0	0	156.600
Vallensbæk	5,60%	39.200	0	28.000	0	8.400	56.000		56.000	56.000	0	0	243.600
I alt	100,00%	700.000	0	500.000	0	150.000	1.000.000		1.000.000	1.000.000	0	0	4.350.000

Ingen kommunal medfinansiering forudsat
Note 1: Region Hovedstaden vil forventeligt medfinansiere Smart mobility med 1 mio. kr., men midlerne vil være udover de midler, der allerede er allokeret til LOOP CITY
Note 2: Kommunernes medfinansiering af bustilpasningsprojektet opkræves separat af Movia

Figur 13: Fordelingsnøglen med kommunernes betaling til letbanen og Loop City 2017. (Lyngby-Taarbæk Kommune, 2016: s. 51)

Fordelingsnøglen har været genstand for mange forhandlinger i processen. Bendixen fortæller, at der på et tidligt tidspunkt i processen, mens letbaneprojektet udelukkende var en politisk aftale, inden kommunerne blev juridisk forpligtet i Hovedstadens Letbane, blev lavet særlige løsninger for nogle kommuner. Visse kommuner fik forhandlet sig til rabat, hvilket gav konflikter i forhandlingerne, idet de resterende kommuner skulle betale forholdsvis mere, jf. Osmanis tidligere kommentar og figur 13.

Glostrup Kommune, har et befolkningsgrundlag på kun 18.000 mennesker, hvilket relativt til letbanens lange strækning med stationer og for finansieringen betød, at kommunens anlægsramme skulle bindes med over 40 pct. i en periode på 40 år. Da kommunen ikke havde midler til at betale for letbanen, blev betalingen nedskrevet. (Bendixen, 2019a: 00:27:50)

Brøndby Kommune fik også nedskrevet deres betaling, så deres befolkningstal tæller halvt i forhold til fordelingsnøglen. Dette er fordi letbanen oprindeligt blev planlagt til at have to linjeføringer. Det var hensigten, at letbanen skulle dele sig ved Glostrup St. hvor den ene linje skulle føre til Ishøj, mens den anden førte til Avedøre Holme. Derfor skulle Brøndby Kommune med begge linjer betale forholdsvis meget for linjeføringen. Borgmesteren argumenterede for, at nogle stationer på den første linjeføring var så perifere, at de ikke støttede kommunens udviklingsplaner, og at Brøndby

Kommune derfor ville trække sig fra letbaneprojektet. Han mente, at fordelingsnøglen medførte, at *“kommunen [blev] økonomisk uretmæssigt tungt belastet”* (Økonomiudvalget Brøndby Kommune, 2011: s. 2) hvilket fremgår af et referat fra Brøndby Kommune, hvor han også protesterede over at: *“Processen omkring beslutningen om linjeføring og fordelingsnøgle har været lukket og har ikke opnået ejerskab fra alle kommuner.”* (Økonomiudvalget Brøndby Kommune, 2011: s. 2)

Det overvejes, at kommunens utilfredshed og truslen om at trække sig fra projektet delvist kan være begrundet af taktiske årsager, i tilknytning til forhandlingerne om fordelingsnøglen. Dermed kan udsagnet være et udtryk for kommunens anvendelse af magt i forhandlingssituationen. Men alligevel udtrykkes utilfredsheden over, at der har været en lukkethed i beslutningsprocessen forbundet med centrale beslutninger.

Dette er interessant set i en kontekst af et udsagn fra Rasmussen der fastslår, at der i netværkssamarbejder ofte findes en uformel dialog og en kort vej mellem de forskellige parter. (Rasmussen, 2019: 00:27:17) Hvis Brøndbys oplevelse har været kendetegnende for dele af processen, må kritikken fra Sehested i Afsnit 6.1.3, om en elitær og lukket form i planlægningen tages til yderligere efterretning. (Sehested et al., 2008: s. 14) Selvom Sehested kritik baseres på, at udvalgte aktører som politikere og nøglepersoner for byen deltager, frem for en mere udvidet kreds fra offentligheden, lader udsagnet fra Brøndbys borgmester til, at der kan findes et hierarki indenfor den lukkede kreds af aktører i netværket, hvor ikke alle aktører i samarbejdet, har haft ligelig adgang til alle beslutningsprocesserne.

Efter forhandlingerne med Brøndby besluttede de øvrige kommuner sig til at arbejde for at den anden etape skulle fuldføres, idet man nedskrev befolkningsgrundlaget i Brøndby til halvdelen:

“fordi ellers vil det jo være uretfærdigt, hvis de skal betale fuldt befolkningsgrundlag på to etaper, så kommer de jo til at betale forholdsmæssigt meget mere for den samlede løsning. Så man gav dem i princippet rabat på etape 1, for at holde dem i loopet, vel vidende at etape 2 formodentlig aldrig kommer til at blive til noget.”

(Bendixen, 2019a: 00:24:53)

Eksemplet illustrerer, fra sekretariatets synspunkt, at processen var en øvelse i at holde alle kommunerne inde i samarbejdet, og samtidigt sikre, at det, de enkelte kommuner fik eller gav samtidigt kunne accepteres af de andre kommuner. Sekretariatet har på sin vis udøvet sin magt i forhandlingerne ved at argumentere overfor kommunerne, at man skulle deltage i samarbejdet, for ellers:

“så kunne det slet ikke blive til noget. Og det har også været det der har bundet dem sammen undervejs. Vi har været i borgmestermøder, hvor det er kommet derud, hvor argumentet er blevet, at vi kan også sende de 1,7 milliarder vi har til en motorvej i Jylland, og så har vi så fundet tilbage. Men der har været mange af sådanne rystelser undervejs.”

(Bendixen, 2019a: 00:29:15)

Kommunerne har derfor primært været bundet sammen i ønsket om letbanen, der skulle anlægges gennem det tværkommunale samarbejde, mens sekretariatets dagsorden har været at få gennemført projektet. Dahlgren forklarer, at der var *“rigtig, rigtig mange”* stridigheder og konflikter i det langvarige netværkssamarbejde, og uddyber omdrejningspunkterne for disse:

“Hvem betaler hvad i Loop City sekretariatet har jo handlet om, hvem er det der får hvad for et udbytte af dette samarbejde? [...] der er denne københavner-udvikling, der drysser ned hos [kommunerne nordpå]. Nogle af kommunerne sydpå har måske syntes, at det har været sværere altid at se de samme gevinster, og se at udviklingen også kom dem til gode, når den skete oppe nordpå.”

(Dahlgren, 2019b: 00.34.17)

Dermed kan der identificeres to overordnede omdrejningspunkter for konflikterne i Loop Citys proces. Det ene spor er finansieringen af letbanen. Det andet har omdrejningspunkt omkring den forventede økonomiske vækst i tilknytning til investeringerne omkring letbanen, der muligvis fokuseres i de nordlige kommuner. Hertil findes der et nord-sydligt orienteret narrativ (fra de nordlige kommuner) om at de sydlige kommuner finder det *“svært”* at udviklingen primært blev forventet nordpå, men dette rationale har ikke været til at genfinde i interviewet med Jacobsen fra Ishøj.

Udgifter tilknyttet samarbejdsprojekter i forbindelse under Loop City blev også forhandlet. På et ekstraordinært møde mellem Loop City og Lyngby-Taarbæk Kommune den 28/06 - 2016 anmodede Lyngby-Taarbæk Kommune om at udmelde sig fra Loop City:

“det [var] især [...] den politiske og borgerrettede vinkel, der oplevedes som problematisk, mens det i mindre grad var de konkrete samarbejdsprojekter, der var i fokus. [...] Flere fra Lyngby-Taarbæk Kommune udtrykte forundring over fordelingsnøglen for udgifterne af Loop Citys basisdrift, da kommunen har relativ lav involveringsgrad i de fleste projekter.”

(Lyngby-Taarbæk Kommune, 2016: s. 52)

Mødereferatet understreger oplysningen fra Dahlgren omkring fordelingsnøglen, da dette var en af de væsentlige årsager til, at Lyngby-Taarbæk ønskede at trække sig fra samarbejdet.

Rationalet omkring Lyngby-Taarbæks afvisning af samarbejdsprojekterne under Loop City var baseret på, at letbanen blev anskuet som alt for dyr, og at byudvikling og vækst sekundært kan skabes gennem fingerplanens principper om stationsområder, og således ikke er afhængigt af Loops Citys værdisæt. På denne vis legitimerede kommunen sin handlinger om udmeldelse af Loop City gennem et forudfattet politisk rationale, og med henblik på at skabe en anderledes magtbalance i samarbejdet. På samme møde gav borgmesteren for Gladsaxe Kommune, Holst, udtryk for, at det ville være meget beklageligt, hvis Lyngby-Taarbæk Kommune trak sig:

“Lyngby-Taarbæk Kommune har meget at byde ind med, ligesom det vil besværliggøre samarbejdet om den tværkommunale bypolitiske vision for ”letbanekommunerne”

(Lyngby-Taarbæk Kommune, 2016: s. 52)

Ovenstående viser, at mens Osmani fokuserede på at trække Lyngby-Taarbæk fra Loop City samarbejdet, forsøgte borgmesteren for Gladsaxe Kommune at samle trådene i samarbejdet og benyttede sine styrker på en mere konsensusorienteret facon. Dette er i tråd med borgmesterens handling om at trække vetoretten tilbage mod centeret i Herlev Kommune. Det er også i tråd med sekretariatets arbejde, der i de tidlige forhandlinger har været udført med større succes.

Dertil må det overvejes, at Osmanis valg til borgmesterposten i Lyngby-Taarbæk, medvirkede til, at Loop Citys interne rationale om sammenhold og samarbejde ikke længere kunne holde netværket kørende, efter at det overordnede formål med letbanen var blevet politisk vedtaget, og at Loop City dermed havde udtjent sit momentum som en drivkraft for væksten i Ring 3.

Eksemplerne fra processen viser, at planlægningen af letbanen havde potentiale til at fremme samarbejdet om Loop City, og at byvisionen skabte et nationalt og lokalt politisk håb om kommunernes status i den internationale konkurrence mellem byerne. Men netværkssamarbejdet udgjorde også en mulighed for at kommunernes egne vækstbaserede dagsordner kunne gennemtrumfes. Herlev besad primært ønsker om at skabe økonomisk vækst indenfor egen kommunegrænse, hvilket skete på bekostning af de andre kommuners ønsker.

Det ses også, at nogle aktører, som Gladsaxe Kommunes borgmester, har været mere parate til at indgå kompromisser med aktører fra andre kommuner i håb om at fremme det overordnede samarbejde. har andre kommuner som Lyngby-Taarbæk og Brøndby Kommuner forsøgt at trække sig fra samarbejdet. I de forskellige magtkampe har der således været kommuner, der har fået mere ud af situationen end andre kommuner.

I 2018 blev Loop City netværket afsluttet, mens selve letbanesamarbejdet er fortsat. Bendixen forklarer:

“Ringbysamarbejdets styrke var, at der var de der to ben at gå på. At der også var det der anlægsprojekt, der holdt dem sammen. Det er jo så også det, der holder dem sammen i dag, det er det eneste.”

(Bendixen, 2019a: 00:57:08)

På den måde lader det til, at byvisionen om Loop City og netværkssamarbejdet hovedsageligt havde funktion som strategi til at etablere politisk forpligtende aftaler om letbanen med potentialerne for byudvikling og økonomisk vækst. Rasmussen forklarer:

“Så man kan sige, at Loop City har været relevant i forbindelse med at løbe letbanen i gang, og i det sekund Loop City ikke er relevant på den måde mere, så er det lige meget om det [netværkssamarbejdet] bortfalder, fordi så er der et letbaneselskab, og der er truffet en række politiske beslutninger, som jo falder ind i den dagsorden.”

(Rasmussen, 2019: 00:24:05)

Mens netværkssamarbejdet smuldrede, står selve anlæggelsen af letbanen tilbage. Dermed findes en meget stor del af netværkets berettigelse i at kunne gennemføre letbanen, selvom denne skulle indføres gennem fortællingen om økonomisk vækst, mens det øvrige samarbejde mellem kommunerne anses for underordnet af flere af kommunerne.

Dette perspektiv stemmer overens med de neoliberale perspektiver, som diskuteres i Afsnit 5.1.1. Perspektivet bør dog overvejes i lyset af den tidsmæssige periode i årene omkring finanskrisen, som Loop City-byvisionen opstod fra. Det overvejes, at den overbevisende historiefortælling, der bruges i netværkssamarbejdet, og som jf. Healey og Allmendinger benyttes med henblik på at gøre en udvikling mulig, må skifte efter hvilken historisk kontekst, et projekt indgår i, og dermed ikke altid vil bero på økonomiske perspektiver om vækst.

6.2.3 Opsamling og vurdering - Loop City

Afsnittet viser, at der i processen i forbindelse med Letbanen i Ring 3 og Loop City samarbejdet findes flere politiske rationaler af betydning: Overordnet findes perspektiverne om letbanen som mulighed for kommunernes byudvikling og økonomisk vækst gennem fingerplanens bestemmelser om kernestationsområder. Dette rationale underbygger en neoliberal dagsorden om en international konkurrence, der finder sted på statsligt og regionalt plan, hvor byerne anses som en forudsætning for vækst. Dertil findes det velfærdspolitiske rationale om mobilitet og bæredygtighed i kommunerne. I tilknytning hertil ses et værdisæt om udviklingen af de kommunale stedlige identiteter.

Både udefrakommende og indefrakommende faktorer har påvirket netværksplanlægningen. Således udgjorde finanskrisen som ekstern faktor en platform for letbanen, fordi behovet for en forøget regional konkurrenceevne blev imødegået med branding af letbaneprojektet som drivkraft for økonomisk vækst. Derfor blev de sammenkoblede værdier om transport, byudvikling og regional konkurrenceevne støttet på både nationalt og lokalt politisk niveau.

Kommunevalget i Lyngby-Taarbæk med indsættelsen af nye politiske linjer udgjorde også en sådan faktor, idet denne eksterne hændelse påvirkede de interne relationer i planlægningsprocessen, hvilket udsagnet fra Sofia Osmani, og det vellykkede forsøg på at trække sig fra Loop City viser.

Gladsaxe Kommunes borgmester og leder af Borgmesterforum, Holst, besad en konsensusorienteret profil. Det sås i tilfældet med Herlev Kommune og bycenteret og i hendes reaktion på at Lyngby-Taarbæk ønskede at trække sig fra samarbejdet. Denne adfærd har sandsynligvis har været en vigtig intern faktor i de samarbejdsorienterede relationer mellem aktørerne, jf. Sehesteds forskning om deltagelsen i strategiske netværkssamarbejder, der skal tilstræbe tillid og ligeværd mellem parterne i efterstræbelsen af en fælles forståelse af problemer og løsninger. (Sehested, 2006: s. 3)

En interessant anekdote i denne henseende, er Ishøjs Kommunes ønske om at udvikle fortællingen om letbanen gennem stedsqualiteterne på letbanestrækningen, hvilket man i Loop City påbegyndte, men som aldrig blev til noget. Dette perspektiv kunne have styrket Loop City på et strategisk niveau,

der ville adressere og udvikle stedernes kvaliteter i stedet for at fokusere på en udvikling af stationsnære områder. (Sehested et al., 2008: s. 17) At dette ikke skete, kan betyde, at Loop City ikke vægtede at udvikle disse multiple stedlige aspekter tilstrækkelig højt. Det overvejes, om der har været politiske diskussioner i Loop City, der har anset dette rationale som underordnet, siden de fornødne ressourcer til udviklingen af dette perspektiv ikke blev afsat.

Brøndby Kommunes kritik af lukketheden i beslutningsprocessen må adresseres. Hvis den er berettiget, har der været modsatrettede tendenser i planlægningsprocessen for Loop City samarbejdet, idet den på samme tid kan have været elitær og med lukkede beslutningsprocesser, mens selve aktørernes relationer i netværket har været præget af forskellige tilgange til enten samarbejde eller konflikter. (Sehested et al., 2008: s. 14)

Jf. Allmendingers overvejelser i Afsnit 5.1.1 lader det dog overordnet til, at der har været en progressiv tilgang til planlægningen af Loop City, hvor tilgangen til processen har været baseret på kreative strategier for branding og kommunikation udenfor de formelle planlægningsprocesser. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 812)

Dermed er de centrale værdisæt i kommunernes samarbejde, rationalet om udviklingen af regional, økonomisk og bymæssig vækst, og det regionale perspektiv om mobilitet. Dertil er der i praksis set rationaler om lokal konkurrence og økonomisk vækst indenfor kommunernes egne grænser, hvilket dog delvist modsvares af nogle centrale aktørers tilslutning til det overordnede regionale og samarbejdsorienterede værdisæt.

I forlængelse af ovenstående afsnit, er det interessant om kommunernes brug af uformelle plantyper kan tyde på lignende værdisæt eller om der findes helt andre værdier i tilknytning hertil, og om der kan eksistere forskelle i kommunernes planlægning i forbindelse med deres fysiske planlægning med uformelle plantyper. Det vil blive undersøgt i de kommende afsnit.

6.3 Analyse - Kommunernes uformelle plantyper

I dette afsnit undersøges det, hvordan kommunerne håndterer planlægningen med uformelle plantyper i praksis. Der laves en komparativ analyse af fingerplanskommunernes brug af uformelle planer. Det undersøges hvordan disse plantyper anvendes, og om kommunernes praksisser varierer fra hverandre. Analysen peger på, at især tre plantyper bruges, og at selvom disse kan overlappe hverandre i skala, formål og indhold, findes der alligevel forskelle.

I. Afsnit 5.1.1 blev det overvejet, at der findes en institutionel tilgang i kommunernes planlægning, der baseres på et politisk, neoliberalt spor. Med afsæt i denne forskning, undersøges kommunernes brug af uformelle planer også med henblik på at studere, hvilke værdier og rationaler der kan findes i tilknytning til institutionernes brug af plantyperne.

6.3.1 Hvilke uformelle plantyper bruger kommunerne?

Dette afsnit laver en komparativ analyse af fingerplankommunernes brug af uformelle plantyper, for derefter at kunne undersøge de vigtigste plantyper yderligere. Analysen viser, at alle kommunerne i fingerplansområdet bruger uformelle planer som (by)udviklingsplan, masterplan, visionsplan, helhedsplan etc. i den fysiske planlægning. Et fællestræk for disse er, at de er i samspil med og supplerer de formaliserede, kommunale plandokumenter - men de erstatter dem ikke. Der anvendes en række forskellige udtryk for disse planer, som der ikke findes nogen definition på. Termene til undersøgelsen er anset for relevante på baggrund af Byplanhåndbogens udgave reviderede fra 2018, der fremhæver eksempler på uformelle plantyper. (Post, 2018: s. 175)

I prioriteret rækkefølge er de hyppigst brugte planer i kommunerne helhedsplan, udviklingsplan, dispositionsplan, masterplan, strukturplan, mens områdeplan og bymidteplan bruges lige hyppigt. De resterende uformelle plantyper, der omtales som almindelige i Byplanhåndbogen benyttes mere sjældent. Dette drejer sig om centerplan, kvarterplan (København), landsbyplan, dialogplan og perspektivplan, mens termene midtbyplan og mellemformsplan slet ikke benyttes. **Skema 6.**

Kommune	Centerplan	Dispositionsplan	Kvarterplan	Bymidteplan	Midtbyplan	Landsbyplan	Områdeplan	Mellemformsplan	Dialogplan	Perspektivplan	Strukturplan	Bydelsplan	Masterplan	Udviklingsplan	Helhedsplan
Albertslund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	5
Allerød	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Ballerup	-	4	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2	3
Brøndby	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	3
København	-	1	12	-	-	-	-	-	-	-	-	12	(60 inden 4 år)	5	4
Dragør	-	3	-	-	-	-	1	-	-	3	-	-	-	-	2
Egedal	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1	-	2
Fredensborg	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4
Frederiksberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
Frederikssund	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	1	4
Furesø	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-	1	2	5
Gentofte	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	3	7	5
Gladsaxe	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	1	3	3
Glostrup	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	2
Greve	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3
Gribskov	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3
Halsnæs	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	2
Helsingør	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Herlev	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hillerød	1	14	-	1	-	1	1	-	-	1	7	2	1	-	8
Hvidovre	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Høje-Taastrup	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Hørsholm	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	4	-	1
Ishøj	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Køge	-	3	-	-	-	1	1	-	-	-	2	1	1	2	2
Lejre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lyngby-Taarbæk	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	7	1
Roskilde	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Rudersdal	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1
Rødovre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Solrød	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2
Stevns	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
Tårnby	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Vallensbæk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3

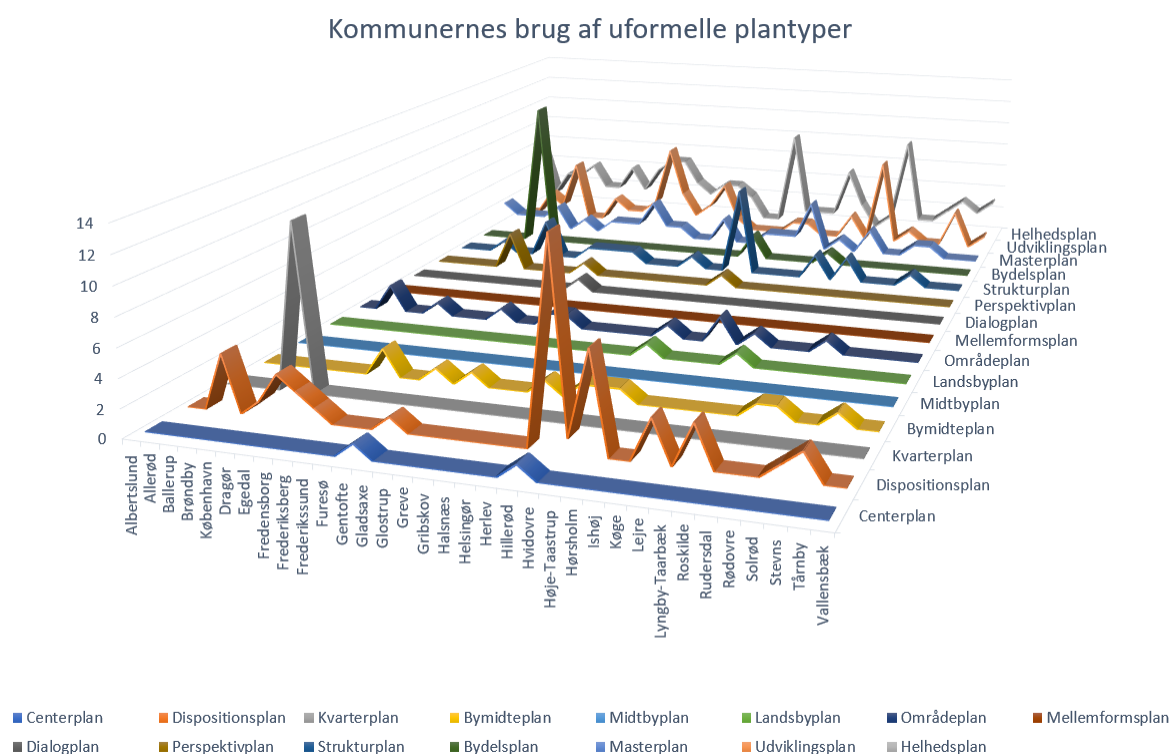
Skema 6: Komparativ analyse af termer for uformel planlægning i fingerplanens kommuner.

Flere plantyper benyttes hyppigt i enkelte kommuner, men ikke så ofte i andre. Eksempelvis har Hillerød Kommune brugt dispositionsplanen hele 14 gange, mens de fleste andre kommuner ikke har benyttet denne type, eller har brugt den få gange. Masterplanen bruges kun en eller få gange af hver kommune, selvom plantypen optræder jævnt fordelt over kommunerne. De plantyper, som stort set alle kommuner har benyttet anses for mere væsentlige, end de plantyper få kommuner har

brugt ofte, men som hovedparten af kommuner ikke anvender. Den prioriterede rækkefølge for kommunernes brug af plantyperne er:

1. Helhedsplan
2. Udviklingsplan
3. Masterplan
4. Dispositionsplan
5. Strukturplan
6. Bymidteplan
7. Områdeplan.

Kommunernes anvendelse af planerne fremgår af **Figur 14**.



Figur 14: Grafisk fremstilling af fingerplanskommunernes brug af uformelle plantyper. (Lind, A. W., 2019).

Undersøgelsen viser, at selvom termer for nogle plantyper bruges mere end andre, kan planerne principielt have et ens indhold, da både skala og fokus for anvendelsen af plantyperne kan være overlappende. Undersøgelsen af kommunernes brug af de uformelle plantyper viser dog på trods af dette, at der findes hovedtræk, som gør, at enkelte planer adskiller sig fra hinanden.

På baggrund af ovenstående data udvælges de tre plantyper, helhedsplan, udviklingsplan og masterplan, som hovedparten af kommuner anvender hyppigst, til en videre undersøgelse af hvordan plantyperne adskiller sig fra hinanden. Denne foretages i det kommende afsnit.

Dertil gennemgås, hvilke værdimæssigt indhold der er kendetegnende for planerne.

6.3.2 Hvordan bruges de uformelle plantyper?

Dette afsnit undersøger ved dokumentanalyse og interviews, hvordan de tre uformelle plantyper masterplan, udviklingsplan og helhedsplan, på trods af forskellig terminologi, kan have overlappende funktioner og værdimæssigt indhold. Det undersøges tillige, jf. Afsnit 5.1.1, om værdisæt fra de uformelle planer kan tyde på, der findes en institutionel tilgang i kommunerne, der er baseret på et politisk, neoliberalt spor, der viser sig i kommunernes uformelle praksis, om noget tyder på, at den velfærdsorienterede tilgang er tydelig heri, eller om fænomenerne eksisterer som en dualitet i planlægningen jf Carter, Andersen og Pløger m.fl. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 4f, Andersen, Pløger, 2007: s. 1349).

Masterplanen

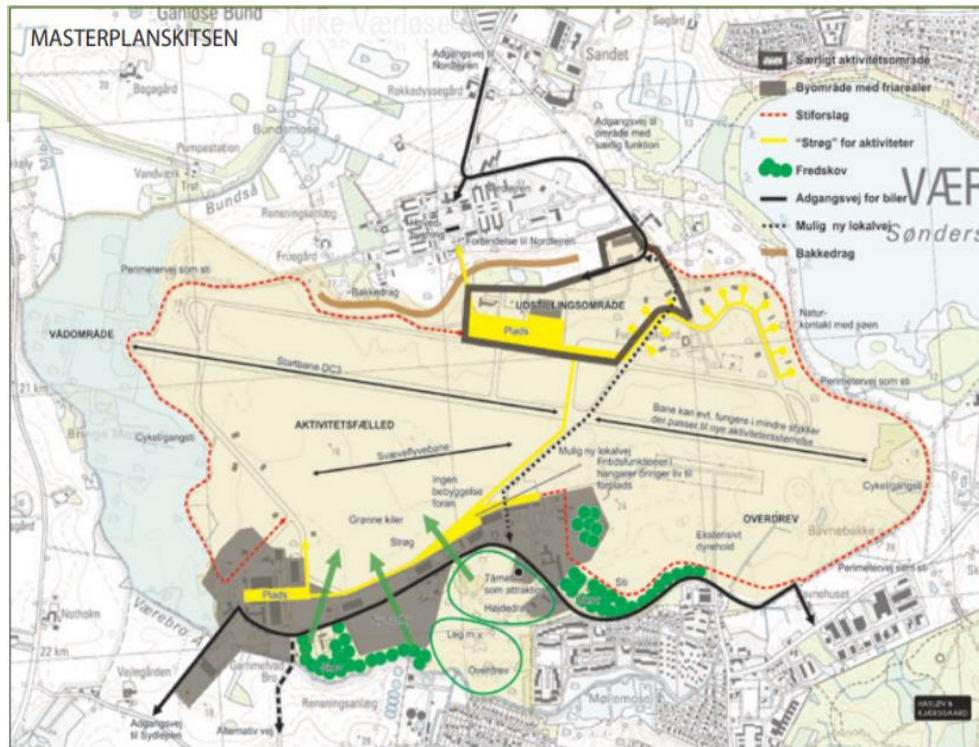
Masterplanen er traditionelt en langsigtet plan for en by, med en mere vidtrækkende tidshorisont end kommuneplanens 12 år. Den er en overordnet fysisk plan, der fokuserer på aspekter som disponering af arealer og udviklingen af infrastruktur og byggefelter i et område. (Post, 2018: s. 175, Realdania By & Byg, 2018: s. 53) Jacobsen definerer:

“[med] en masterplan, så er vi oppe i helikopteren. Den har et større område og de helt overordnede linjer. Jeg tror også at kommunerne måske bruger begreberne lidt forskelligt eller lægger noget forskelligt i det. [...] vi har denne her tegning over hvordan Ishøj by skal se ud, det er masterplanen, den er ikke blevet ændret siden, og det var det, vi har bymidten og tre landsbyer”

(Jacobsen, 2019a: 00:36:37, 00:38:33)

Udsagnet viser, at selvom det findes tendenser, der går på tværs i brugen af masterplaner i form af den overordnede disponering af arealer, er der en tendens til, at kommunerne kun bruger masterplanen få gange, og at de samtidigt bruger begreberne forskelligt. Dette bekræfter undersøgelsens fund.

En klassisk masterplan udgøres af Masterplanen for Kulturstation Værløse, der fokuserer på et overordnet idégrundlag for områdets udvikling, der tager afsæt i skabelsen af et natur- og fritidslandskab i Hjortespringskilen. **Kort 2.**



Kort 2: Skitse af masterplanen for Kulturstation Værløse. (Furesø Kommune, Hasløv & Kjærsgaard, 2007: s. 8)

Masterplanens idégrundlag understøttes med flyvestationens gamle anlæg og med byggemuligheder til en begrænset byudvikling målrettet boliger, erhverv og kultur, som skal bidrage til dannelsen af det nye område, Kulturstation Værløse. (Furesø Kommune, Hasløv & Kjærsgaard, 2007: s. 7ff)

Selvom denne klassiske type af masterplanen fortsat bruges, viser den komparative analyse, at termen også benyttes om en plantype, der er visionært og værdimæssigt retningsgivende for et område. - Gennem aktivering af lokalsamfundet bruges denne til at skabe lokalt ejerskab blandt borgere og virksomheder. Dermed har masterplanen en stærk opbakning til en realistisk byvision.

Masterplanen er således et planlægningsværktøj, der udpeger en strategisk retning, der lægger op til senere planer, som kan bestemme og realisere hvordan byen skal udvikle sig konkret og i praksis.

Der findes flere eksempler på sådanne masterplaner, herunder en strategisk masterplan for Værløse Bymidte der forløber over 5-10 år, hvori kommunen ønsker en styrket udvikling af bymidten, gennem en tværgående koordination af aktører bestående af kommune, Centerforening, ejere og lejere og ved at skabe en fælles udviklingsplan, der forpligter aktørerne, også ved fælles finansiering. (Furesø Kommune, 2016: s. 6f, 25, 27) Denne masterplan ønsker at:

“sikre kontinuerligt og fælles ejerskab til udviklingen [...] At skabe liv og et aktivt byrum for alle [...] At etablere flere muligheder for ophold i byrummet og sociale mødesteder [...] At sikre et aktivt og levende handelsmiljø med butikker til alle målgrupper [...] At integrere kultur- og fritidstilbud med Bymidstens øvrige aktiviteter [...] At sikre mere liv og flere kunder ved at bygge flere boliger i Bymidten”

(Furesø Kommune, 2016: s. 3)

Således er værdisættet for Værløse Bymidtes masterplan baseret på et almennyttigt, politisk rationale, hvor det fælles ejerskab skal sikres med henblik på, at udviklingen ligeligt skal komme de handlende, samt alle typer af borgere til gavn, hvilket understøttes i visionen ved, at handelslivet skal understøttes gennem flere boliger i området, og at der dertil skal laves butikker til alle målgrupper og at kultur og fritidstilbud skal integreres i bymidten.

Dette rationale er et velfærdspolitisk rationale, med sine værdier om lige adgang til velfærdstjenester som kultur -og fritidstilbud og sociale møderum, selvom rationalet ikke underkender vigtigheden af et aktivt handelsliv. Således er rationalet i overensstemmelse med Carter, der mener, at de velfærdspolitiske spor fortsat har indflydelse i planlægningen. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 4f)

Et andet eksempel kan ses i Frederikssund, hvor kommunen har vedtaget en masterplan for en ny idrætsby på 30 ha. Med en svømmehal og nye idrætsfaciliteter skabes muligheder for idrætsforeningernes samarbejde om talentudvikling. Faciliteterne kan også bruges af andre borgere og idrætsudøvere. Borgerne har været inddraget gennem møder for at bidrage med ideer til indholdet i idrætsbyen. Planen omtales både som en masterplan og helhedsplan af kommunen. (Frederikssund Kommune, 2016) Denne masterplan har også en velfærdsorienteret, almennyttig dagsorden, da den adresserer alle borgernes muligheder for deltagelse i idræt samt i borgerinddragelse.

Et eksempel på en særlig visionær og retningsgivende masterplan kan ses ved projektet NærHeden, der er udviklet gennem et partnerskab mellem Høje-Taastrup Kommune og Realdania By & Byg. Denne masterplan omfatter et nyt funktionsblandet byområde på 65 ha nær Hedehusene Station, der skal være færdigt i år 2035. (Byrådscenter Høje-Taastrup, 2016, Licitationen - Byggeriets Dagblad, 2018) Byvisionen for masterplanen er: *“Nærheden er fremtidens bæredygtige forstad, hvor den nemme hverdag og det stærke fællesskab er i fokus”*. (Nærheden, 2018)

Projektet sælger ikke blot arealer til boliger, men tilbyder samtidig fælles- og delefaciliteter til beboerne, som byhaver, fælleshuse og udekøkken. **Figur 15.**

Selvom de fleste boligprojekter i NærHeden opføres af investorer med henblik på salg af ejerlejligheder, findes der også et bofællesskab med andelsboliger, der skal dannes og drives af 24 børnefamilier, og som skal bero på, at familierne vil skabe en social og miljømæssigt bæredygtig livsstil. (Hoxer, 2018)



Figur 15. Byplanlæggerne forestiller sig, at byrummets fælles faciliteter skaber gode muligheder for at være sammen, hvilket styrker fællesskabet. (Byrådscenter Høje-Taastrup, 2016)

Byvisionens strategi er således at skabe stærke fællesskaber gennem de tilrådeværende faciliteter, og kommunen forsøger med visionen at appellere til de arbejdende familier, der oplever et behov for sociale fællesskaber i nærområdet, uden at hverdagen må opleves unødigt forpligtet eller besværlig. Byvisionen bruger således overbevisende historiefortælling som strategi, hvilket som tidligere nævnt har været en trend i den strategiske fysiske planlægning siden 1990-erne, hvor de neoliberale, markedsdrevne taktikker fik større indflydelse i planlægningen. Dette sker jf. Allmendinger og Carter med henblik på at skabe økonomisk vækst gennem byernes konkurrence. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808, Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f, Healey, 2009: s. 441) Selvom strategien og formen for NærHedens branding derfor baseres på neoliberale taktikker, udgøres det værdimæssige indhold i byvisionen af argumenter, der beror på helt anderledes værdisæt om stærke sociale fællesskaber, defaciliteter og miljømæssig bæredygtighed. Det er hensigten, at der skal bygges 4.200 boliger, der skal bebos af ca.10.000 indbyggere. (NærHeden, 2013)

Selvom brandingstrategien således på samme tid søger at inspirere investorer og eventuelle beboere, så udgør det værdimæssige indhold muligvis en tendens til, at der er ved at ske et skifte i planlægningens spor, idet de neoliberale strategier forsøger at inkorporere værdisæt om fællesskab og sammenhold i en bæredygtig hverdag.

Tendensen indgår jf. Lic.merc Søren Askegaard i en global tendens:

“Jeg ser bestemt ikke denne her tendens som en døgnflue og noget, der går væk igen, fordi det indgår i en global tendens omkring cirkulær økonomi, bæredygtighed, der hænger sammen med bevidstheden om at jordens ressourcer er udtømmelige”

(Hoxer, 2018)

Ovenstående tyder på, at kommunernes nyeste planlægning anerkender de velfærdsorienterede værdisæt som vigtige i deres uformelle planlægning, dog på et relativt overfladisk niveau, idet rationalerne om bæredygtighed og sociale fællesskaber anvendes i en markedsdrevne strategi.

Selvom rationalerne også anvendes i værdisæt fra forskellige uformelle masterplaner, er der ikke noget som tyder på, at der laves nogle reelle velfærdsstrategiske ændringer i kommunerne. Dermed kan det overvejes, at rationalerne fra disse værdisæt kan anskues som normativt baserede, *feel good* rationaler, der jf. problemfeltets Afsnit 1.1 kan afspejle en postideologisk position baseret på en pluralistisk norm for planlægningen. (Raco, 2012: s. 163). Jf. Raco, kan sådanne positioner eksempelvis bestå af normer for bæredygtig udvikling, som kan være svære at afvise, men som i sin søgning efter kreative planlægningstilgange jf. Allmendinger fraskriver sig indflydelse på mere radikale områder. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 804).

Udviklingsplanen

Byudviklingsplanen er en forhenværende betegnelse for plantyper, lavet på grundlag af by-og landzoneloven fra 1969. Byudviklingsplanen anvendes jf. Byplanhåndbogen som en overordnet plan for byudvikling. Samtidig er udviklingsplanen den tidligere betegnelse for en regional udviklingsplan, men bruges så samme tid også som en overordnet plantype for udvikling af byer, landdistrikter eller for ændring af byområder. (Post, 2018: s. 175f) Jævnfør en publikation om udviklingsplaner lavet af Realdania By & Byg i 2018, beskrives udviklingsplanen som et dynamisk værktøj, idet dens strategier giver mulighed for en stadig forandring, så samfundets forandringer og opståede megatrends kan inkorporeres undervejs i planlægningen. (Realdania By & Byg, 2018: s. 55)

Analysen viser, at (by)udviklingsplanen oftest bruges indenfor kommunernes egne grænser på et mere lokalt niveau. Plantypen omhandler både den fysiske udvikling eller omdannelse samt strategierne for udvikling og den økonomiske dimension.

Planen er et strategisk og principielt værktøj, der tager afsæt i en overordnet vision for udviklingen af et geografisk område, og indeholder en fysisk plan med strategier for udviklingen. Hertil besidder den en økonomisk dimension, og der er organiserede ansvarshavende aktører eller ejere bag planen med henblik på realiseringen. Jf. Realdanias analyse om udviklingsplanen som dynamisk værktøj, bliver forbindelsen mellem disse aktører vigtig, fordi den kan skabe ny viden i planlægningen, som dermed bedre kan varetage byernes skiftende behov.

Udviklingsplanens visioner omhandler typisk kvaliteterne i den bydel, der ønskes udviklet, men den kan også forsøge at løfte tilstødende byområder eller resten af byen eksempelvis økonomisk eller socialt. Jacobsen forklarer:

“for mig vil en udviklingsplan netop også være en der ikke er meget konkret, men den siger: - Hvad er mulighederne og udfordringerne, hvis man har [...] tre områder, vi skal have bundet sammen eller ændret [...], så er udviklingsplanen hele forudsætningen for at komme videre.”

(Jacobsen, 2019a: 00:38:12)

Jacobsens udsagn tydeliggør, hvordan udviklingsplanen både fokuserer på udfordringer og muligheder forbundet med udviklingen af flere områder. Realdanias analyse beskriver hertil, at udviklingsplanen udgør et svar på flere niveauer end masterplanen, da den både indeholder den fysiske plan og kortbilag herfor, men samtidig er den underlagt, hvad man vil med planen, hvorfor kommunen ønsker planen, hvordan den skal udføres, og for hvem, den skal udføres. (Realdania By & Byg, 2018: s. 12,49,53) Planen bør derfor i lige så høj grad fokusere på hvorfor og hvordan projektet skal realiseres, som på hvordan byområdet skal se ud, hvilket er i overensstemmelse med Jacobsens udsagn.

Det kan dog diskuteres, om dette er tilfældet i praksis. Nogle udviklingsplaner indeholder de fleste af ovennævnte beskrivelser, men mangler den fysiske plan i form af illustrationer eller kortbilag, og beskriver i stedet blot den ønskede udvikling af et byområde.

En sådan plan kan eksemplificeres med udviklingsplanen for Hollænderhallen i Dragør. Planen har et visionært udgangspunkt i Dansk Idrætsforbunds analyse fra 2013, der påviste, at:

“Dragør lå i top når det vedrørte Idrætspolitik og antal frivillige. Desværre lå vi dårligt når det vedrørte den kommunale idrætsøkonomi. Af alle landets kommuner lå vi helt i bund, når man så på de kommunale faciliteter.”

(Nørgaard, Christensen, 2015)

Udviklingsønskerne tager afsæt i, at området omkring Hollænderhallen som består af St. Magleby Skole, tre institutioner, Kirken, Rådhuset, en svømmehal, fodboldbaner og fodboldklubbens lokaler skal udbygges og skal danne en sports- og kulturby i Dragør Kommune med kilometerlange motionsbaner, skateboardbaner og ny svømmehal ved Hollænderhallen. (Nørgaard, Christensen, 2015). Værdierne fra denne udviklingsplan baseres dermed på almenlystige, sociale forhold, ved planens fokus på at optimere muligheder for socialt samvær.

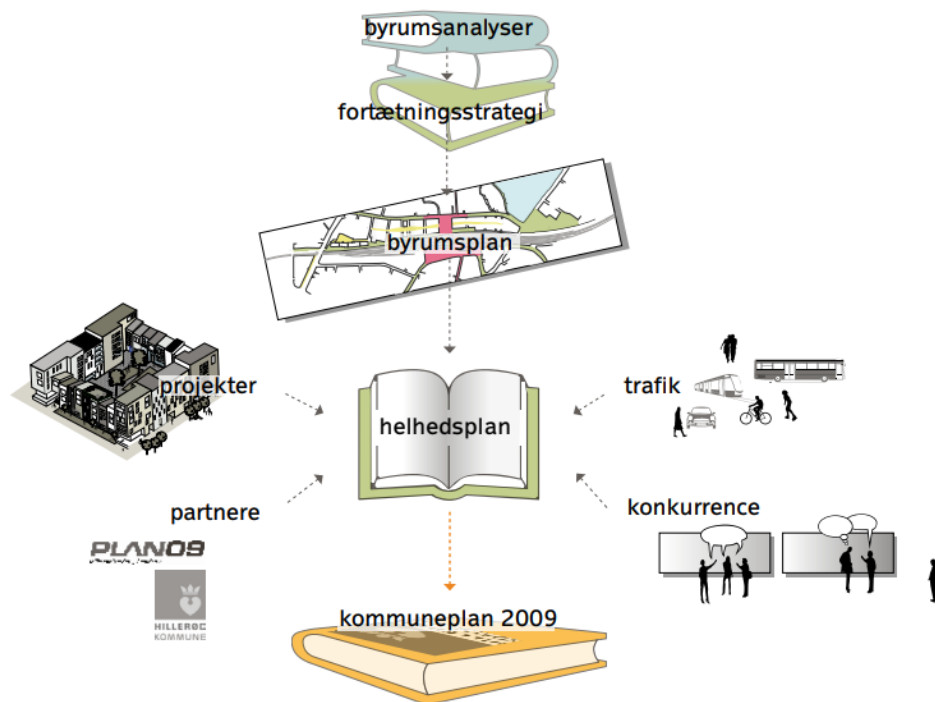
Samtidig adresserer Dragør dog, at kommunen ligger i bund på en tværkommunal skala for kommunale faciliteter. Dette er et udtryk for, at kommunen ønsker at give borgerne en bedre service, og er dermed gives udtryk for rationale fra et velfærdsorienteret perspektiv, men udsagnet

kan muligvis også tolkes som en adressering af en bymæssig konkurrence, hvor borgerne til- og fravælger kommunerne på baggrund af kultur- og fritidstilbud, og at kommunens bypolitik derfor adresserer dette. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808, Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f, Andersen, Pløger, 2007: s. 1349, Healey, 2009: s. 441)

Helhedsplanen

Helhedsplanen bruges jf. Byplanhåndbogen traditionelt som en plantype, der omfatter både sektorplanlægning, kommuneplanlægning og budgetlægning. Den anvendes som en overordnet fysisk plan for et område, men kan dog omfatte både fysiske, kulturelle og sociale og kulturelle aspekter på tværs af den traditionelle opdeling af sektorer. (Post, 2018: s. 175)

Analysen viser, at helhedsplanen ofte ses som planlægning af mindre geografiske områder i en kommune; den udtrykker visionerne for og søger at realisere udviklingen af et areal, hvilket er i tråd med Byplanhåndbogens definition. En illustration af de alsidige aspekter i en helhedsplan illustreres nedenfor med Helhedsplanen for stationszonen i Hillerød. (Hillerød Kommune, 2018) **Figur 16.**



Figur 16: Elementer i en helhedsplan, illustreret ved Helhedsplanen for Stationszonen i Hillerød Kommune (Realdania By & Byg, 2016: s. 43)

Helhedsplanen for Stationszonen i Hillerød Kommune bruger rækkefølgeplanlægning for investeringer i infrastruktur, og plantypen benyttes dermed synonymt med udviklingsplanen, hvilket er almindeligt jf. analysen.

Der findes dog mange helhedsplaner som adskiller sig fra udviklingsplanen, ved hverken at have en økonomisk plan eller andre ansvarshavende aktører end kommunen, der søger at realisere planen.

En sådan type kan ses i Ishøj Kommune, hvor den på baggrund af kommunens analyser beskriver kommunens visioner og disponering af arealer og byggefelter for området omkring Ishøj Landsby. (Ishøj Kommune, 2018) Der var ikke involveret private aktører i processen udover bylauget i Ishøj Landsby, der blev brugt *“som sparring”* (Jacobsen, 2019a: 00:09:36). Jacobsen forklarer, at helhedsplanen udgør:

“ et dokument som på mange måder skal undersøge og opsummere: Hvad er det, der skal ske her fremadrettet, hvad er det for en type bebyggelse, hvor højt skal det være, hvor meget skal bebyggelsesprocenten være, hvad er det, der skal ske? [...] Og typisk så vil vi ikke lave en lokalplan for hele området. Så har vi taget den i bidder”

(Jacobsen, 2019a: 00:29:55)

Dermed kan helhedsplanen fungere som en overordnet plan og et værktøj forud for lokalplanlægningen. Idet plantypen giver mulighed for at lave en overordnet planlægning forud for de kommende lokalplaner, der typisk er mindre i omfang, er der mulighed for at lave ændringer inden den egentlige lokalplanlægning. (Jacobsen, 2019a: 00:29:55) Den anvendes dermed som masterplanen, men dog i en mindre geografisk skala.

Den tidlige borgerinddragelse fremhæves i flere interviews i forbindelse med uformelle planer. I forbindelse med helhedsplanen for Ishøj Landsby, blev borgerne inddraget i et møde på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen, idet der var sket nogle ændringer i Ishøj Kommunes muligheder for byudvikling med fingerplanen fra 2017. (Ishøj Kommune, 2018: s. 7) I tillæg til dette blev der kørt en *“hel almindelig høringsperiode”* (Jacobsen, 2019a: 00:15:52), hvor borgerne fik mulighed for at komme med bemærkninger. Hensigten med borgerinddragelsen er, at politikerne kan overveje borgernes bekymringer, og parre deres ønsker med de politiske ønsker. (Jacobsen, 2019a: 00:14:09) Hertil forklarer Jacobsen, at skiftende politiske dagsordener ikke har påvirket planlægningsprocesserne i Ishøj, udover at:

“kommunen er blevet bedre til at inddrage, det har der måske ikke været så meget af tidligere, hvor man ikke gjorde så meget ud af det. så på den måde, er der åbnet mere op, at politikerne også er klar over, at vi kan godt inddrage borgerne noget mere, og høre deres stemme noget mere.”

(Jacobsen, 2019a: 00:22:10)

Den tidlige borgerinddragelse fremhæves også i andre interviews, herunder i Frederiksberg Kommune, hvor planlæggerne i stigende grad forsøger at få målrettet *“den gode dialog”* tidligt i processen. (Viskum, 2019: 00:32:10)

Arkitekt, Byplanlægger og DGNB-konsulent for Byområder, Martin Thue Jacobsen i Frederiksberg Kommune, forklarer om borgerinddragelsen:

“selvom vi går tidligt ind i nogle processer, så står folk jo stadigvæk og siger: Jamen I har slet ikke involveret os tidligt nok. [...] Jo mere du involverer, jo mere vil de også involveres næsten. Og jo mere kan de ikke altid forstå, at hvis vi involverer dem tidligt, så kan vi ikke altid fortælle dem alt muligt, så siger de, jamen hvad skal de så forholde sig til, men det er jo fordi vi involverer jer tidligt, så I kan komme på banen”

(Jacobsen, 2019c: 00:34:43)

Dermed kan inddragelsen være kompliceret. Hvis de uformelle plantyper benyttes som en metode til at øge inddragelsen af borgere og diverse aktører i planlægningsprocessen, kan de uformelle planer styrke demokratiet i planlægningen. Den tidlige borgerinddragelse kan dog være ukonkret, og dermed er de inputs der opstår herfra ditto. I den tidligste inddragelse kan planlæggerne og politikerne ikke bruge borgernes inputs i høj grad, sammenlignet med input fra senere tidspunkter i processerne, hvor borgerne dog kan opleve, at beslutningerne reelt af afgjort, førend de bliver hørt. Jacobsen uddyber:

“For oftest når vi planlægger, så er det ikke vores areal. Det er en anden mands areal, der sådan set har nogle rettigheder, også til at måtte nogle ting eller kunne bygge nogle ting. selvfølgelig hører vi også hvad folk siger, men det er meget svært med de her inddragelsesprocesser, som vi øver os i.”

(Jacobsen, 2019c: 00:35:23)

Selvom planlæggerne således har krav til planlægningen og inddragelsesprocesser i forbindelse med uformel planlægning, er det langt fra sikkert, at borgerne kan forstå, hvis kommunen ikke imødekommer aspekter af borgernes kritik og bekymringer. Jacobsen uddyber:

“Det er også bare nogle uhyggeligt tunge og ressourcekrævende processer som vi slet ikke har ressourcerne til, i forhold til de forventninger, der nogle gange er. Folk mener jo også at man spiller demokratiet helt ud, ved at man faktisk beslutter nogle ting. Men demokratiet handler om, at man vælger nogen til at tage beslutningerne for sig, og så vil politikerne, som jo er beslutningstagerne, gerne høre hvad folk har at sige, men det er jo stadig dem, der er blevet valgt til at tage nogle beslutninger.”

(Jacobsen, 2019c: 00:37:13)

Eksemplerne tydeliggør, at planlæggerne tydeligt må adressere deres egen, politikernes, grundejerens og borgernes roller tydeligt i inddragelsesprocesserne, så borgerne ikke oplever usikkerhed i forbindelse med, at visse aspekter i forbindelse med planlægningen er uafklarede og utydelige på et tidligt stadie i processen, eller at emner allerede er afgjort i et senere stadie af processen, eller at borgerne ikke har indflydelse på alle planlægningens aspekter. Samtidigt er vrede borgere muligvis et grundvilkår, der ikke kan eller bør undgås, men som kan bruges konstruktivt af politikerne og i planlægningen.

Jacobsen fra Frederiksberg Kommune fortæller dertil om helhedsplanens berettigelse i en privatejet kontekst. Dette illustreres med en episode, hvor en ejendomsudvikler ville udvikle og sælge en grund, der fremover skulle have tre forskellige ejere bestående af en skole, et ejendomsselskab og kommunen. For at sammentænke alle projekterne, skulle grundejeren lave en helhedsplan for området, men denne grundejer havde andre forventninger end kommunen om hvad det indebar at lave en helhedsplan, eller hvem der skulle stå for planlægningen:

"[grundejeren] havde sådan en forventning om at nå men så kørte de der tre projekter bare. Kommunen ku' tegne idrætshallen, [...] de tegnede bare en skole, og så var der et boligprojekt derovre. Det gik jo fuldstændig i skuddermudder, fordi det skal jo virkelig tænkes sammen [...] - også med miljø [...] Det giver jo ikke mening, at man siger, nå men I kan bare håndtere det på jeres grund, og I håndterer det på jeres grund og I på jeres grund, i stedet for at lave en fælles løsning [...] Men de kiggede bare over på os: - Det kan I jo gøre!"

(Jacobsen, 2019c: 00:41:30, 00:42:18, 00:43:33)

Udover at historien er interessant, da den viser ejendomsudviklerens forsøg på at skubbe ansvaret for deres egen planlægning over på kommunens planafdeling, så vidner fortællingen også om, hvordan en helhedsplan i denne kommune bør gennemføres på flere niveauer samtidigt.

Helhedsplanen er dermed ikke blot en disposition for et areal, men består af et samspil mellem flere hensyn som klima og miljø, arkitektur og kulturelle aspekter i form af skolen, idrætshallen etc. Dermed planens værdier almennyttigt baserede, og italesætter både sociale og miljømæssige bæredygtighedshensyn, hvilket opstilles på baggrund af kommunens værdisæt, der dog opererer i en kontekst af, at grundejeren skal maksimere sin økonomiske profit. (Jacobsen, 2019c: 00:06:28, Thygesen, 2019: 00:38:04)

Samtidigt viser historien, at når der findes private grundejere, der vil løfte et område i en kommune med henblik på en udvikling, er det ikke nødvendigvis kommunen, der skal stå for planlægningen i tilknytning til dette, selvom kommunen har krav til indholdet af planerne.

Kommunernes brug af de tidlige borgerinddragelser viser at der i denne del af den uformelle planlægning findes en deltagelsesbaseret, borger-bemyndigende strategi, jf. Andersen og Pløger. (Andersen, Pløger, 2007: s. 1349)

Men selvom det ikke tyder på, at kommunernes uformelle planer i nogen særlig grad adresserer de mindre privilegerede kvarterer, eller at der findes et radikalt demokrati, hvor borgerne bemyndiges i en meget høj grad, fordi de politiske beslutninger foretages hierarkisk af kommunalpolitikere, så overvejes det, at der findes træk i planlægningen om borgerinddragelse fra den velfærdsorienterede samfundsstrategi.

I den sammenhæng kan det diskuteres, om politikerne anvender borgerinddragelsen for at tilgodese borgerne, eller om inddragelsen sker for at få fornemmelse af på politisk niveau, om der er rystelser

i befolkningen omkring et projekt, jf. problemfeltets Afsnit 2.3. (Thygesen, 2019: 00:21:00) Sidstnævnte tilgang kan afspejle et forsøg på at "lukke luft ud af ballonen".

Noget tyder dog på, at den uformelle planlægning i flere kommuner reelt bruges for at tænke multiple aspekter ind i planlægningen på et tidligt tidspunkt. Dermed kan man inddrage de aktører, der er i området og overveje de økonomiske, sociale og miljømæssige forhold i en højere grad, end det er muligt i den formelle planlægning. (Thygesen, 2019: 00:08:30)

Styrken ved planerne er dermed, at kommunerne kan forfølge deres visioner og strategiske mål, ved at sammenknytte forskellige typer af prioriteringer og indsatser, der medvirker til at realisere projekternes målsætning.

6.3.3 Opsamling og vurdering - uformelle plantyper

Analysen viser, at selvom termene for de uformelle plantyper overlapper og at der ikke findes faste definitioner af indhold og fokus i planerne, så adskiller tre plantyper sig fra andre ved generelt at blive benyttet i fingerplanskommunernes praksis - Masterplanen, udviklingsplanen og helhedsplanen. Udtrykkene dækker ofte over det samme: En sammenhængende plan, der beskriver hvordan et byområde skal omdannes eller udvikles over en tidsperiode, og som varetager strategiske, fysiske, økonomiske, miljømæssige og sociale interesser.

Masterplanen er normalt en plan for det relativt største geografiske område, mens helhedsplanen og udviklingsplanen ofte er planer for bydele. På det indholdsmæssige niveau er masterplanen traditionelt en langsigtet overordnet plan for en by, men undersøgelsen viser, at en mere moderne brug også opstiller retningsgivende visioner for et område. Udviklingsplanen er strategisk og principiel i sin vision, idet den både omhandler strategierne for den fysiske udvikling og de økonomiske aspekter hertil, og har tilknyttede ansvarshavende aktører for realiseringen af planen. Helhedsplanen er normalt en overordnet fysisk plan for et geografisk område i en kommune, der omfatter budget, sektorplanlægning og kommuneplanlægning. Også denne plantype indeholder visioner for udviklingen af området, og kan omfatte aspekter på tværs af sektorer.

Idet kommunernes anvendelse af planerne overlapper, overvejes det, om anvendelsen af plantyper er traditionsbestemt, eller om plantyperne mere benyttes som administrative redskaber, der defineres af enten kommunens strategier eller af områdernes kontekst.

De værdisæt der oftest findes i indholdet de uformelle plantyper afspejler et velfærdsorienteret politisk rationale, om borgernes lige adgang til idrætsfaciliteter, kulturtilbud m.v.

Der er dog identificeret en bypolitisk vision for masterplanen NærHeden i Høje-Taastrup, der baseres på de neoliberale strategier for byudvikling, omend denne byvision adresserer social og miljømæssig bæredygtighed som værdisæt, hvilket indgår i en ny, global tendens om bæredygtighed.

I denne sammenhæng gør den uformelle planlægning derfor brug af taktikker om overbevisende fortællinger med henblik på at overbevise investorer og aktører til at involvere sig i projektet, hvilket ifølge Healey og Almendinger ellers er normalt for den fysiske planlægning i netværksbaserede samarbejder. (Almendinger, Haughton, 2010: s. 808, Healey, 2009: s. 441). Noget tyder derfor på, at disse neoliberale strategier har fundet vej til den uformelle planlægning.

Jf. Afsnit 5.1.1 kan planlægningen anskues som sameksisterende spor og historier, hvor der findes multiple spor planlægningen på samme tid. (Massey, 2005: s. 12) Dette svarer til afsnittets fund, da planernes værdimæssige udtryk både er påvirket af velfærdsstatens værdisæt, men samtidig er under indflydelse af neoliberale praksisser. De tilknyttede diskurser og rationaler undersøges yderligere i Kapitel 7.

Baseret på ovenstående afsnit kan det overvejes, at de uformelle planer kan bidrage til en mere dynamisk planproces, når de formaliseres i en kommune- eller lokalplan.

Ved at involvere aktørerne, herunder borgerne, på et tidligt tidspunkt i planlægningen, som det bl.a. ses i forbindelse med udviklings- og helhedsplanerne, kan det overvejes, at planerne opnår kapacitet til at imødegå de omskifteligheder der findes i samfundets virkelighed, fordi forbindelsen mellem borgerne kan skabe ny viden i planlægningen, og dermed kan byernes omskiftelige behov bedre varetages. (Realdania By & Byg, 2018: s. 55) Således kan Sehesteds kritik fra Afsnit 6.1.3, der er rettet mod kommunernes strategiske kommuneplanlægning, adresseres. (Sehested et al., 2008: s. 1, 14, 16, 26) Dette er fordi, at en reel involvering af aktører på et tidligt tidspunkt i planlægningen kan bidrage til at tydeliggøre multiple potentialer, uden at blokere for at uforudsigeligheder kan opstå, idet processerne for konstant kan tilpasses konteksten inden en endelig formalisering af planen finder sted. Dermed kan den uformelle planlægning muligvis skabe en mere effektiv form for planlægning på lang sigt.

Dertil kan det tænkes, at de uformelle plantyper, når de benyttes til at øge den tidlige inddragelse af borgere og diverse andre aktører i planlægningsprocessen, kan styrke demokratiet i planlægningen. Det bør overvejes, om der er behov for, at planlæggerne overvejer deres egen, eventuelle grundejeres og politikernes rolle i planprocessen og tydeliggør denne overfor interessenter og borgere. Dette er fordi uigennemsigtige planprocesser kan bidrage til usikkerhed blandt borgerne, da det ikke vides hvilke interesser, der er i spil, og fordi det kan være uklart, hvilken status de uformelle planer har i planlægningen.

I det kommende afsnit undersøges på baggrund af dokumentanalyser, juridisk undersøgelse, en undersøgende survey og interviews, spændingsfeltet mellem fingerplanskommunernes brug af henholdsvis aftaler om udbygning af infrastruktur efter den fri aftaleret, eller udbygningsaftaler efter planloven.

6.4 Analyse - Udbygningsaftaler - Forsvandt gråzonen med en planlovsændring?

Dette afsnit undersøger med afsæt i en survey, hvorvidt kommunerne bruger udbygningsaftaler hjemlet af planloven, eller om kommunerne fortsat indgår frivillige aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur efter den fri aftaleret, og hvilke aspekter, der kan være forbundet metoderne.

Til dette formål er der foretaget en undersøgelse om brugen af udbygningsaftaler blandt fingerplansområdets 34 kommuner. Undersøgelsen viser, at der fortsat benyttes aftaler efter den fri aftaleret, men det er kun et fåtal af kommunerne der gør dette, da de fleste bruger udbygningsaftaler, der reguleres efter planloven.

Dertil belyser afsnittet hvordan udbygningsaftalerne kan indgås efter den fri aftaleret, eller hjemles af planloven. I tilknytning dertil laves en analytisk distinktion af, at det formelle rum for udbygningsaftaler, opstår med praksis hjemlet af planloven, mens det uformelle rum for aftalerne opstår med den fri aftaleret.

Planlovens gældende redegørelseskrav undersøges i en juridisk undersøgelse. Dette gøres for at belyse rammen for kommunernes praksis for valget af metoder for indgåelse af aftaler og for oplysning af offentligheden.

Dertil overvejes kommunernes og grundejernes motiver for at indgå udbygningsaftaler, for at kunne vurdere frivilligheden i begrebet om udbygningsaftaler. Det overvejes, om de frivillige aftaler kan bidrage til en mere effektiv planproces end de formelle udbygningsaftaler, da de på et sent stadie kan formaliseres i en kommune- eller lokalplan. Det konkluderes, at det forudgående offentlighedskrav kan sikres bedre gennem de formelle udbygningsaftaler.

6.4.1 Udbygningsaftaler - Fri aftaleret eller planloven?

Kommunerne har som nævnt i Afsnit 6.1.4, en mangeårig tradition for at løse planlægningsopgaver i samarbejde med private aktører. Sådanne samarbejder omfatter udbygning af fysisk infrastruktur gennem frivillige aftaler.

Indtil en planlovsændring i 2007 gjorde det muligt for kommunerne at indgå udbygningsaftaler, har disse aftaler været ulovbestemte og en del af et juridisk gråzoneområde. (Viskum, 2019: 00:16:34, Hedegaard, 2007) Herefter tillod planloven kommunerne at indgå frivillige aftaler med private grundejere om medfinansiering af fysiske infrastrukturanlæg i tilknytning til byernes udvikling. (Bech-Bruun, 2009: s. 3)

Jf. planlovens § 21 b, stk. 2 kan en grundejer nu finansiere forbedringer af infrastrukturen, som sikrer en højere kvalitet eller standard end de kommunalt planlagte løsninger, eller som bidrager økonomisk til infrastrukturanlæg, med henblik på at udviklingen af planlagte områder fremrykkes i kommuneplanens tidsrækkefølge. Grundejeren kan også finansiere infrastrukturanlæg, som vil ændre eller udvide områdets udbygningsmuligheder, mod at kommunalbestyrelsen udarbejder et nyt plangrundlag for udbygningsmulighederne (Erhvervsministeriet, 2018b: § 21 b, stk. 2, nr. 1-3)

I 2012 blev kommunernes råderum for aftalerne udvidet yderligere i forhold til den tidligere retstilstand, med bestemmelsen § 21 b der giver mulighed for at indgå udbygningsaftaler for infrastruktur i alle zoneområder, og med § 21 c, der indebærer, at en grundejer der ønsker at indgå

en aftale, også kan afholde udgifter til udarbejdelsen af planforslag, der opstår som følge af aftalen. (Erhvervsministeriet, 2018b: § 21 b, § 21 c, Naturstyrelsen, 2014a: s. 4, 20)

Planlovsbestemmelserne fritager hverken kommunalbestyrelsen fra deres ansvar vedrørende forsyningen af infrastruktur eller fra deres planlægningskompetence.

Det har tidligere været almindeligt, at kommunernes aftaler om privat finansiering af infrastruktur, ikke var hjemlet af et eksakt lovgrundlag og derfor faldt indenfor privatrettens aftaleretlige regler. (Mølbeck, 2018).

Aftaleretten sætter rammerne for indgåelsen af en aftale, så den er bindende og parterne kan dømmes til at udføre deres del af aftalen, hvis de ikke efterlever deres løfter. (Justitsministeriet, 2016) Kommunens privatretlige aftaler er dog til en vis grad underlagt de grundlæggende forvaltningsretlige principper, da kommunen skal udøve saglig forvaltning efter magtfordrejningsgrundsætningen. Dette betyder, at ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet, forbuddet mod varetagelse af private hensyn og kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal overholdes. (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2019)

Dog er processen og rammerne i tilknytning til disse aftaler utydelig. I lovforslaget til ændring af planloven i 2007 forklarede miljøminister Connie Hedegaard:

“Især forslaget om frivillige udbygningsaftaler er en efterspurgt nyhed i lovforslaget. [...] Aftaler mellem private og kommuner om finansiering af infrastrukturanlæg m.v. praktiseres i vid udstrækning allerede uden lovgrundlag, og parterne befinder sig derfor i en juridisk gråzone, hvor rammerne for indgåelsen af aftalerne er præget af uklarhed og manglende offentlighed.”

(Hedegaard, 2007)

Denne uklarhed og manglende offentlighed var et afgørende element for gennemførelsen af loven, og i et forsøg på at gøre op med problemet, blev lovforslaget vedtaget. (Bech-Bruun, 2009: s. 3) Dette til trods, er det dog fortsat muligt for kommunerne at indgå aftaler på ulovbestemt grundlag. (Mølbeck, 2018)

Fordi rammerne for disse aftaler fortsat er præget af uklarhed og manglende offentlighed, kan der opstilles en analytisk distinktion, der anskuer aftaler efter den fri aftaleret som en type af uformel planlægning, i modsætning til udbygningsaftalerne efter planloven, der er en del af kommunernes formelle planlægning. (Thygesen, 2019: 00:02:45)

6.4.2 Den kommunale praksis for udbygningsaftaler

I dette afsnit undersøges kommunernes brug af udbygningsaftaler gennem en survey, en opfølgende undersøgelse gennem kommunernes hjemmesider samt ved interviews. Der foretages også en juridisk undersøgelse af planlovens redegørelseskrav, der skal belyse rammen for kommunernes valg af metoder for indgåelse af aftaler og oplysning af offentligheden.

For at afklare, hvorvidt kommunerne benytter udbygningsaftaler på ulovbestemt grundlag i deres praksis, eller om de bruger udbygningsaftaler efter planlovens § 21 b og c, er der foretaget en spørgeundersøgelse blandt de 34 kommuner i fingerplansområdet. 15 af fingerplanens kommuner (44 pct.) har besvaret undersøgelsen. 7 kommuner (47 pct.) har svaret ja til at have indgået frivillige aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur. Af disse har samtlige svaret ja til, at enten planlovens § 21 b eller § 21 c er blevet fulgt i de frivillige aftaler. 8 af de responderende kommuner (53 pct.) har ikke anvendt udbygningsaftaler. Heraf har to kommuner har benyttet sig af frivillige aftaler, der ikke omfattes af planloven, hvilket svarer til 13 pct. af besvarelsesne. **Skema 7.**

Har kommunen indgået aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur efter planlovens § 21 b eller § 21 c?	Respons		Manglende respons	
	Har indgået aftale	Har ikke indgået aftale	Har indgået aftale	Har ikke indgået aftale
Albertslund	x			
Allerød			x	
Ballerup			x	
Brøndby		x		
København			x	
Dragør		x		
Egedal	x			
Fredensborg	x			
Frederiksberg				
Frederikssund	x		x	
Furesø			x	
Gentofte		x		
Gldsaxe	x			
Glostrup	(*)	x		
Greve	x			
Gribskov			x	
Halsnæs		x		
Helsingør	x			
Herlev			x	
Hillerød			x	
Hvidovre		x		
Høje-Taastrup			x	
Hørsholm				x
Ishøj				x
Køge				x
Lejre				x
Lyngby-Taarbæk			x	
Roskilde			x	
Rudersdal				x
Rødovre			x	
Solrød				x
Stevns		x		
Tårnby	(*)	x		
Vallensbæk				x

Skema 7: Fordeling af fingerplanskommunernes besvarelser efter spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har indgået aftaler om udbygning af fysisk infrastruktur efter planlovens § 21 b og § 21 c. De to kommuner markeret med (*) har anført, at de har indgået frivillige aftaler, men dog ikke efter planlovens bestemmelser

Der er foretaget en opfølgende undersøgelse af kommunernes brug af udbygningsaftaler, hvoraf det fremgår, at de kommuner, der har svaret, alle har svaret korrekt.

Blandt de kommuner, der ikke har besvaret undersøgelsen, har 12 benyttet sig af udbygningsaftaler (63 pct.), mens 7 kommuner (34 pct.) ikke har benyttet udbygningsaftaler i deres planlægning.

Surveyen og den opfølgende undersøgelse viser, at 19 ud af 34 fingerplanskommuner (56 pct.) har benyttet udbygningsaftaler. **Kort 3.**

Det har ikke været muligt at undersøge hvor stor en andel af de kommuner, der ikke har besvaret undersøgelsen, som har indgået frivillige aftaler, der ikke er omfattet af planlovens bestemmelser om udbygningsaftaler.

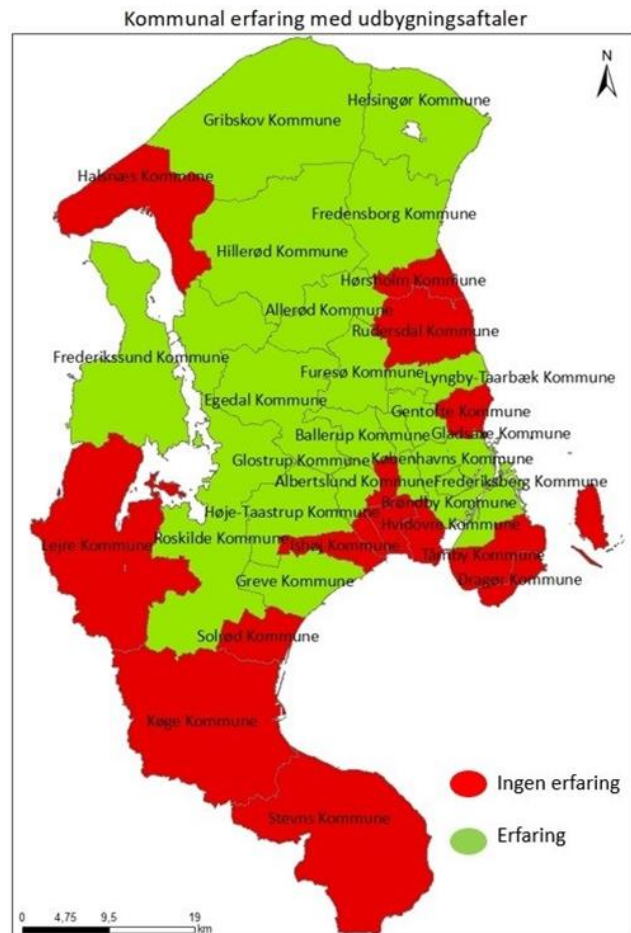
Der bør tages forbehold for, at de nævnte procentsatser er beregnet på basis af et relativt lille grundlag, og dermed ikke er signifikant.

Alligevel kan resultatet tyde på, at selvom det fortsat er muligt for kommunerne at indgå udbygningsaftaler på ulovbestemt grundlag og ved brug af den fri aftaleret, benyttes muligheden relativt sjældent, efter planlovsbestemmelserne om udbygningsaftaler er trådt i kraft.

Tårnby Kommune er en af de to kommuner, der har anvendt den fri aftaleret i stedet for en udbygningsaftale, på trods af planlovens muligheder.

I forbindelse med planlægningen for lufthavnens østlige område, har kommunen indgået en sådan aftale med CPH og A/S Øresund om udarbejdelsen af en trafikplan. (Bilag 3/Møller-Jensen).

På et uddybende spørgsmål til kommunen om hvorfor de har valgt at benytte sig af den fri aftaleret i stedet for af planlovens § 21 om udbygningsaftaler, uddyber byplankoordinator Hanne Frimodt Møller-Jensen:



Kort 3: Fingerplanskommunernes erfaring med udbygningsaftaler. (Lind, A. W., 2019))

“Aftalen kom i stand efter høringen af lokalplanen – på baggrund af et i et høringssvar påpeget behov. På det tidspunkt ville en anvendelse af PL § 21b have medført at sagen vedr. forslaget til LP skulle gå om jf. 21b stk. 4. Så det var en pragmatisk løsning. Aftalen blev dog indgået inden den endelige vedtagelse af lokalplanen.”

(Bilag 4: Møller-Jensen, H. F. Tårnby Kommune)

I dette konkrete tilfælde lader det til, at planlæggerne i kommunen ikke tidligt nok har været opmærksomme på, at der skulle laves en aftale om udbygning af den fysiske infrastruktur, og der har ikke været et ønske at skulle omgøre dele af det forberedende arbejde for at få aftalen realiseret. Kommunen har sandsynligvis haft et fokus på realiseringen af lokalplanforslaget, og dermed har rationalet været, at det mest effektive for at gennemføre trafikplanen, var at indføre denne ved brug af den fri aftaleret.

Planlovens 21 b stk. 4, som Møller-Jensen henviser til, bestemmer, at oplysningen om, at der findes *“et udkast”* (Erhvervsministeriet, 2018b: § 21 b, Stk. 4) til en udbygningsaftale, skal offentliggøres på samme tid som offentliggørelsen af et forslag til en lokalplan.

Dermed findes der ingen planlovskrav om forudgående offentlighed i forbindelse med aftaler efter den fri aftaleret, da offentligheden ikke skal inddrages forud for fremsættelsen af et planforslag. Offentligheden kan derfor ikke påvirke planerne på de tidlige stadier i planlægningsprocessen. Det må derfor overvejes, om Tårnby Kommunes metode er særlig hensigtsmæssig ift. offentlighedens inddragelse, idet høringssvaret har bevirket en ændring, der direkte blev implementeret i lokalplanen, og som offentligheden ikke har været inddraget i på et tidligt tidspunkt.

Jf. planlovens § 16, skal en lokalplan ledsages af en redegørelse for, hvordan planen forholder sig til både kommuneplanen og den øvrige planlægning for området. Således er både aftaler indgået indenfor den fri aftaleret samt kommunens øvrige uformelle planer inkluderet i denne øvrige planlægning, men det er ikke noget krav, at der redegøres for dette allerede i et lokalplanforslag.

§ 16, Stk. 7 bestemmer tillige, at et lokalplanforslag skal ledsages af en redegørelse, der belyser, hvordan *“lokalplanforslagets indhold og udformning af bestemmelser har sammenhæng”* med en udbygningsaftale efter § 21. (Erhvervsministeriet, 2018b: § 16, Stk. 7) Både selve oplysningen om udbygningsaftalens indgåelse og dens betydning for lokalplanforslagets bestemmelser skal fremgå af redegørelsen til det forslag, der opstår som følge af aftalen, jf. en vejledende udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen (j.nr. SNS-100-00140). (Naturstyrelsen, 2014a: s. 16)

Hensigten med dette redegørelseskrav er ifølge lovbemærkningerne, at sikre åbenhed omkring planlægningen og de underliggende aftaleforhold, så offentligheden har mulighed for indblik i den proces, der har resulteret i lokalplanforslaget, hvilket indebærer en beskrivelse af hvordan

bygherren forventes at påvirke lokalplanlægningen. (Naturstyrelsen, 2014a: s. 21, Anker, 2013: s. 434, 477f)

Kommunalbestyrelsens indgåelse af en udbygningsaftale skal ske *“samtidig med lokalplanens endelige vedtagelse”* (Erhvervsministeriet, 2018b: § 21 b, Stk. 5).

Dermed er kravene om forudgående offentlighed i forbindelse med udbygningsaftaler skærpede ift. aftaler indgået indenfor den fri aftaleret, hvor der ikke findes redegørelseskrav allerede i et lokalplanforslag.

Det fremgår af Planlovens Kapitel 6, at der kan fremsættes bemærkninger til planforslag i en otte ugers høringsperiode, og kommunalbestyrelsen kan derfor genoverveje udbygningsaftalens indhold herefter. (Erhvervsministeriet, 2018b: Kapitel 6) Disse bestemmelser betyder, at kommunalbestyrelsen ikke må have forpligtet sig endeligt ift. en udbygningsaftale, forud for lokalplanens vedtagelse. (Anker, 2013: s. 478)

Dette har til hensigt at skabe åbenhed omkring baggrunden og processen for udformningen af et konkret lokalplanforslag, der udspringer af en udbygningsaftale og for hvordan ændringen forventes at påvirke planlægningen. - Imidlertid er det udelukkende oplysningen om, at der findes et aftaleudkast, som skal offentliggøres af kommunen, mens der ikke findes krav om offentliggørelse af selve udbygningsaftalen. (Erhvervsministeriet, 2018b: § 21 b, Stk. 4)

Oplysningen om udkastet skal indeholde information om aftalens parter og formål, herunder de ændringer i plangrundlaget, der foretages pga. udbygningsaftalen, samt hvilke infrastrukturanlæg grundejeren udfører og de omkostninger grundejeren finansierer. (Naturstyrelsen, 2014a: s. 22)

Der kan dog opstå tvivl omkring tolkningen af graden af åbenheden i loven, fordi hensigten med loven var, at aftalerne skulle være offentligt tilgængelige, hvilket delvist modsiges af lovens krav. Astrid Viskum, Civilingeniør i arkitektur og design og byplanlægger i Frederiksberg Kommune forklarer

“der står jo ved forslaget, at der skal ligge et udkast [...]. Så det er jo så op til kommunerne selv at vurdere, hvad der er et udkast, om det bare er en skitsetegning om det bare er et kryds og en pil. [...] Men så står der ved endelig vedtagelse, at oplysning om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres. [...] det kan man jo næsten kun forstå sådan, at det ikke er hele aftalen, der skal ligge der.”

(Viskum, 2019: 01:00:29)

I Frederiksberg kommune har planlæggerne således valgt at lægge udbygningsaftalerne frem:

“det har vi bare valgt at gøre, da vi ikke synes at der er noget hemmeligt i det. Den skal jo også politisk forelægges. Og hvad er det ellers, man foreligger politisk? Så skal det være en lukket bog. Det bør være offentligt tilgængeligt.”

(Jacobsen, 2019c: 01:02:30)

Selvom der dermed findes en vis åbenhed som forudsætning for den offentlige debat, er der således dele af forarbejdet til udbygningsaftalerne, samt af aftalernes indhold, som kan holdes hemmelige mellem kommunen og udbygningsaftalens øvrige parter.

Herudover kan kommunens valg af offentlighedens indsigt i planlægningen indenfor udbygningsaftaler hjemlet af planloven afgøres af de traditioner, man har i de enkelte kommuner, hvilket eksemplet om Frederiksbergs fremlæggelse af udbygningsaftaler viser.

Den opfølgende undersøgelse om kommunernes brug af udbygningsaftaler underbygger dette, da det fremgår, at det kun er få kommuner, der fremlægger udbygningsaftalerne i deres helhed. Udbygningsaftalerne kan dermed i nogle tilfælde anskues for at være en del af en relativ lukket planlægningsproces mellem kommune og øvrige parter, som efter udarbejdelse af aftalen opnår en sammenhæng med den øvrige formelle planlægning.

Det kan, jævnfør eksemplet fra Tårnby Kommune, tænkes, at mens den formelle tilgang til udbygningsaftaler kan karakteriseres af længere forberedelsestider og med krav til oplysninger i lokalplanforslag om aftaleudkast, så kan aftaler efter den fri aftaleret give planlæggerne en mulighed for at levere en ønsket udvikling over kortere tidsrammer end gennem det lovbaserede rum.

Dog overvejes det, at det forudgående offentlighedskrav bedre kan sikres gennem de formelle udbygningsaftaler, som de fleste kommuner jo også benytter i stedet for den fri aftaleret.

6.4.3 Er udbygningsaftaler egentlig frivillige? - Motiver for indgåelse af aftaler

I dette afsnit overvejes frivillighedsbegrebet i forbindelse med udbygningsaftaler indgået efter planloven. Dette gøres for at afklare hvilke motiver, der kan optræde i tilknytning til sådanne aftaler.

Viskum reflekterer over udviklingen fra frivilligt baserede aftaler til planlovens narrativer for udbygningsaftaler. Som tidligere nævnt bestemmer planloven med §21 b at en udbygningsaftale *“kan”* indgås *“På opfordring fra en grundejer”*. (Erhvervsministeriet, 2018b: § 21 b) Med ordet *kan* er udbygningsaftalerne som udgangspunkt fortsat baseret på frivillighed, og da er det grundejeren der uopfordret må henvende sig angående en udbygningsaftale. Viskum bemærker:

“Dette her med udbygningsaftaler er jo noget, man har gjort uden om planloven i mange, mange år. Med nogle aftaler, og så har man sådan prøvet at få det frem i lyset ved at indføre noget i planloven, der hedder frivillige udbygningsaftaler. Det i sig selv er jo også et mærkeligt ord, ikke? For det er jo ikke noget frivillighed over det. Det er jo ikke sådan, at bygherren som det første tilbyder at etablere et anlæg. Udbygningsaftaler ses mere som en forhandling i planprocessen, hvor begge parter kender spillet.”

(Viskum, 2019: 00:16:34)

Dermed må det overvejes, at frivilligheden mest består i, at grundejeren har et økonomisk incitament, mens kommunen, har nogle mere almennyttige hensyn, der skal varetages, hvis grundejeren skal have sin ønskede udvikling for en ejendom godkendt. (Thygesen, 2019: 00:38:04) Dette underbygges af Anne Hertz Dahlgren, byplanarkitekt i Gladsaxe Kommune, der fortæller om initieringen af en udbygningsaftale:

“Det er jo klart, at når vi sidder og siger, at vi ved ikke, om infrastrukturen her i området kan bære den udvikling [...] Så har man jo ligesom mellem linjerne sagt: Hvis I gerne vil det her, så ved I godt hvad for et kodeord, det er I skal sige! Så kan man sige, lægger man ord i munden på dem, når nu det skal komme fra dem? Nej altså vi ridser jo op, noget som er kendt viden [...] Så ved de jo godt, at det ikke er en planlægning vi har planlagt.”

(Dahlgren, 2019a: 00:05:10)

I praksis er det dermed mindre relevant, om kommunen ikke kan sige kodeordet for en udbygningsaftale, hvis grundejeren udelukkende kan få en tilsigtet udvikling gennemført ved samtidigt at anlægge en infrastruktur, der kan bære denne.

Der kan være forskel på, hvor meget kommunerne ønsker at presse en grundejer i forbindelse med en tilstræbt udvikling, idet kommunernes forudsætninger kan påvirke, hvordan de forhandler med grundejerne og hvilke krav, de stiller. Thygesen forklarer:

“Mange kommuner er jo interesserede i at være erhvervsvenlige overfor virksomheder og deres udviklingsmuligheder. Så der oplever jeg, at kommunen også har en interesse i at understøtte de virksomheder, der er i kommunen.”

(Thygesen, 2019: 00:31:36)

Dermed er kommunernes incitament til at forhandle med en grundejer, og dermed grundejerens grad af “frivillighed” afhængigt af kommunernes kontekst. Også Dahlgren adresserer kommunernes dilemma i forbindelse med ønsket om byudvikling:

“det er jo afgørende for en kommunes udvikling om man bare er lykkelig og klapper i hænderne hvis der kommer nogen og overhovedet vil bygge hos en, end hvis man faktisk kan tillade sig at være en smule kræsen, fordi at der er flere der står i kø.”

(Dahlgren, 2019a: 00:24:10)

Perspektivet for udsagnene kan ses i forlængelse af Afsnit 5.1.2, idet det planlægningens samspil med markedsmekanismerne og de lovmæssige strukturer kan bidrage til at påvirke udviklingen af ejendomsmarkedet. Jf. Smiths forskning, vil kommunens og grundejerens incitament for at indgå en udbygningsaftale være højt, hvis kommunen har et stort potentiale for at omdanne deres bymæssige kvaliteter, og forskellen mellem den aktuelle husleje i en ejendom og den potentielle lejeværdi er stor. (Smith, 1979: s. 546, Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462).

Dermed kan det overvejes, om andre kommuner, der ikke har en lige så attraktiv position på ejendomsmarkedet som Frederiksberg eller Gladsaxe, muligvis oplever sig mere motiverede til at stræbe efter en højere økonomisk vækst.

Motivationen for at indgå en udbygningsaftale beror dermed ofte på grundejerens ønske om at fremrykke en planlægning og samtidig opnå forøgede byggemuligheder på en ejendom, mens kommunen *“får noget andet igen”* fra grundejeren. (Thygesen, 2019: 00:28:14). Viskum udtrykker således, at: *“Udbygningsaftaler er udtryk for en forhandling, hvor begge parter får ‘noget’. [...] Det projekt man ender med, [skal være] rigtigt og passe til byen.”* (Viskum, 2019: 00:56:30) Dermed begrundes udbygningsaftaler i Frederiksberg Kommune hovedsageligt ud fra de bymæssige forhold, og man vægter, at projektet er af høj kvalitet. Jacobsen fra Frederiksberg, uddyber kommunens værdier:

“det går ikke lige så voldsomt for sig, som det måske gør i København. - Vi har ikke den der vækst dagsorden. Vi bygger helst bare det, vi synes, der er det rigtige at gøre nu, i forhold til, at det skal give noget til byen. Det er meget studieboliger, der har været mangel på, så det vi laver, har noget med studieboliger at gøre.”

(Jacobsen, 2019c: 00:05:00)

Denne indstilling betyder, at hvis et projekt *“kan noget helt særligt”* (Jacobsen, 2019c: 00:06:28) i forhold til de arkitektoniske og funktionelle kvaliteter, så vil kommunen overveje positivt, at der må bygges tættere, eksempelvis i stationsnære områder. Dermed kan et projekt bruges til at løfte et område. (Viskum, 2019: 00:07:23) Jacobsen forklarer, at i Ishøj Kommune afhænger kommunens incitament til at indgå en udbygningsaftale helt af konteksten:

“hvis det giver god mening, hvis det er en virksomhed som ligger dårligt i et boligområde vil det være rart at få denne her virksomhed væk, eller omvendt. Vi arbejder i rigtig mange forskellige retninger.”

(Jacobsen, 2019a: 00:27:00)

En af disse retninger udgøres af en politisk målsætning om, at de gerne vil have flere borgere, og gerne børnefamilier. (Jacobsen, 2019a: 01:02:02) Ønsket om flere børnefamilier er derimod ikke et højt ønske i Frederiksberg Kommune, der indtil for to-tre år siden:

“slet ikke ville bygge familieboliger, fordi det ville ligge last på anlægsramme og i forhold til daginstitutioner, hvor der er loft på, hvor meget man vil spytte penge i det. Så jo flere børn der kommer, des sværere bliver det at få plads til dem.”

(Jacobsen, 2019c: 00:05:00)

Da kommunernes vilkår for udvikling er forskellige, er dermed er også deres motiver og rationaler for at indgå udbygningsaftaler forskellige.

Begge kommuner prioriterer de almennyttige hensyn højt og vægter en tilsigtet udvikling i forhold til konteksten i kommuneplanen, men hvor Ishøj Kommune muligvis prioriterer at indgå udbygningsaftaler ud fra et overordnet perspektiv om placering af funktioner i kommunen, ses der i Frederiksberg Kommune tillige et markant fokus på de arkitektoniske og funktionelle kvaliteter.

Sidstnævnte fokus begrundes med, at man: *“ikke fra politisk side [er] bange for at lade nogle grunde stå tomme, hvis man ikke har fundet det rigtige projekt, eller hvis der ikke er kommet noget.”* (Viskum, 2019: 00:08:29)

Dermed kan det overvejes, om Frederiksberg Kommune pga. sin attraktive placering - geografisk og på ejendomsmarkedet - kan tillade sig at være mere afventende med at indgå udbygningsaftaler, hvor man andre steder er relativt mere ivrige efter, at der bør ske en udvikling med henblik på bymæssig og økonomisk vækst i kommunen.

6.4.4 Opsamling og vurdering - udbygningsaftaler

Afsnittet foretager en analytisk distinktion der bestemmer, at den formelle planlægning af udbygningsaftaler hjemles med planloven, mens den uformelle planlægning af aftalerne er ulovbestemt og aftalerne indgås med den fri aftaleret.

Surveyen og den opfølgende undersøgelse i forbindelse med udbygningsaftaler har påvist, at 19 ud af 34 fingerplans-kommuner har benyttet formelle udbygningsaftaler. De ulovbestemte aftaler må fortsat bruges. Kun to ud af 15 kommuner i surveyen, har benyttet sådanne aftaler, mens der ikke har været tilgængelige data til belysning af ulovbestemte aftaler blandt de kommuner, der ikke har besvaret undersøgelsen.

Afsnittet viser, at kommunernes politiske rationaler om en udvikling er bestemmende for indgåelsen af udbygningsaftaler. Disse rationaler kan variere fra kommune til kommune, og mens der i Frederiksberg Kommune findes en vægtning af arkitektoniske og funktionelle kvaliteter i forbindelse med de bymæssige forhold, arbejder Ishøj ud fra flere retninger i byudviklingen.

Det lader hertil, at kommunernes forskellige forudsætninger og behov for byudvikling i visse tilfælde kan påvirke deres incitament for forhandlingerne om udbygningsaftaler med grundejerne. Dette er fordi kommunens og grundejerens incitament for at indgå en udbygningsaftale jf. Smiths forskning vil være højt, hvis kommunen har et stort potentiale for at omdanne deres bymæssige kvaliteter, og “the rent gap” er højt.

Afsnittet påviser også, at rammen med planlovens redegørelseskrav, i tillæg til den ulovbestemte mulighed med den fri aftaleret, kan påvirke kommunernes valgte metoder for indgåelse af aftaler samt for oplysning af offentligheden. Mens den formelle tilgang med udbygningsaftaler har længere forberedelsestider og med krav til oplysning i lokalplanforslag om aftaleudkast, så kan etableringen af aftaler efter den fri aftaleret medføre en udvikling over et kortere tidsrum.

Dertil påvirkes kommunernes metoder af en normativ indstilling til hvordan man bør gøre noget, og hvilke handlinger dette berettiger. Dette illustreres ved udsagnene fra Frederiksberg Kommunes planlæggerne, som forklarer, hvordan de har *“valgt”* at fremlægge udbygningsaftalerne, der *“bør være offentligt tilgængeligt”*. (Jacobsen, 2019c: 01:02:30) Modsat begrundes Tårnby Kommunes valg af en ulovbestemt aftale, med et pragmatisk og løsningsorienteret baseret rationale med ordene *“det var en pragmatisk løsning.”* (Bilag 4: Møller-Jensen, H. F. Tårnby Kommune)

Der kan dertil argumenteres for, at gråzonen i forbindelse med de ulovbestemte aftaler stort set er forsvundet i praksis efter planlovsændringen i 2007. I særlige tilfælde bruger kommunerne dog alligevel den fri aftaleret, og dermed forsvinder pointen med planlovens bestemmelser om offentlighed delvist.

6.5 Delkonklusion

Med henblik på at besvare det tredje underspørgsmål om hvordan strukturerne for den formelle planlægning spiller sammen med de uformelle aspekter i planlægningen, hvordan den uformelle planlægning og konteksten herom adresseres af kommunerne i praksis, og hvilke normer og værdier der kan identificeres heri, har Kapitel 6 opstillet en analytisk afgrænsning mellem formelle og uformelle planlægningstyper. Dette er gjort med tre forskellige sondringer:

For det første, har Afsnit 6.1.1 opstillet en initierende analytisk sontring mellem den uformelle og den formelle planlægning. Dette er sket med gennemgangen af de administrative principper for planhierarkiet i den formelle planlægning, og en belysning af forholdet til uformel planlægning. Dertil forklares, at de uformelle plantyper anvendes forud for en formel planlægningsproces med henblik på at afklare de specifikke planlægningsproblemer og udviklingsmuligheder der findes i et område. (Jacobsen, 2019a: 00:15:52) De har ingen retsvirkning, og kan ikke erstatte formelle planer, men kommunerne har ansvaret for deres indhold.

For det andet, beskrives i Afsnit 6.1.4 at uformelle samarbejder kan udgøres af styringsnetværk med henblik på at løse konkrete opgaver i et tværkommunalt samarbejde, eller med henblik på en ikke-formaliseret koordinering af kommunernes planlægning. (Bendixen, 2016: s. 11)

For det tredje, foretages i Afsnit 6.4.1 en analytisk distinktion om, at ulovbestemte aftaler for udbygning af infrastruktur efter den fri aftaleret kan ansues som en type af uformel planlægning, i modsætning til udbygningsaftalernes aftaler efter planloven, der er en del af kommunernes formelle planlægning. (Thygesen, 2019: 00:02:45)

I forlængelse af distinktionerne i ovenstående kapitel, kan den uformelle planlægning opfattes som et bredere begreb, der findes i tilknytning til planlægning på forskellige niveauer og skalaer. Dette

kan være på et tværkommunalt niveau i en uformel kontekst, som Loop City netværksplanlægningen viser, det kan være på bydelsniveau ved brugen af uformelle planer, eller på et helt lokalt niveau i forbindelse med ulovbestemte, frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur. Det har vist sig, at den uformelle planlægning ofte ender med at være en del af den traditionelle og formaliserede planlægning. Dermed kan den uformelle planlægning anskues som en helt almindelig del af den traditionelle planlægning.

Værdier, rationaler og demokratibegrebet i den uformelle planlægning varierer efter konteksten og type af planlægning, hvilket fremgår af det følgende.

Værdier og politiske rationaler

De identificerede værdisæt i Loop City processen kommunernes er overordnet det fælles samarbejde for udviklingen af regional, økonomisk og bymæssig vækst, og det regionale perspektiv om mobilitet og regional konkurrenceevne. Dette afspejles af, at finanskrisen var en central, udefrakommende faktor der udgjorde en platform for anlæggelsen af letbanen, fordi byvisionens branding af letbaneprojektet som en drivkraft for økonomisk vækst, byudvikling og transport imødekom det politiske behov for en forøget regional konkurrenceevne, hvorfor letbanen blev støttet både lokalt og nationalt. (Flyvbjerg, 2005: s. 40 f)

Hertil er der identificeret værdisæt om udviklingen af de kommunale stedlige identiteter og rationaler om lokal konkurrence med økonomisk vækst indenfor kommunernes egne grænser.

De overordnede politiske rationaler, der ligger til grund for samarbejdet, er dermed influeret af det neoliberale fænomen, hvilket ligeledes gør sig gældende i strategien med byvisionen, der opstod som rationale i forlængelse af finanskrisen og skulle overtale politikere, investorer og andre til at tilslutte sig Loop Citys ideer. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808, Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f, Healey, 2009: s. 441)

Det kan overvejes, om disse forudsætninger for anlæggelsen af letbanen kan besidde en dobbelt karakter, idet perspektivet om vækst på den ene side muliggjorde støtten til projektet, men på den anden side muligvis fastbandt netværksplanlægningen og kommunerne til dette forudfattede rationale, hvilket kan have blokeret for at skabe nye forståelser i planlægningen, jf. Ishøj Kommunes tidlige forsøg på udviklingen af fortællingen om letbanen gennem de multiple stedsfortællinger på strækningen.

Dette kan anskues i lyset af Sehested kritik i Afsnit 6.1.3 af byrådenes strategier for den fysiske udvikling, der ofte er baseret på en politisk, rationel form for tænkning. I dette lys kan det neoliberale perspektiv for Loop City overvejes, som kan hæmme reel, strategisk tænkning ved at genskabe allerede etablerede forståelser i planlægningen, og kan forlænge nutiden ind i fremtiden ved at kopiere strategier fra andre geografiske sammenhænge. (Sehested et al., 2008: s. 14) Hvis dette har gjort sig gældende i Loop City, kan den uformelle netværksplanlægning i dette tilfælde

have baseret sig (for meget) på forudfattede rationaler og værdier, i stedet for at genskabe fortællingen om Loop City i multiple sammenhænge, og dermed revitalisere fortællingen, så den ikke 'blev træt'. Denne tilgang kan have medvirket til at Loop Citys lukkede i 2018.

I forhold til kommunernes praksis for de uformelle planer ses det, at termer, skalaer og indhold kan overlappe, og at masterplanen, udviklingsplanen og helhedsplanen, der benyttes af de fleste kommuner, har fællestræk, men der findes også generelle træk, der adskiller dem. Det overvejes derfor, om kommunernes praksisser for brug af plantyperne kan være traditionsbestemte, eller om plantyperne benyttes som administrative redskaber, der defineres af områdernes kontekst, eller af kommunens strategier.

I Afsnit 5.1.1 ses at planlægningen kan ses som multiple sameksisterende spor i planlægningen. (Massey, 2005: s. 12) Dette er både iagttaget på tværs af institutionernes uformelle planlægningsmetoder, men er også iagttaget indenfor de enkelte uformelle metoder. Således er de uformelle plantypers værdimæssige udtryk både påvirket af velfærdsstatens værdisæt, som kan ses i at flere planer søger at skabe et byrum og kulturtilbud for alle typer af borgere, men samtidig er eksempelvis masterplanen NærHeden under indflydelse af neoliberale strategier. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808, Healey, 2009: s. 441).

De værdisæt, der er identificeret i de uformelle plantyper, afspejler oftest et politisk, velfærdsorienteret rationale. Hertil er der identificeret en bypolitisk vision for NærHeden masterplan i Høje-Taastrup, hvis fortællende og overbevisende strategi baseres på neoliberale strategier for byudvikling, omend byvisionen adresserer miljømæssig og social bæredygtighed som værdisæt. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 808, Healey, 2009: s. 441) Dette tyder på, at de neoliberale strategier for økonomisk vækst har fundet vej til praksis for enkelte uformelle planer, dog i en ny, værdimæssig form. Denne formændring kan muligvis skyldes, at den økonomiske krise, som var medvirkende til Loop City byvisionens overbevisende effekt, er drevet over, og der nu findes en ny global agenda om bæredygtighed, som det blev fastslået i Afsnit 6.3.2.

De værdisæt og politiske rationaler, der er tilknyttet udbygningsaftalerne, varierer. De bymæssige forholds arkitektoniske og funktionelle kvaliteter vægtes i Frederiksberg Kommune, mens Ishøj Kommune har forskellige politiske og kontekstbestemte retninger for deres byudvikling. Samtidig tyder noget på, at kommunernes incitament og ivrighed for at forhandle med en grundejer om en udviklingsaftale afhænger af kommunernes behov for igangsættelse af en byudvikling, og dermed afhænger kommunens forhandlingsposition delvist af, om kommunen har behov for at signalere erhvervsvenlighed med henblik på økonomisk vækst. (Thygesen, 2019: 00:31:36)

Det overvejes, at med et højere vækstpotentiale for investeringer i et område, findes en større motivation for grundejerne om at indgå udbygningsaftaler. (Smith, 1979: s. 546). Dette gælder også for kommuner, der kan være pressede over den markedsøkonomiske virkelighed, og ønsker at imødekomme grundejerne. (Thygesen, 2019: 00:31:36, Smith, 1979: s. 546)

Derfor kan planlægningen i samspil med de lovmæssige strukturer og markedsmekanismerne bidrage til at påvirke udviklingen af ejendomsmarkedet. (Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462). Det neoliberale fænomen og markedskræfternes indflydelse kan dermed ses i udbygningsaftalernes rationaler for økonomisk vækst.

Loop Citys overordnede værdisæt er todelt, og adresserede således både mobilitetsaspektet og den forventede økonomiske og bymæssige udvikling i forbindelse hermed.

Selvom det neoliberale rationale blev udslagsgivende for den politiske opbakning, havde selve mobilitetsaspektet et velfærdspolitisk perspektiv, idet en bæredygtig offentlig transport af borgerne udgør en væsentlig samfundsmæssig infrastruktur, med lige muligheder for alle uanset social status. De forskellige værdisæt, politiske rationaler og strategier herfor der er identificeret i de forskellige typer af uformel planlægning viser dermed, at det velfærdsorienterede perspektiv og det neoliberale fænomen eksisterer som dualiteter i planlægningen, hvilket flere forskere har påpeget. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 4f, Andersen, Pløger, 2007: s. 1349).

Demokratiet i den uformelle planlægning

I forhold til inddragelsen af borgerne forsøges der ikke med det netværksbaserede samarbejde i Loop City at skabe en konsensus mellem politikerne og borgerne. Indadtil fandtes flere aspekter i forhold til demokratiet og beslutningsprocesserne. En vigtig indefrakommende, forandrende faktor for forhandlinger og samarbejdet bestod øjensynligt af Holst konsensusorienterede profil, da hendes adfærd i tilspidsede situationer sandsynligvis har bidraget til at få samarbejdet til at fungere. (Flyvbjerg, 2005: s. 40 f) Dog adresserede Brøndby Kommunes borgmester, at netværket havde lukkede processer internt, hvilket ødelagde ejerskabet for kommunerne, mens Jacobsen fra Ishøj på et tidligt tidspunkt efterlyste udviklingen af fortællingen om letbanen gennem de multiple stedsfortællinger på strækningen, hvilket aldrig blev til noget. Dette kunne dog have styrket den strategiske planlægning, idet planlægningens mere flydende strategiske fokus på udvikling af steds kvaliteter som relationelle og med multiple forbindelser har en større kapacitet til at imødegå de forandringer der opstår i samfundet. (Sehested et al., 2008: s. 17)

Dermed har der været modsatrettede tendenser i planlægningsprocessen, der på samme tid kan have haft lukkede og politiske, elitære beslutningsprocesser om strategierne for samarbejdet, mens aktørernes relationer har været præget af forskellige tilgange til både samarbejde eller konflikter. Dette begrundes også delvist i udefrakommende faktorer, som kommunevalget i Lyngby-Taarbæk, da valget af Osmani påvirkede de interne relationer i planlægningsprocessen negativt, og da Lyngby-Taarbæk trak sig fra Loop City.

Ovenstående viser, at den netværksbaserede planlægning af Loop City delvist har været præget af tilgangen fra kommunernes almindelige strategiske planlægning forud for kommuneplanlægningen, der jf. Sehested kritik kan være af elitær og lukket form. (Sehested et al., 2008: s. 14)

Metoden med den forudgående offentlighed i den kommunale proces med uformelle planer vigtigt for demokratiet i planlægningsprocessen, idet offentligheden inddrages på et tidligt tidspunkt i

planlægningen med henblik på, at offentligheden på et tidligt stadie kan påvirke planerne. Dette er centralt i forlængelse af planlovens demokratiske perspektiv om forudgående offentlighed før fremsættelsen af et planforslag, der også fremgår af Afsnit 6.1.2.

Dertil overvejes, om planerne i en højere grad kan imødegå de omskifteligheder, er i samfundet, da inddragelsen og forbindelsen mellem aktører kan skabe ny viden om stedernes potentialer (Sehested et al., 2008: s. 17) Den tidlige involvering af aktører kan dermed bidrage til en mere åben planlægningsproces, der kan tilpasses den bymæssige og samfundsmæssige kontekst.

Således kan den uformelle planlægning muligvis være en mere effektiv form på lang sigt, og samtidig styrkes demokratiet i planlægningen, hvis borgerne reelt høres. Det lader til, at planlæggerne er bevidste om dette, men samtidig udtrykkes det, at borgerne kan opleve vrede over at de ikke har forandrende indflydelse. Derfor bør det overvejes, at planlæggere og politikere tydeliggør deres roller i processerne, fordi uigennemsigtige planprocesser kan bidrage til en usikkerhed blandt borgerne, hvis der er skjulte interesser i planlægningen, og da de uformelle planers status i planlægningen kan være utydelig.

For udbygningsaftalerne ses det, at 19 ud af 34 af fingerplanens kommuner har benyttet udbygningsaftaler efter planloven. De ulovbestemte aftaler må fortsat benyttes indenfor den fri aftaleret, men surveyen tyder på, at kommunerne kun gør dette i meget begrænset omfang. Det overvejes, at planlovens redegørelseskrav, samt muligheden for indgåelse af ulovbestemte aftaler, kan påvirke kommunens metoder for valget af aftaletype, men dermed også kan påvirke hvornår der sker en oplysning af offentligheden.

Det overvejes om det er hensigtsmæssigt i forhold til planlægningens demokrati og alsidigheden i planlægningen, hvis kommuner kan realisere en planlægning uden den tidlige oplysning, selvom dette er effektivt i en planlægningssituation, da anvendelsen af ulovbestemte aftaler ikke bør medføre, at politiske beslutninger træffes, før vedtagelsen af et formelt planforslag.

Hvis de politiske beslutninger tages udenfor den demokratiske beslutningssfære, kan de ulovbestemte aftaler være forbundet med udemokratiske tendenser. En sådant brug af planlægningen vil kunne undergrave den demokratiske troværdighed og det politiske ansvar. Derfor er det positivt, at udbygningsaftaler benyttes i højere grad end de ulovbestemte aftaler, da planlovens krav om tidlig offentlighed dermed sikres. I samme demokratiske perspektiv kan det dog undre, at mange kommuner vælger at hemmeligholde indholdet af udbygningsaftaler.

Ydermere er kommunernes valgte metoder præget af normative rationaler om hvordan noget bør gøres, og hvilke handlinger dette "bør" berettiger. Således mener man i Frederiksberg Kommune, at indholdet af udbygningsaftalerne, "*bør være offentligt tilgængeligt*", mens Tårnby Kommunes valgte en ulovbestemt aftale på baggrund af pragmatiske rationaler, med henblik på en effektiv løsning. Dermed findes der med udbygningsaftalerne forskellige demokratiske planlægningsprocesser baseret på de normative planlægningskulturer, der er i kommunerne.

Selv om Loop City netværkssamarbejdet havde en tydelig hierarkisk struktur, hvilket kan have bidraget til at smidiggøre processen, må det overvejes, at en øget kommunikation og åbenhed i netværksrelationerne, også i denne sammenhæng, kunne bidrage til at styrke netværksplanlægningen internt. Dermed kunne de politiske beslutningsprocesser blive tydeliggjort yderligere overfor deltagerne i netværkssamarbejdet. Dette må dog tages med forbehold, idet udsagnet fra eksempelvis Brøndbys borgmester udsprang fra en forhandlingssituation, hvor kommunen ønskede at minimere sine udgifter i forhold til fordelingsnøglen.

Kommunernes tydeliggørelse af planlægningsprocesserne overfor offentligheden i tilknytning til både planlægning i netværk og udbygningsaftaler anses også for vigtig, da borgere der ikke kan bidrage økonomisk til udvikling af byerne, kan have behov for indflydelse på planlægningen. Offentligheden muligvis indsigt i, hvilke motiver kommunerne besidder.

Ud fra de ovenstående afsnit kan det ikke konkluderes, at der forekommer en gentrificering som følge af den uformelle planlægning. Der er heller ikke noget, der tyder på, at planlæggerne i fingerplansområdet kommuner oplever, at omdrejningspunktet for kommunernes fysiske uformelle planlægning er økonomisk vækst.

Den uformelle planlægning understøtter dog de værdier, kommunerne indtager i forbindelse med den formelle planlægning, og som sådan er de to aspekter af planlægningen forbundet.

Det er påvist, at udbygningsaftalerne kan have et økonomisk rationale for vækst som motiverende faktor, der forhøjes, hvis der er store muligheder for udvikling af en ejendom og kommunerne pga. deres strukturelle omstændigheder ønsker en vækst. Dette kan jf. Smiths forskning udgøre en platform for gentrificering.

Jf. Kapitel 5 er der påvist gentrificeringsmekanismer som følge af markedsmekanismernes samspil med de lovmæssige strukturer, der påvirker ejendomsmarkedet, så priserne på boliger stiger, eller boligformerne forandrer sig fra lejeformer til andels- eller ejerformer. (Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462)

Idet den formelle og uformelle planlægning hænger sammen og understøtter hinanden, kan det derfor ikke udelukkes, at der forekommer gentrificeringsmekanismer som følge af den mere uformelle planlægning, hvilket kan overvejes bl.a. i forbindelse med den netværksbaserede planlægning omkring Loop City, der havde som formål at skabe bymæssig og økonomisk vækst i letbane-kommunerne, i samspil med fingerplanen og den formelle planlægning, hvilket vil påvirke ejendomsværdierne i de stationsnære områder.

Dertil kan de uformelle planers velfærdsorienterede rationaler også udgøre en platform for byudvikling, hvormed kvaliteterne i områderne forhøjes, og dermed kan der potentielt ske en gentrificering som følge af sociale og kulturelle årsager. (Byrne, 2003: s. 406)

Ovenstående overvejelser om den uformelle planlægningspraksis i fingerplansområdets kommuner medbringes til efterfølgende kapitel, hvor diskurserne i forbindelse med den fysiske planlægning undersøges.

7 Diskursanalyse

I dette kapitel undersøges det fjerde underspørgsmål om hvilke diskurser, der kan identificeres i byplanlægningens praksisser i forbindelse med uformelle planer, i den strategiske netværksbaserede planlægning og i udbygningsaftaler.

Det overvejes, hvilke bagvedliggende rationaler dette kan være et udtryk for, samt hvilke fordele og ulemper, der synes at træde frem i den forbindelse. Derfor undersøges det, hvilke tværgående tendenser, der kan findes i den uformelle planlægningsfære, og hvordan de kan udgøre et udtryk for bagvedliggende kulturer i kommunerne.

Undersøgelsen baseres på refleksioner over fortællinger og narrativer fra tekster, interviews, der udtrykker aktørernes tankesystemer og handlinger. Dette er undersøgt i de forudgående afsnit i Kapitel 6, samt ved yderligere inddragelse af information fra interviews. Dertil diskuteres, hvilke fordele og ulemper, der kan være forbundet med disse diskurser.

Dette er relevant, fordi diskursernes underliggende rationaler kan anskues som et udsagn om, hvordan "den gode" planlægning bør udføres, eller hvad den bør indeholde. En sådan normativ anskuelse kan være forbundet med politiske idealer, administrative holdninger osv., og er muligvis et udtryk for rationaler, der er baserede på diverse magtstrukturer. Derfor kan dette spørgsmål bidrage til at forstå dybden i den kompleksitet, der findes i planlægningens mangeartede facetter, og som kan gøre den uformelle planlægning og dens kontekst svær at navigere i. Ovenstående overvejelser holdes op imod forskning og fund fra Kapitel 5 eller Kapitel 6, eller der inddrages ny forskning.

Inden ovenstående undersøgelser og diskussioner, undersøges politiske rationaler fra det statslige system, der kan udgøre strukturelle forudsætninger for planlægningen. Dette gøres med en undersøgelse af planlovens hovedformål, som følge af overvejelser fra Afsnit 5.1.1, og 5.1.2 hvor det blev bestemt, at der findes et statsligt rationale om økonomisk vækst, der induceres gennem diverse strukturer og lovgivning, der ikke vægter borgernes sociale vilkår højt, hvilket kan skabe et rum for gentrificeringsprocesser.

Kapitlet opdager, at der findes både et dominerende neoliberalt og et velfærdsorienteret paradigme i den uformelle planlægning og i dens kontekst, der består af planlovens retningslinjer, der har indflydelse på den uformelle planlægning. Paradigmerne består af flere diskurser, der ses på forskellige niveauer af planlægningen, men som også findes i typerne af den uformelle planlægning.

7.1 Statslige værdier for planlægningen

I Kapitel 5 blev det overvejet, om der findes et statsligt, neoliberalt rationale i planlovens formålsbeskrivelse. Flere forskere mener, at byerne i stigende grad anskues som motorer for at

fremme den økonomiske vækst og Danmarks konkurrenceevne. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f) Dette adresseres i dette kapitel, som undersøger, om der kan findes et statsligt induceret neoliberalt princip for planlægningen. Derfor studeres planlovens formålsbeskrivelse, for at se hvilke politiske formål og værdier, der synes at være fremherskende i lovens tekst.

7.1.1 Planlovens værdisæt

I Kapitel 5 findes en række overvejelser om en stigende politisk-institutionelt fokus på konkurrencedygtighed gennem byplanlægningen. Dette underbygges umiddelbart af den planlov, der trådte i kraft den 15. juni 2017, hvis hovedformål er at:

“sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.”

(Erhvervsministeriet, 2018b: § 1)

Planloven tilsigter for første gang at tilstræbe en *øget økonomisk velstand* ved at skabe “*gode rammer for erhvervsudvikling og vækst*” (Erhvervsministeriet, 2018b: § 1 stk. 2, nr. 3) gennem den fysiske planlægning, samtidigt med at den fysiske planlægning skal værne om natur og miljø “*så*” samfundets udvikling kan ske bæredygtigt i respekt for menneskets livsvilkår. (Erhvervsministeriet, 2018b: § 1) Den socialt bæredygtige udvikling, loven henviser til, kan dermed ansues som kausalt afhængig af de nævnte samfundsinteresser om økonomisk vækst og beskyttelsen af natur og miljø. Det kan ses som et udtryk af en gældende politisk diskurs om, at en kvantitativ økonomisk vækst er forudsætningen for fremskridt i den sociale sfære.

Hertil findes der i stk. 2, nogle særlige hensyn, kommunernes planlægning skal iagttage. Disse handler om, at der ud fra en helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling, at værdifulde landskaber, bymiljøer og bebyggelser skabes og bevares, at der skabes gode rammer for vækst og erhvervsudvikling, at de åbne kyster skal udgøre en væsentlig natur- og landskabelig værdi, at biodiversiteten understøttes, og at forurening og støjulempere forebygges, at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningen, og at “*alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne.*” (Erhvervsministeriet, 2018b: § 1, stk. 2, 7) Dermed findes der andre politiske principper i planloven end det neoliberale, der skal varetages, som muligheden for planlægning for almene boliger i byerne. Dette hensyn blev indført i planloven i 2014. (Naturstyrelsen, 2014b) I bemærkningerne til lovforslaget fremgår baggrunden for hensynet:

“kommunerne skal have bedre muligheder for at udvikle byer med en blandet boligsammensætning. Det vil bidrage til, at der skabes alsidige byer med plads til alle”

(Naturstyrelsen, 2014b: s. 3)

Dermed er dette er relativt nyt, velfærdspolitisk hensyn, der adresserer boligmarkedets sammensætning, som en struktur, der påvirker gentrificeringsprocesserne. Planloven adresserer dette med henblik på at skabe *plads til alle*.

Derfor kan det diskuteres, hvorvidt det neoliberale princip egentlig er betydende i praksis. Jf. David Harvey, står rettighederne i den neoliberale, markedsøkonomiske stat i modsætning til de universelle rettigheder, der kan ses i en territorial velfærdsstat, hvor borgerne kan besidde en rettighed til offentlige serviceydelser som eksempelvis uddannelse, sundhed og offentlig infrastruktur. Hvis den politiske magt i en stat ikke håndhæver rettighederne, forbliver ideen om sådanne rettigheder tom. (Harvey, 2005: s. 179f) Derfor overvejes det, om planlovens adressering af økonomisk vækst gennem den fysiske planlægning, måske er baseret på en mere overfladisk diskurs, da princippet ikke kan håndhæves af staten.

Dette perspektiv bør holdes op imod, at kommunerne med ændringen af planloven i 2017 fik en større grad af frihed i den fysiske planlægning end tidligere, fordi statens indsigelsesret mod den kommunale planlægning udelukkende blev fokuseret til de fire nationale interesseområder indenfor vækst og erhvervsudvikling, natur- og miljøbeskyttelse, kulturarvs- og landskabsbevarelse, og hensyn til nationale og regionale anlæg. (Erhvervsministeriet, 2019b: s. 14, Erhvervsministeriet, 2018a: s. 3)

Idet planlægningen skal varetage disse særlige hensyn, kan loven anses at besidde velfærdspolitiske træk. Dertil bør det adresseres, at hvis kommunerne ikke vurderer at alsidighed i boligsammensætningen er vigtigt, så kan staten ikke fremsætte indsigelser. Dette betyder, at selvom der i 2014 kom socialt baserede, velfærdspolitiske rationaler i planloven, blev disse efter 2017 underordnede det økonomiske vækstprincip, idet staten må fremsætte indsigelse mod kommunerne, hvis dette princip ikke overholdes. Det gælder ligeledes i forhold til inddragelsen af offentligheden.

Karakteren af planlovens ændrede formål, og det politisk-institutionelle rationale om økonomisk vækst som en ny, bærende faktor i byplanlægningen tyder på, at der reelt findes et politisk forsøg på at fremme en mere neoliberal politisk dagsorden, på trods af, at den velfærdspolitiske dagsorden stadig vægtes højt.

Dette bekræftes af, at kommunerne har fået en langt højere selvbestemmelse, hvis de vægter de fire nationale interesseområder. Den manglende topstyring kan betyde, at kommunernes har nemmere ved at udføre en fornuftig planlægning, da de bedst ved, hvilke lokale udfordringer og muligheder deres byområder besidder.

Lovændringen om planlægning for økonomisk vækst betyder også, at der er kommet et større konkurrencepres på kommunerne. Planlægningen har derfor en statslig legitimitet til at gennemføre de neoliberale politiske værdier i kommunernes praksis, selvom det ikke må være på bekostning af de øvrige hensyn.

Dette bekræfter Carter og andres forskning omtalt i Afsnit 5.1.1., idet planlovens politisk-institutionelle rationaler fra velfærdsstaten og det neoliberale findes som en dualisme i planlægningen. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 5f, 14f) Hertil kræver princippet en stadig forøgelse af den økonomiske vækst gennem byplanlægningen, hvilket primært anses for kommunernes eget ansvar. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 14f) Som det overvejes med Brenner i Afsnit 5.1.1, kan en sådan ændring skyldes, at der har været et stigende regionalt konkurrencepres, der har medført at målene for økonomisk vækst privilegeres, på bekostning af hensynet til alsidighed i boligsammensætningen. (Brenner, 2004: s. 176)

I Afsnit 2.1 blev Allmendingers og Racos overvejelser om mainstream, feel good normer i byplanlægningen overvejet. I denne sammenhæng blev det overvejet, om diskurser om bæredygtighed i en kontekst af økonomisk vækst, i virkeligheden kan indeholde rationaler, der stimulerer markedskræfternes cirkulationer, ved ønsket om økonomisk udvikling ved investeringer i et boligområde. Dertil blev det overvejet, om der findes nogle, normativt baserede, politiske rationaler i den fysiske byplanlægning, der mener, at gentrificeringsprocesserne er biprodukter af et solidt ejendomsmarked. Det blev også overvejet, om det forsøges at modarbejde gentrificeringsprocesserne med boligpolitiske tiltag, eller om gentrificering blot ignoreres i byplanlægningen.

Dette afsnit viser, at planloven adresserer gentrificering, der således ikke ignoreres på nationalt niveau. På samme tid anses hensynet for mindre vigtigt end hensynet til erhvervslivet og samfundets økonomiske vækst. Derfor fremstår lovgivningens rationale således, at gentrificering ikke er ønskeligt, men idet den økonomiske vækst er vigtigere end hensynet til den sociale diversitet i byerne, er gentrificering et ærgerligt biprodukt af et ønskværdigt ejendomsmarked.

Kommunerne må dog gerne varetage den sociale diversitet i byerne med planloven, hvis de ønsker dette, og dermed kan planloven styrke dette, hvis kommunen er rustede til at stille krav til developere, jf. diskussionen i Afsnit 6.4.4. På den anden side, kan det overvejes, at fattigere kommuner ikke har de samme muligheder, og dermed ikke ønsker en høj boligdiversitet, hvis dette kan udelukke en ønsket økonomisk vækst.

Hertil kan det også overvejes, at visse kommuner hovedsageligt ønsker tilflyttere, der har råd til at købe egen bolig, hvis de i forvejen har mange almene boliger.

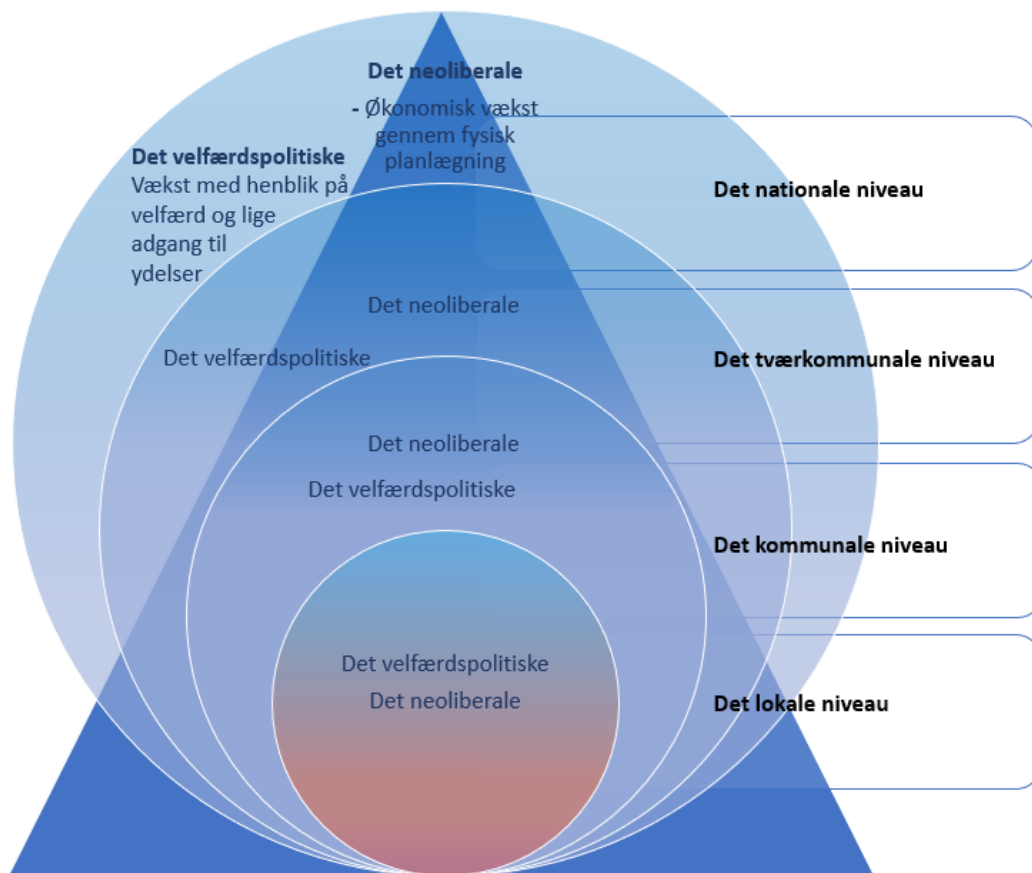
Dermed udgør kommunernes selvbestemmelse en vigtig faktor for kommunerne selv, selv om det kan overvejes, at friheden kan presse dem til at indgå aftaler med developere for at opnå økonomisk vækst, og på bekostning af byernes sociale diversitet.

7.2 Tværgående diskurser

Kapitel 6 har adresseret forskellige uformelle planlægningstyper- og rum. Flere normer, værdier og rationaler er identificeret. Derfor er konturerne af diskurser, der går på tværs af planlægningens

institutionelle niveauer, og på tværs af de uformelle planlægningsfærer blevet antydnet. Disse vil blive undersøgt i dette afsnit.

De mest markante, er den neoliberale og den velfærdspolitiske diskurs, hvis politiske rationaler er opdaget i alle lag af planlægningen. Dette er sket med en identifikation af de fortællinger og narrativer der omhandler diskurserne blandt aktører, i mødereferater, planer osv., og som udtrykker tilstedeværelsen af diskurserne i de rutiner, regler og normer, der findes i den formelle og uformelle praksis. (Hajer, 2006: s. 70) Fordi det neoliberale og det velfærdspolitiske gennemsyrrer alle disse lag og findes internt i hvert lag i flere sammenhænge, anses de for at være koalitioner af diskurser. Dermed kan der argumenteres for, at disse er paradigmer i både den formelle og uformelle byplanlægning. **Figur 17.**



Figur 17: Paradigmerne i byplanlægningen findes som diskurser på alle niveauer af planlægningen. Dette gælder både den neoliberale diskurs og den velfærdspolitiske diskurs, der dog på flere niveauer - og på tværs af sammenhænge - anses for underordnet den neoliberale. Figuren viser samtidig, at det neoliberale fænomen er meget markant på de øverste niveauer i planlægningen, mens det velfærdspolitiske bliver relativt mere centralt på de mere lokale niveauer. (Lind, A. W., 2019).

Dette gælder på det nationale niveau med planlovens hensyn, og med statens rationale for at investere i letbanen i forbindelse med Loop City. På det tværkommunale niveau ses diskurserne i

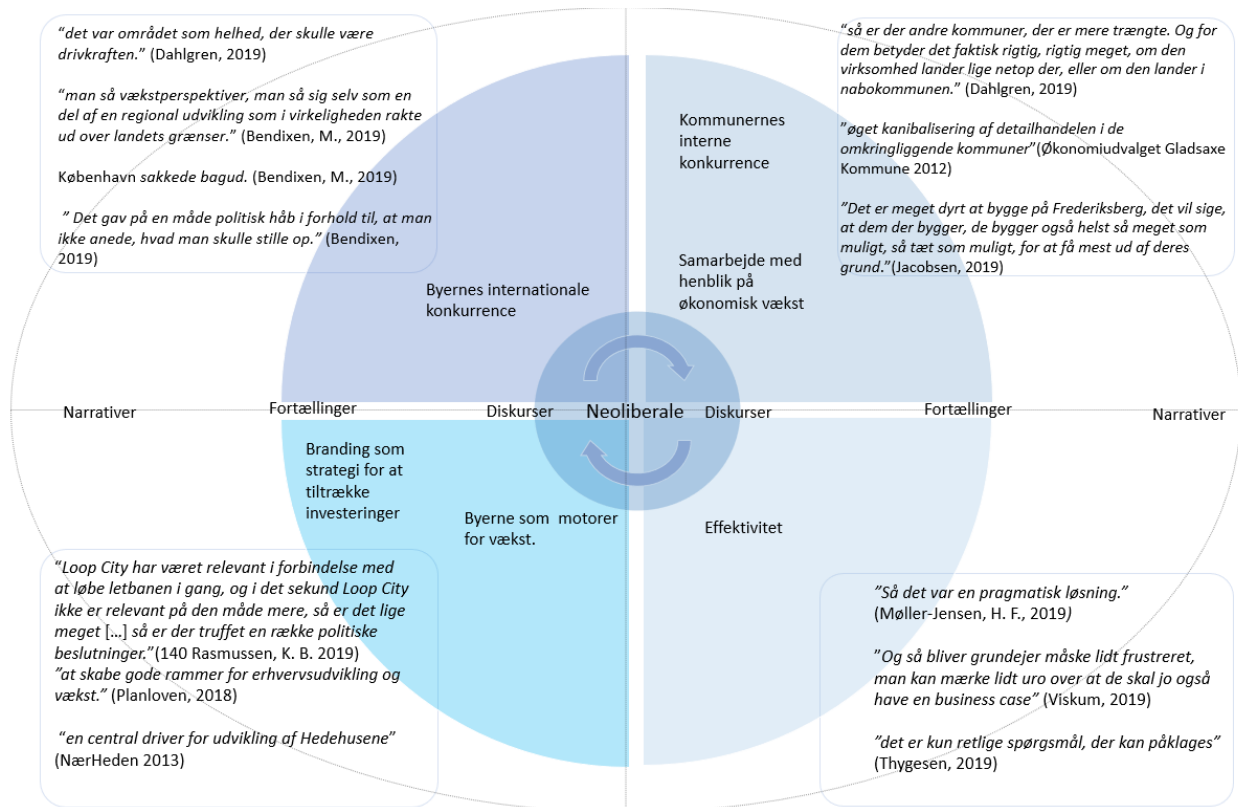
forbindelse med Loop City netværkssamarbejdet, og på et kommunalt niveau findes de i tilknytning til kommunernes forskellige politiske rationaler i forbindelse med egen planlægning eller egen attråværdighed på ejendomsmarkedet. På et helt lokalt niveau udtrykkes de i forbindelse med uformelle planer og udbygningsaftaler.

De forudgående analyser i Kapitel 6 viser, at selv om den neoliberale diskurs er dominerende på det nationale niveau, så anses den ikke for at være en hegemonisk diskurs, da diskursen om velfærdsstaten også er betydende. På det tværkommunale niveau anses den neoliberale diskurs fortsat for at være den mest dominerende. Dog indtager den velfærdspolitiske diskurs en lidt mere betydende rolle på det kommunale niveau, når kommunerne italesætter deres egne politikker i planer, interviews osv., mens den i planlægningen på det lokale niveau sidestilles den neoliberale diskurs. Ovenstående perspektiv vil blive uddybet i de følgende afsnit, hvor elementer fra planlægningens forskellige niveauer vil blive gennemgået med henblik på at tydeliggøre de diskursive elementer.

7.3 Det neoliberale paradigme

Det neoliberale paradigme findes både i det nationale, det kommunale og det lokale niveau af planlægningen. Dette analytiske ståsted er fremkommet på baggrund af iagttagelser af multiple informationer om diskursive sammenhænge i form af metaforer, der er relaterede til planlægningen, fortællinger om handlinger fra planlægningens praksis, eller fra udsagn eller dokumenter. (Flyvbjerg, 2005: 40 f, Hajer, 1997: s. 45, Healey, 1999: s. 28)

Der er identificeret fire overordnede diskurser i tilknytning til det neoliberale paradigme. **Figur 18.**



Figur 18: Det neoliberale paradigme går igen som narrativer, fortællinger og diskurser i planlægningen på både det nationale, det kommunale og det lokale niveau. De identificerede diskurser er henholdsvis byen som motor for økonomisk vækst, byerne konkurrence, diskursen om samarbejde med henblik på vækst samt diskursen om effektivitet. (Lind, A. W., 2019)

Diskursen om, at byerne er motorer for vækst, er gennemgående på det nationale og det kommunale niveau. Hertil findes diskursen om byernes samarbejde med henblik på vækst. På alle niveauer af planlægningen findes diskursen om byernes konkurrence, og fortællingen om branding af byerne, der støtter flere nævnte diskurser. På det lokale niveau er en diskurs der handler om effektivitet i planlægningen blevet identificeret. Diskurserne hænger sammen, og gennemgås i det følgende.

7.3.1 Byernes internationale konkurrence

Statens investeringslyst i letbaneprojektet kom i forlængelse af den økonomiske krise: "i 2009 var man jo afmægtige i forhold til krisen, der buldrede derudaf, og ingen anede hvad, København sakkede bagud i forhold til alle de byer, vi sammenlignede os med". (Bendixen, 2019b: 00:07:07) Fortællingen tyder på, at beslutningen om letbanen udsprang af diskursen om byernes internationale konkurrence, idet man sammenlignede sig på tværs af det internationale landskab og vurderede Københavns position i forbindelse med dette. Derfor det blev rationalet om, at København sakkede bagud i byernes konkurrence, og at man på nationalt niveau oplevede en afmægtighed i forhold til de markeds-mæssige mekanismer, der forårsagede krisen. Samtidig

forklarer Bendixen, at *“Så kunne man godt se, at man ville blive nødt til at investere i det, hvis det skal blive til noget større.”* (Bendixen, 2019a: 00:43:41)

Dette vidner om, at den nationale tankegang på daværende tidspunkt var centreret omkring genopretning og udvikling af økonomien, og at man mente sig underlagt markedsmekanismerne i en grad, så der skulle gøres noget radikalt.

Regeringen var relativt indifferent indstillet overfor de forskellige kommuners individuelle forhåbninger om vækst, da de fokuserede mere på byernes konkurrence i Europa. Dette ses med fortællingen om, at Loop City skulle være en enhed og drivkraft for økonomisk vækst:

“et af de steder man jo også fra regeringens side ønskede at kommunerne skulle samarbejde om, og som man jo forsøgte at igangsætte samarbejde om, var jo erhverv. Altså skulle man lave en eller anden fordeling af erhverv, og prøve at se Loop City som en samlet enhed, og dette her, at det ikke var vigtigt om en ny virksomhed bosatte sig i den ene eller den anden kommune, men at de bosatte sig i Loop City, og at det var området som helhed, der skulle være drivkraften.”

(Dahlgren, 2019b: 00:31:52)

Sætningen italesætter fortællingen om byernes konkurrence i et nationalt perspektiv. Loop city skulle tiltrække virksomheder med henblik på en tiltrængt udvikling, og konkurrencen stod mellem Loop City som helhed og Europas byer. Hertil vidner fortællingen om, at regeringen ønskede at styre denne vækst ved at indføre en fordeling af erhverv. Fortællingen vidner ikke om, hvorvidt den refererer til samme rækkefølgeplanlægning, som Bendixen i Afsnit 6.2.2 kalder for *“totalt urealistisk.”* (Bendixen, 2019a: 00:39:22) Selvom den nationale målsætning om økonomisk vækst var helt central i Loop Citys måde at adressere branding-strategien på med byvisionen, kunne en forpligtende rækkefølgeplanlægning ikke lade sig gøre pga. kommunernes egne, primære, ønsker om vækst. (Dahlgren, 2019b: 00:31:52)

Et perspektiv til kommunernes ønsker for denne vækst, er, at det udover kommunernes egne ønsker om vækst var urealistisk da *“markedet bestemmer jo i virkeligheden en arbejdsdeling, som kommunerne slet ikke var klar over.”* (Bendixen, 2019a: 00:18:13) Sidstnævnte narrativ om markedet som den bestemmende, strukturelle faktor for den økonomiske vækst er interessant, idet den kan udgøre en modsatrettet antagelse om, at kommunerne ikke kan kontrollere væksten, men at denne hovedsageligt sker på markedets vilkår.

7.3.2 Byen som motor for vækst

Diskursen om at byerne er en forudsætning for økonomisk vækst forårsagede, at staten delfinansierede letbanen med 1,7 mia. kr. for at *“oprette investeringsgrundlaget eller skabe vækst”* (Bendixen, 2019b: 00:07:07)

På det kommunale niveau, ses de neoliberale diskurser om vækst internaliseret som strategi ved netværkssamarbejdet om Loop City, idet den netværksbaserede samarbejdsform blev benyttet som

arbejdsmetode. De neoliberale diskurser i brandingstrategiens fortælling bruges til at ændre aktørers bevidsthed, med henblik på at få finansieret anlæggelsen af letbanen på et nationalt niveau, at søge investorer til projektet, eller at søge lokal sympati. (Healey, 2009: s. 441) Rationalerne herfra stammer fra den private sektor, og hviler på principper om akkumulation af økonomisk vækst. (Sehested et al., 2008: s. 14). Strategien for branding af Loop City, der *“skitserede byomdannelser og vækstmuligheder”* (Bendixen, 2019a: 00:45:39) blev derfor afgørende på det nationale niveau, for den nationale og lokale støtte til letbanen i Ring 3.

Loop City netværket benyttede dermed en brandingstrategi, der italesatte de store potentialer for kommunerne i Loop City området, hvilket skete gennem letbanen som mobilitetsfaktor, bæredygtighed og især for områdets økonomiske og bymæssige vækst. Dermed er fortællingen todelt i forhold til, at der både var et byudviklingsperspektiv, som var forbundet af fingerplanens principper om stationsnærhed, og et økonomisk vækstperspektiv, i tilknytning til de forventede investeringer i disse udviklingsområder.

Strategien med byvisionen for Loop City bør dog jf. Højer ses i sin relevante tidsmæssige kontekst i årene omkring finanskrisen, hvor de økonomiske konjunkturer udgjorde en ramme for, hvordan man italesatte branding. (Højer, 1997: s. 45) Noget tyder på, at der er ved at ske et skifte i denne forbindelse.

På det lokale niveau er den neoliberale diskurs om byen som motor for vækst også tilstedeværende, men dog ikke lige så dominerende, som på det statslige og det tværkommunale niveau.

Dette ses med Høje Taastrups Kommunes Masterplan *NærHeden*, hvis neoliberale strategier for branding med henblik på investeringer og vækst bruges til at sælge ideen om byområdet som *“fremtidens bæredygtige forstad, hvor den nemme hverdag og det stærke fællesskab er i fokus”*. (Nærheden, 2018). Dermed er de mere overfladiske lag af narrativer for diskurserne i tilknytning til planlægningen for NærHeden velfærdsorienterede. (Healey, 1999: s. 28)

Det viser sig dog, at de underliggende lag med brandingstrategien adresserer ønsket om økonomisk vækst ved investeringer i Høje-Taastrup Kommune. NærHeden omtales eksempelvis som *“en central driver for udvikling af Hedehusene”* (NærHeden, 2013). NærHedens strategier for hvilke typer af borgere man ønsker i området, rettes hovedsagelig mod potentielle ejendomssejere fra de øverste lag af middelklassen. Dermed er projektet ikke baseret på et velfærdspolitisk rationale, men benytter værdierne herfra som salgsteknik for boligerne.

Ændringen af fortællingerne i tilknytning til diskursen, tyder dermed på, at de politiske landskaber for planlægningen muligvis er ved at ændre sig på et overfladisk niveau. Dette niveau er organiseret om hvad, Raco kalder for en normativ, mainstream-position, der er organiseret omkring løst definerede *“feel good”* rationaler, som er svære at afvise. (Raco, 2012: s. 163) Det er dog fortsat de neoliberale markedsmekanismer, som fortællingerne beror på, når der skal tiltrækkes investeringer. Således fremstår fortællingerne til diskursen for NærHeden med en helt anden betydning, end der findes i byudviklingens dybere lag, da noget tyder på, at planlægningskulturen i tilknytning til

brandingstrategierne fortsat består. (Healey, 1999: s. 28) Dermed inkorporeres narrativer om social sammenhæng og bæredygtighed i den neoliberale dagsorden; ikke så meget med henblik på at skabe radikale forandringer, men med henblik på at tiltrække en bestemt type af borgere og pga. investeringsstrategier i tilknytning til dette.

7.3.3 Samarbejde med henblik på vækst

I diskursen om, at byerne anskuer sig selv i den internationale konkurrence mellem byerne, og at byerne er motorer for den økonomiske vækst, findes den regionale diskurs om det tværkommunale samarbejde. Dette dannes med henblik på en bedre forudsætning for at skabe denne vækst. Dertil findes i et mindre perspektiv kommunernes indbyrdes konkurrence som forudsætning af kommunernes egne ønsker om vækst.

Kommunerne så sig selv som en del af et regionalt vækstperspektiv: *“man så vækstperspektiver, man så sig selv som en del af en regional udvikling som i virkeligheden rakte ud over landets grænser.”* (Bendixen, 2019a: 00:43:41) Dermed blev den meget visionære italesættelse af disse faktorer brugt til at tiltrække opbakning, men italesættelsen reformulerede samtidig kommunernes fælles identitet. Gennem samarbejdet for vækstperspektivet skiftede de dermed fra at have været selvstændige enheder, til at blive mere kollektivt orienterede, og så sig selv i en international by-sammenhæng, med hensyn til vækstperspektiverne.

Der findes også fortællinger og narrativer, der peger på interne modsætninger og konflikter i samarbejdet:

“Det er jo klart, at der er nogle kommuner, der også her har et større overskud og måske bedre kan sige “jamen det er fint, og jeg kan godt sætte mig ind i den store sammenhæng”, og “det er måske ikke så vigtigt om lige den virksomhed lander her”, så er der andre kommuner, der er mere trængte. Og for dem betyder det faktisk rigtig, rigtig meget, om den virksomhed lander lige netop der, eller om den lander i nabokommunen.”

(Dahlgren, 2019b: 00:31:52)

Dermed fandtes der en intern konkurrence mellem kommunerne. Konflikterne opstod dermed af de samme dybereliggende, vækstbaserede årsager, som italesættelsen af visionen om samarbejdet opstod af. Derfor kan tilstedeværelsen af disse konflikter have rod i en konkurrencekultur i kommunerne. Denne kultur er baseret på værdier om økonomisk vækst gennem erhvervsvenlighed, og er opstået med politiske rationaler fra markedsmekanismerne. Dermed bidrager kommunernes sociale praksisser, til den neoliberale diskurs. (Hajer, 1997: s. 45, Healey, 1999: s. 28)

Dertil samarbejder kommuner og grundejere om udbygningsaftaler, hvilket kan ses i tilknytning til diskursen om samarbejde med henblik på grundejerens ønske om økonomisk vækst: *“Mange kommuner er jo interesserede i at være erhvervsvenlige overfor virksomheder og deres*

udviklingsmuligheder.” (Thygesen, 2019: 00:31:36) Dette kan, sammen med planlovens krav om erhvervsvenlighed, udgøre en platform for at indgå udbygningsaftaler. Erhvervsvenligheden bør ses i forhold til den markedsøkonomiske og politiske kontekst, kommunerne indgår i.

7.3.4 Diskurs om effektivitet i byplanlægningen

Der er bemærket fortællinger og narrativer tilknyttet målrettethed og effektivitet i forskellige sammenhænge. En af disse har været i tilknytning til kommunernes forskellige tilgange til inddragelse af offentligheden:

“Nogle kommuner har bare forholdt sig til, hvad der rent faktisk bare er lovkrav, at man sender noget høringsmateriale ud, og egentlig har kommunen mulighed for rent faktisk at trumfe planen igennem. Borgerne har mulighed for at påklage planen, men det er kun retlige spørgsmål, der kan påklages.”

(Thygesen, 2019: 00:21:55)

Fortællingen tyder på, at der i visse kommuner, findes normer for planlægningen, der synes at berettige en minimering af borgerinddragelsen, med henblik på at få vedtaget den endelige plan. Hertil er flere narrativer om effektivitet set i forbindelse med grundejernes tilgang til udbygningsaftaler: *“så bliver grundejer måske lidt frustreret, man kan mærke lidt uro over at de skal jo også have en business case, men der er man sådan meget mere rolig omkring det her i kommunen.”*(Viskum, 2019: 00:08:37) De andre fortællinger i tilknytning til indgåelsen af udbygningsaftaler, tyder på, at der findes en diskurs om effektivitet i planlægningen.

Tårnby Kommunes pragmatiske realisering af en udbygningsaftale til et lokalplanforslag hænger sammen med dette:

“Aftalen kom i stand efter høringen af lokalplanen [...] en anvendelse af PL § 21b have medført at sagen vedr. forslaget til LP skulle gå om. [...] Så det var en pragmatisk løsning. Aftalen blev dog indgået inden den endelige vedtagelse af lokalplanen.”

(Bilag 4: Møller-Jensen, H. F. Tårnby Kommune)

Ved at bruge en ulovbunden aftale, slap kommunen fra at bruge den forudgående offentlighed. Dette er interessant, idet kommunen har holdt sig et formål for øje med henblik på realisering af en plan, og har ment, at en effektiv realisering af planen var vigtigere, end spørgsmålet om den forudgående offentlighed, som planloven varetager jf. Afsnit 6.1.2.

Tårnbys handling og citatet ovenfor om visse kommuners minimale borgerinddragelser, giver anledning til at overveje, hvilke motiver der kan være i kommunerne, for at høre offentligheden i planlægningen. Udgør høringer en reel overvejelse af borgernes bekymringer? Eller bruges mindstekravet til høringen i visse tilfælde som en slags metodisk ventil der kan afkorte debatten med borgerne, for at få en tilsigtet planlægning gennemført hurtigt og effektivt? Hvis dette er tilfældet, kan borgerne miste tilliden til systemet, og demokratiet i planlægningen kan

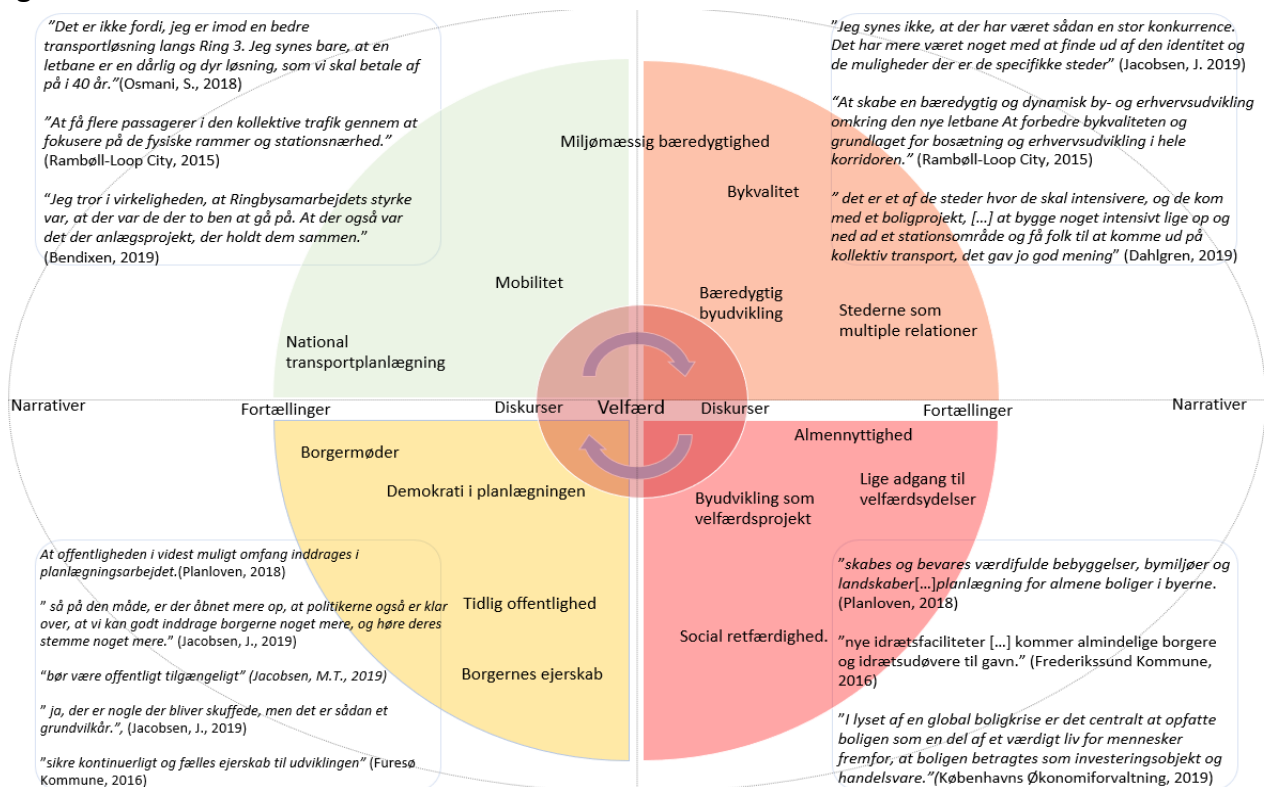
undermineres. Der er ikke nok evidens til at danne en konklusion på dette i nærværende sammenhæng, men emnet kan overvejes i en anden sammenhæng.

7.4 Det velfærdsorienterede paradigme

Det velfærdsorienterede paradigme kan identificeres i alle lagene af planlægningen og forankres i narrativer, fortællinger og diskurser herfra. Som det blev forklaret i Afsnit 7.1, fremtræder paradigmet om velfærd, fordi diskurser på tværs af planlægningens lag støtter op om dette. Diskurserne overlapper hinanden delvist, men opstilles som analytiske distinktioner på baggrund af sammenhørende og multiple typer af spor af fortællinger, narrativer eller handlinger fra planlægningen. (Flyvbjerg, 2005: 40 f, Hajer, 1997: s. 45, Healey, 1999: s. 28) De identificerede diskurser vil blive gennemgået i det følgende.

Der er identificeret fire overordnede diskurser i tilknytning til velfærdsparadigmet: Diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt, hvor alle borgere har lige adgang til velfærd, diskursen om demokrati i planlægningen, diskursen om mobilitet og diskursen om en bæredygtig byudvikling.

Figur 19.



Figur 19: Narrativer, fortællinger diskurser og i det velfærdsorienterede paradigme. Dette er centreret omkring fire diskurser om, henholdsvis byudvikling som velfærdsprojekt, demokrati i planlægningen, mobilitet og bæredygtig byudvikling. (Lind, A. W., 2019)

Diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt er gennemgående på det nationale og det lokale niveau. Hertil findes diskursen om demokrati i planlægningen på alle niveauer af planlægningen.

Diskursen om mobilitet som ses på det nationale og det tværkommunale niveau, mens diskursen om bæredygtig byudvikling findes på alle niveauer af planlægningen. Disse gennemgås i det følgende.

7.4.1 Byudvikling som et velfærdsprojekt

På det nationale niveau ses fortællingen om byudvikling som et velfærdsprojekt i planlovens formål, hvis multiple hensyn til kulturmiljøer og hensynet til boligdiversitet kan sikre borgerrettede behov. Diskursen er ikke udtalt på det tværkommunale niveau i tilknytning til Loop City, men findes som fortællinger eller narrativer i tilknytning til flere af kommunernes egen planlægning i forbindelse med fortællingen om lige adgang til velfærdsydelser, og findes på det helt lokale niveau i de værdier, der udtrykkes med de uformelle planer.

I Afsnit 5.1.2 optræder diskursen i forbindelse med en sagsfremstilling til borgerrepræsentationen, hvori Økonomiforvaltningen foreslår, at Københavns Kommune skal arbejde med:

“At adressere udfordringer på boligmarkedet ved at indføre og/eller støtte op om tiltag, der søger at løse strukturelle barrierer for at tilvejebringe boliger. [...] At anerkende, at alle politiske styringsniveauer er forpligtede til at regulere det private boligmarked i henhold til internationale regler om menneskerettigheder”

(Økonomiforvaltningen, 2019)

Fortællingen og narrativerne i citatet er i tråd med planlovens rationale om hensynet til social diversitet. Citatet er et kommunalpolitisk forsøg på at adressere gentrificeringens mekanismer.

Da forslaget søger at løse de strukturelle barrierer for boligsøgende, udgør det en normativ position om, at en by bør besidde en alsidig social sammensætning. Denne position ligger i forlængelse af Smiths forskning, og udtrykker, at gentrificering overvejende skyldes strukturelle problemstillinger i tilknytning til markedsmekanismernes indflydelse på boligmarkedet.

Diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt findes også i fortællingen om borgernes lige adgang til velfærdsydelser på det lokale niveau i de uformelle planer. I masterplanen for Værløse Bymidte skal der eksempelvis sikres et *“kontinuerligt og fælles ejerskab til udviklingen [og] muligheder for ophold i byrummet og sociale mødesteder”* (Furesø Kommune, 2016: s. 3).

Fokus er dermed på borgernes lige adgang til det sociale rum, og borgerne skal opleve et fælles ejerskab til byen. Der er adskillige eksempler på sådanne formuleringer i de uformelle planer.

Dermed tyder det på, at velfærdsdiskursen er rodfastet i denne planlægningstype, og at kommunerne har en kultur i denne del af planlægningen der gør, at det falder naturligt at planlægge for de almennyttige hensyn, hvilket i øvrigt ligger fuldstændig i forlængelse af planlovens formål.

Disse almennyttige hensyn gennemsyrrer planlægningen på alle niveauer, således også i de mest lokale forhold. Diskursen om byudviklingen som et velfærdsprojekt findes også i kommunernes motivation for at indgå udbygningsaftalerne:

“kommunen kan indgå nogle aftaler om at udbygge nogle områder, uden at det bliver en belastning for kommunen på infrastrukturen [...] Vi har selvfølgelig ansvaret for vejene, men nogle gange så går udviklingen så stærkt, at kommunen kan have svært ved at følge med i at skulle opgradere vejen til udviklingen.”

(Dahlgren, 2019a: 00:19:30)

Udsagnet fra Dahlgren vidner om, at kommunen er interesseret i eventuelle udbygninger af områder som grundejerne foretager, men at samfundets øvrige hensyn som infrastruktur *selvfølgelig* skal tilgodeses. Dermed bliver udviklingen i tilknytning til udbygningsaftalerne anskuet som en metode, der sikrer en højere offentlig velfærd i kommunerne. Deri ligger en klar distinktion mellem det velfærdspolitiske rationale og det neoliberale rationale.

Selvom diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt er meget betydelig i det velfærdsorienterede paradigme, anses paradigmet ikke som det primære, når den sammenholdes med det neoliberale paradigme. Dette skyldes, at fortællingerne og narrativeerne i planlægningen om økonomisk vækst oftest bliver omtalt som et mål i sig selv. Dermed betones økonomisk vækst sjældnere som målsætninger der skal bruges til at skabe forbedringer i de almennyttige vilkår.

7.4.2 Demokrati i planlægningen

Diskursen om demokrati i planlægningen er betydelig, og findes på alle niveauer af planlægningen. Planlovens rationale om offentlighed i planlægningen er central for borgernes muligheder for at få indflydelse. Udover de ordinære høringer af offentligheden i forbindelse med planforslag, afholder kommunerne ofte borgermøder i forbindelse med uformelle planer. Dette er i Afsnit 6.3 identificeret som en substantiel fortælling i kommunernes lokale, uformelle planlægning.

Sehested har kritiseret, at netværksplanlægningen kan have en elitær og lukket form, hvor det kun er udvalgte aktører, der deltager. (Sehested et al., 2008: s. 14) Fortællingen om demokrati i planlægningen er svag i Loop City. Dette kan muligvis skyldes, at kommunerne selv inddrager borgerne eller foretager høringer i forbindelse med konkret planlægning. I Ishøj Kommune havde borgerne eksempelvis indflydelse på en planlagt udvikling:

“Folk var meget vrede over den letbane, der ligger jo to stop, et ved den eksisterende station og så skulle der ligge et andet et nede ved vores uddannelsesområde. Det var folk meget vrede over. Og der endte det med, at stoppet blev flyttet”

(Jacobsen, 2019a: 00:17:05)

Udsagnet tyder på, at borgerinddragelsen i Ishøj forsøgte at inkorporere borgernes forskellige opfattelser af stedskvaliteter og erfaringer fra byrummene. Da borgerne bruger byen og har erfaringer fra dette, så bidrager inddragelsen med relevant ny viden, der kan bruges til at skabe en

optimal udvikling af byrummet for borgerne. Da Ishøj laver en bred inddragelse med konkrete problemløsninger, lader det til, at kommunen anser mobiliseringen af og forbindelsen mellem aktører for vigtig, hvilket Sehested adresserer som vigtigt. (Sehested et al., 2008: s. 14, 16 f, 26)

Det må dog overvejes, at fordi *folk var meget vrede over den letbane* kunne politikerne have et behov for at bruge borgermøderne som en slags ventil, hvor der kunne justeres lidt hist og her, som det skete med letbanestoppet. Dermed kunne de uden større besvær få gennemført den tilsigtede generelle udvikling med letbanen, der jo skulle indføres, uagtet borgernes holdning til dette. Der er dog intet i de øvrige fortællinger for Ishøj Kommune, der tyder på en sådan anvendelse af borgerinddragelsen.

Eksemplet vidner om, at forholdet mellem borgerinddragelsen og den politiske beslutningsproces er vigtigt, da borgerinddragelsen kan bidrage til, at der ikke træffes politiske beslutninger, før der er sket en vedtagelse af et lokal- eller kommuneplanforslag. (Post, 2018: s. 174 f)

Fortællingen om borgerinddragelse fylder meget i de interviews, der omhandler de uformelle planer, hvilket tyder på, at kommunerne har en norm for at man bør inddrage borgerne, og at dette er en del af de forskellige planlægningskulturer.

Borgerinddragelse lader til at være relativt kompliceret i planlæggernes fortællinger, og det er et fænomen, der generelt bruges tid og tanker på. Der er flere fortællinger på spil i tilknytning til dette. Oftest handler inddragelsen om, at politikerne kan *“tage stilling”*, (Jacobsen, 2019a: 00:15:52) eller at borgernes bekymringer skal tages *“seriøst”* (Thygesen, 2019: 00:22:54) Fortællingen indeholder også det perspektiv, at grundejerne vægter borgerinddragelsen: *“bygherre har jo også været interesseret i at få et godt forhold til de omkringboende”* (Viskum, 2019: 00:32:10).

Samtidig lader det til, at der ikke findes en opskrift på den perfekte metode til borgerinddragelse, men at man forsøger sig frem. Således findes flere fortællinger om faciliteringen af borgerinddragelsen.

Inddragelsen skal tages *“tidligt i processen og mere målrettet; hvor det sent i processen kan være, at nogle tænker, at nu bliver det bare hældt ned over hovedet på mig.”* (Viskum, 2019: 00:32:10). Ishøj kommune har således faciliteret et borgermøde en lørdag: *“så regner vi med, at der faktisk er flere, der kan deltage, og vi lægger det ude i landsbyen, så folk ikke skal ind på rådhuset.”* (Jacobsen, 2019a: 00:11:38) For Ishøj er borgermøder en væsentlig del af den uformelle planlægning, idet de udgør et grundlag, som politikerne kan overveje de politiske beslutninger ud fra. Dertil kan det være svært at finde det helt rigtige tidspunkt at inddrage på. Hvis man involverer på et meget tidligt tidspunkt, kan dette bidrage til usikkerhed blandt borgerne:

“så siger de, jamen hvad skal de så forholde sig til, men det er jo fordi vi involverer jer tidligt, så I kan komme på banen, men det er også svært når der ikke er noget konkret. Så hvad skal man så forholde sig til? En masse løse ideer, hvoraf de fleste af dem er noget, man ikke rigtig kan arbejde videre med.”

(Jacobsen, 2019c: 00:34:43)

Udbyttet fra borgermøderne kan derfor også afhænge af, om de afholdes på et rigtigt tidspunkt i processen, da en meget tidlig inddragelse kan blive ufokuseret. Dette er en ineffektiv måde at bruge borgermøderne på, da man ikke tidligt i processen ved nok til at være særlig konkret i målsætningerne for borgermødet.

En anden fortælling vidner om, at borgernes utilfredshed ikke kan undgås: *“der vil selvfølgelig altid være nogle der synes at nå, vi skulle også være hørt, det vil der være i alle processer ikke?”* (Viskum, 2019: 00:32:10) Til denne fortælling findes perspektivet om, at selv om planlæggerne gør deres bedste, er dette ofte ikke godt nok i borgernes anskuelse: *“det viser sig jo også, at selvom vi går tidligt ind i nogle processer så står folk jo stadigvæk og siger: jamen i har slet ikke involveret os tidligt nok. Det er ret svært. Ja folk vil, jo mere du involverer, jo mere vil de også involveres næsten.”* (Jacobsen, 2019c: 00:34:43). Denne fortælling gentages i flere sammenhænge: *Ja, der er mange ting, som er grundvilkår, når du involverer borgerne.* (Jacobsen, 2019a: 00:17:05)

Selvom borgerne således tilsyneladende opleves som utilfredse med en planlægning, så vidner udsagnene om, at borgerne er tilfredse med selve muligheden for at blive inddraget i processerne. Dertil ønskes dog en mere direkte indflydelse på planlægningen.

Sidstnævnte fortælling antyder at visse borgere, der deltager i sådanne borgermøder, har et stort behov for at få indflydelse på en given planlægning, hvilket er en årsag til at møde op til møderne. Dermed er kravet om større indflydelse også den synsvinkel, som planlæggerne oplever blandt borgerne, idet planlæggerne ikke møder de borgere, der har en mere stilfærdig tilgang til planlægningen. Jacobsen fortæller:

“Det er også bare nogle uhyggeligt tunge og ressourcekrævende processer som vi slet ikke har ressourcerne til i forhold til de forventninger, der nogle gange er. Folk mener jo også at man spiller demokratiet helt ud, ved at man faktisk beslutter nogle ting. Men demokratiet handler om at man jo vælger nogen til at tage beslutningerne for sig, og så vil politikerne [...] gerne høre hvad folk har at sige, men det er jo stadig dem, der er blevet valgt til at tage nogle beslutninger. Det er der altså nogle der ret ofte glemmer.”

(Jacobsen, 2019c: 00:37:13)

Fortællingen om, at planlæggerne kan opleve processerne som *uhyggeligt tunge og ressourcekrævende* i forhold til borgernes forventninger til demokratiet indikerer, at borgerne forsøger at anvende en form for magt til borgermøderne, og at dette kan opleves anstrengende for dem, der faciliterer møderne. Magtanvendelsen kan bestå i, at borgerne påpeger uindfrie forventninger i håb om at politikerne forstår, hvor vigtig en given sag kan opleves.

Jacobsen nævner, at det er kommunalpolitikere, der bestemmer, men det overvejes dertil, at borgerne mener, at de bestemmer, hvilke politikere, der kan fortsætte efter et givent

kommunalvalg. Hertil vidner udsagnet om, at borgerne besidder høje krav til det offentlige serviceniveau, der findes i faciliteringen af borgermøderne, men at kommunerne muligvis ikke har de tilstrækkelige ressourcer til at indfri borgernes forventninger.

Diskursen om demokratiet i planlægningen viser, at kommunerne bruger borgerinddragelse i den uformelle planlægning, fordi de reelt ønsker en demokratisk proces, hvor borgerne har adgang til indflydelse. Samtlige udsagn tyder på anerkendelsen af dette. Både fordi borgernes perspektiver kan bruges i planlægningen, men også idet politikere kan få en fornemmelse af, hvilke emner, der er følsomme eller vigtige i byerne.

Dertil vidner fortællingerne om, at borgermøder indeholder visse (besværlige) magtspil. Det må derfor overvejes, hvorvidt planlægningsprocessen kan opleves som uigennemskuelig for borgerne, der muligvis ikke forstår, hvorfor de inddrages, hvis de ikke får tildelt en større magt. Dermed er rollerne muligvis ikke altid afklarede forud for en borgerinddragelse. Det overvejes derfor, at borgerne bør afstemmes yderligere i deres forventninger, forud for deltagelsen i et møde, så der er præcise målsætninger med borgermødet.

Hertil lader det til, at nogle borgere oplever, at de ikke inddrages selvom de burde, mens andre mener, at de ikke inddrages tidligt nok. En meget tidlig borgerinddragelse kan dog være ineffektiv. Dermed er der identificeret fire overordnede overvejelser i tilknytning til diskursen om demokratiet i planlægningen:

- Hvilke borgere eller aktører skal deltage?
- Hvilken bemyndigelse har deltagerne?
- Hvordan foregår faciliteringen af dialogen?
- Vil klart formulerede målsætninger for inddragelsen give en mere effektiv inddragelse?

Diskursen for demokratiet i planlægningen viser, at der er fordele og ulemper forbundet med borgerinddragelsen. Fordele for borgerne kan bestå i, at de oplever en øget forståelse for kommunens planlægning. Hvis de kan påvirke planlægningen, kan de opnå ejerskab til de endelige beslutninger. Set fra beslutningstagernes synspunkt, kan borgerne bidrage med nye ideer, og borgerinddragelsen kan bidrage til at sikre borgernes opbakning i en planlægning, og til at løse en eventuelt fastlåst situation.

7.4.3 Mobilitet

Diskursen om mobilitet indeholder et velfærdspolitisk perspektiv, fordi en bæredygtig offentlig transport udgør en væsentlig samfundsmæssig infrastruktur, som alle borgere har adgang til. (Harvey, 2005: s. 179f) Diskursen om mobilitet hænger sammen med rationalet for miljømæssig bæredygtighed, idet transportløsningen mellem kommunerne samt byfortætning i stationsnære områder kan aflaste vejene fra biltrafik. Dermed består en del af fortællingen om, at *"få flere passagerer i den kollektive trafik gennem at fokusere på de fysiske rammer og stationsnærhed."*

(Rambøll, 2015) Diskursen ses i den nationale transportplanlægning i forbindelse med letbanen i Ring 3.

Selvom det neoliberale rationale om økonomisk vækst gennem byudvikling blev udslagsgivende for den politiske opbakning til Loop City, fandtes der også opfattelser blandt kommunerne om at letbanen mest ansås som et mobilitetsprojekt.

I Lyngby-Taarbæk var fortællingen om mobiliteten stærk: *“Det er ikke fordi, jeg er imod en bedre transportløsning langs Ring 3. Jeg synes bare, at en letbane er en dårlig og dyr løsning, som vi skal betale af på i 40 år.”* (Melchior, 2018: Osmani, S.)

Flere fortællinger lader til, at selve diskursen om mobilitet havde bred opbakning, men at nogle kommuner anså Loop City for unødvendig, efter finansieringen var kommet på plads:

“Med Loop City i starten var det relevant, med alt det lobbyarbejde, der skulle løbes i gang, at det var utroligt solidt, og at mulighederne var utrolig store. -Hvor alle i virkeligheden sidder og ved: Jamen, dette her handler om en skinnebus fra den ene ende til den anden.”

(Rasmussen, 2019: 00:25:08)

Den negative holdning i Lyngby-Taarbæk udspringer af, at kommunerne uden hinandens samarbejde i Loop City, kan udvikle deres stationsområder pga. mulighederne fra fingerplanen. Dermed er Loop City netværket overflødigt i denne diskurs.

7.4.4 Bæredygtig byudvikling

Diskursen om bæredygtig byudvikling i forbindelse med Loop City er central, fordi politikerne på nationalt niveau anser letbanen som en rygrad, der kan medføre en byudvikling gennem fingerplanens muligheder for udvikling af de stationsnære områder. Selvom investeringerne til letbanen primært blev forårsaget af et ønske om vækst, udspringer fingerplanens reguleringer for de stationsnære områder af, at man ønsker at regulere byvækst med henblik på at undgå sprawl:

“byudvikling og byomdannelse koordineres med den overordnede trafikale infrastruktur og den kollektive trafikbetjening, et rigeligt og varieret udbud af planlagte byggemuligheder, som dog ikke væsentligt overstiger det forventede behov for nybyggeri i hovedstadsområdet i planperioden og en balanceret udvikling mellem de forskellige egne i hovedstadsområdet”

(Erhvervsministeriet, 2019a: § 3)

På denne måde har fingerplanens regulering et velfærdspolitisk og miljømæssigt, bæredygtigt rationale. Dette ses i forhold til offentlighedens adgang til transportmæssig infrastruktur, men også for byernes tæthed. Således indgår det statslige incitament om den miljømæssige bæredygtighed i kommunernes motiver for udbygningsaftaler:

“de kom med et boligprojekt, og de har også en bæredygtig dagsorden at bygge boliger, eller det ku’ også have været kontorer, men det var ikke lige sådan at markedet var på det tidspunkt, men at bygge noget intensivt lige op og ned ad et stationsområde og få folk til at komme ud på kollektiv transport, det gav jo god mening”

(Dahlgren, 2019a: 00:09:11)

Fortællingen om den bæredygtige byudvikling findes således på flere niveauer i planlægningen. Dette kan tydeliggøres med helhedsplanernes berettigelse i en miljømæssig kontekst. *“Det giver jo ikke mening, at man siger, nå men I kan bare håndtere det på jeres grund, og I håndterer det på jeres grund og I på jeres grund, i stedet for at lave en fælles løsning”* (Jacobsen, 2019c: 00:41:30, 00:42:18, 00:43:33).

Udsagnet vidner om, at de uformelle planer bruges til at indtænke nogle miljømæssige behov i planlægningen, der går på tværs af mindre delområder, som lokalplanerne typisk udgør. Dermed kan forudsætningerne f.eks. håndtering af regnvand være på plads i en større kontekst, før der laves lokalplaner på matrikelniveau. (Jacobsen, 2019a: 00:09:25, Viskum, 2019: 00:30:24)

7.5 Diskussion

Flere fortællinger indikerer, at der er sket, eller er ved at ske, en udvikling i diskursen om bæredygtighed. Dermed fylder denne mere i planlægningen end tidligere:

“I opgangstider hvor hjulene er godt smurt, jamen så kan man selvfølgelig tillade sig at stille langt flere krav. [...] - Selvfølgelig er det forskel på, om det er Hovedstadsområdet eller Udkantsdanmark - men det der opsving der er, der tror jeg, at man rigtig mange steder i landet har den samme oplevelse af, at tingene flytter sig fra kun at handle om økonomi, til lige pludselig at handle rigtig meget om bæredygtighed og den grønne dagsorden.”

(Dahlgren, 2019a: 00:24:10)

Disse typer af fortællinger er interessante, idet de vidner om, at diskurserne forandrer sig som følge af markedsmekanismernes konjunkturer, da forandringer i heri påvirker de indholdsmæssige krav, man kan stille i planlægningen, og dermed de metaforer, der anvendes i forbindelse hermed.

Derfor kan der indenfor den velfærdsorienterede diskurs om bæredygtighed overvejes endnu en underliggende diskurs, der handler om en økonomisk vækst med henblik på udvikling af velfærdsstatens rationale om bæredygtighed.

Det må også adresseres, at diskurserne påvirker de typer af visioner, der bruges i brandingstrategier, hvilket masterplanen NærHeden viser. Dette kan dog også være udtryk for, at forandringer i de øverste lag af diskurserne over tid, kan forandre de mere underliggende temaer, hvorefter

plankulturerne langsomt forandres. Jf. Healey, forekommer der dog sjældent ændringer i de dybeste kulturelle lag, selv om de overordnede lag forandres. (Healey, 1999: s. 28)

Dertil overvejes, om de dybeste lag kan identificeres som strukturelt induceret af markedsmekanismerne, mens planlægningen modsatrettet på samme tid forsøger at anvende de kulturelle normer for bæredygtighed i praksis, for så vidt dette er muligt indenfor de økonomiske rammer.

Det kan diskuteres, om kommunernes underliggende diskurs om økonomisk vækst med henblik på udvikling af rationalet om bæredygtighed, er særlig velfærdsorienteret overfor borgerne, når det kommer til stykket.

Dette er fordi kommunernes egen muligheder for at kræve en bæredygtig udvikling, tilsyneladende er afhængig af byvæksten og ejendomsmarkedets udvikling i København:

“for Gladsaxes vedkommende, tror jeg også at det det pres der er på KBH gør, at rigtig mange begynder at kigge på nabokommunerne til KBH, så lige pludselig er vi blevet en del af sådan et smørhul.”

(Dahlgren, 2019a: 00:24:10)

Dermed hænger udviklingen i fingerplanens yderkommuner sammen med de regionale forudsætninger for økonomisk vækst. Når ejendomsværdierne stiger i det centrale område, forårsager dette en byvækst andre steder. Dette kan ske ved de gentrificeringsprocesser, der omtales i Afsnit 5.1.2, og som er indikeret i undersøgelsen til Afsnit 5.2.

I det velfærdsorienterede vækstperspektiv, som Gladsaxe repræsenterer, vil denne økonomiske vækst kunne bruges på at bæredygtige tiltag, der kommer borgerne til gode. Den byudvikling der sker i yderkommunerne, vil dog på sigt få en effekt med stigende ejendomspriser, og som følge heraf kan der også ske en gentrificering i yderkommunerne:

“i forhold til det pres, der bliver ved med at komme fra KBH, der bliver folk nødt til at søge længere ud. Vi kigger på konkret: Hvem er det, der bosætter sig hos os? Hvis vi skal tiltrække bestemte borgere, hvad er det så for boliger og tilbud, vi skal have til dem? [...] Og hopper folk over Vestegnen, [...] til Ringsted fordi de skal ud og have noget rigtig billigt? Fordi priserne er også steget i Ishøj, det ligger slet ikke på det prisniveau, som det gjorde for nogle år siden. Overhovedet.”

(Jacobsen, 2019b: 00:57:26)

Selvom rationalerne bag en tilsigtet byudvikling i samfundet kan variere, efter hvorvidt der ligger et neoliberalt eller et velfærdspolitisk rationale til grund for den, så kan både den velfærdsorienterede diskurs og den neoliberale diskurs sættes i forbindelse med byernes gentrificeringsprocesser.

Dermed kan det på sin vis være underordnet, hvilket rationale, der ligger til grund for en vækstbaseret dagsorden i planlægningen. I forlængelse af dette perspektiv, kan planlægningens rolle i styringen af byvæksten overvejes:

“Det er jo også sådan en lidt mærkelig tese om, at man kan styre vækst med planlægningen. Det tror jeg ikke man kan. Jeg tror, at man kan håndtere den, og tilpasse sig nogle af de vækstmæssige vilkår man er underlagt, uanset om det er en befolkningstilvækst pga. folk der flytter til de store byer, eller om det er en affolkning af samme grund. Så det planlægningen kan, er i virkeligheden at håndtere den situation, man er i.”

(Bendixen, 2019b: 00:02:53)

Udsagnet er interessant, idet strategierne dermed ikke omhandler økonomisk vækst for byerne længere, men i stedet handler om, hvordan befolkningstilvækst og demografiske bevægelser skal håndteres, for at skabe en sund, bæredygtig og fornuftig by at leve i.

Ovenstående paradigmer om det neoliberale og det velfærdspolitiske er rodfæstede i kommunernes planlægningskulturer, og gennemsyrrer planlægningen fra nationalt niveau til helt lokalt niveau. Diskurserne viser, at der er forskellige forståelser af byplanlægningens metoder og formål. Det ses dog, at der både findes kvaliteter og ulemper forbundet med diskurser fra begge paradigmer.

Eksempelvis kan tilgangen til planlægning i netværk, der af flere anskues som en del af det neoliberale fænomen, være dobbeltsidig.

Forskerne Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. og Saglie, I. (2015) mener på baggrund af observationer fra Norge, Sverige og Finland, at eftersom dele af den strategiske planlægning udarbejdes uden for det lovpligtige planlægningssystem, så mangler processerne den lovbaserede garanti for åbenhed, ansvarlighed og retfærdighed i planlægningen, hvilket udgør et alvorligt legitimitetsproblem. (Mäntysalo et al., 2015: s. 355, 361)

Jf. Allmendingers forskning i Afsnit. 5.1.1 kan netværks-tilgangen potentielt bruges regressivt, hvis planlægningsformen bruges til at tage omstridte beslutninger uden for den formelle planlægningssfære. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 812) Det kan ikke påvises, at dette er sket - eller ikke er sket - i forbindelse med planlægningen af Loop City, idet fortællingerne herom er svage.

En sådan svag fortælling er, at Herlevs nabokommuner trak indsigelserne mod en planlagt udvidelse af et center tilbage, hvilket blev diskuteret i Afsnit 6.2.2. Denne tilbagetrækning af indsigelser kan muligvis få konsekvenser for nabokommunernes handelsliv, og kan være en omstridt beslutning, der er foretaget uden for den formelle planlægningssfære.

Dertil tyder det på, at borgerne ikke har været inddraget af organisationen i Loop City, men at eventuel borgerinddragelse er sket gennem de forskellige kommuner.

Dette sås i Ishøj med et letbanestop, der blev flyttet, fordi folk var vrede. Det blev overvejet, om stoppet blev fjernet for at få borgerne til at 'sluge kamelen' der var selve letbanen, selvom der ikke er noget i de øvrige udsagn, der tyder på en sådan tankegang i Ishøj. Overvejelsen skyldes en

potentiel mulighed for, at kommuner kan inddrage, med henblik på at opnå en legitim platform for at indføre politiske beslutninger senere hen.

På grund af disse overvejelser, kan det diskuteres, om organisationen i et netværk bør adressere borgerinddragelse og inddragelse af mindre magtfulde aktører mere direkte, så der bliver tydelige rammer for debatten, og for de effekter borgerne kan have på beslutningerne.

Det kan også tænkes, at planlægningsformen i netværk kan besidde særlige styrker, hvis der findes progressive kræfter i netværkets organisation, der besidder en vilje at inddrage både ressourcestærke aktører fra forskellige politikområder og almindelige borgere, med henblik på at opdage eller tydeliggøre strategiske potentialer.

På denne vis, kan planlægningstypen have potentiale til at skabe synergieffekter, idet netværket kan udgøre en ramme for, at tværfaglige ambitioner kan efterfølges. Dermed vil en inddragelse også være til gavn for planlægningens hensigter.

Selvom den regressive tilgang til de bløde rum i planlægningen, som Allmendinger og Mäntysalo et al. omtaler, omhandler den netværksbaserede planlægning, kan dette også udgøre et kritikpunkt for de ulovbundne aftaler om udbygning af infrastruktur.

Dette er fordi der med disse aftaler findes en mulighed for at styre udenom det tidlige offentlighedskrav, og dermed afvige fra planlovens hensigt. Dermed findes der en potentiel risiko for en regressiv anvendelse af de uformelle, ulovbundne aftaler, selvom der ikke er noget der tyder på, at det ofte sker i praksis.

Det overvejes i hertil, at hvis der sker afvigelser fra planlovens hensigter om offentlighed på et mere generelt niveau i de uformelle processer, kan det være et problem, fordi dette i yderste konsekvens kan medføre, at det politisk-administrative system mister sin evne til at udføre og retfærdiggøre sine beslutninger i de traditionelle planlægningsprocesser. Det kan overvejes, om dette kan være en risiko i dele af netværksplanlægningen. Dette begrundes i manglende fortællinger om offentlighed i planlægningen i Loop City, hvilket kan tyde på, at man hovedsageligt har involveret ressourcestærke politiske aktører.

Der er dog intet der tyder på dette i forbindelse med de uformelle planer. Tværtimod er diskursen for involvering af borgerne temmelig rodfæstet, selvom det kan diskuteres, om inddragelsen kan udføres mere effektivt, jf. diskussionen i Afsnit 7.4.2.

Ovenstående diskurser og diskussioner herom, vidner om, at der er forskellige forståelser af byplanlægningens metoder og formål. Selvom paradigmerne om det neoliberale og det velfærdspolitiske er rodfæstede i kommunernes planlægningskulturer, og gennemsyrrer

planlægningen fra nationalt niveau til helt lokalt niveau, ses der tegn på, at diskurserne forandrer sig løbende.

I det kommende afsnit opsummeres indholdet for ovenstående kapitel.

7.6 Delkonklusion

Ovenstående kapitel har undersøgt det fjerde underspørgsmål, om hvilke diskurser der kan identificeres i byplanlægningens praksisser i forbindelse med uformelle planer, i den strategiske netværksbaserede planlægning og i udbygningsaftaler, hvilke bagvedliggende rationaler dette kan være et udtryk for og hvilke fordele og ulemper der synes at træde frem i den forbindelse.

Dertil er det undersøgt, hvilke politiske rationaler der findes i planlovens formål, og det er opdaget, at der både findes et politisk-institutionelt fokus på konkurrencedygtighed gennem byplanlægningen, men at der også er velfærdspolitiske rationaler, og at disse skal afvejes i en helhedsvurdering. Dog understreges det neoliberale rationale, idet statens har indskrænket sin indsigelsesret for den kommunale planlægning til fire interesseområder, hvoraf et er indenfor vækst og erhvervsudvikling, mens staten ikke har indsigelse overfor den sociale diversitet. Dermed er kommunernes selvbestemmelse blevet større, og de kan planlægge, som de ønsker lokalt, uden at staten blander sig.

Idet kommunerne har fået pålagt at planlægge med henblik på økonomisk vækst, er der samtidig kommet et større konkurrencepres på kommunerne i deres planlægning, hvilket stemmer overens med Carters forskning. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 5f, 14f).

Det overvejes, at kommunernes selvbestemmelse gavner kommunerne, idet de selv bedst ved, hvad der sker lokalt, og dermed kan planlægge herfor uden topstyring. Modsat kan det overvejes, at selvbestemmelsen kan presse visse kommuner til at lave planlægning med henblik på økonomisk vækst, på bekostning af byernes sociale diversitet.

Mens de neoliberale diskurser er stærkere i de øverste lag af planlægningen, nationalt og især i det tværgående Loop City samarbejde, indtager de velfærdspolitiske diskurser en mere betydende position i kommunernes politiske rationaler for egen planlægning. I tilknytning til udbygningsaftaler og især i de uformelle planer, er den velfærdspolitiske diskurs næsten sidestillet med den neoliberale diskurs.

Diskurserne for det neoliberale paradigme kan inddeles i fire diskurser: Diskursen om byernes internationale konkurrence, diskursen om byerne som motorer for vækst, diskursen om byernes samarbejde med henblik på vækst, og diskursen om effektivitet i planlægningen.

Det velfærdsorienterede paradigme kan også deles ind i fire diskurser: Diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt, diskursen om demokrati i planlægningen, diskursen om mobilitet og diskursen om en bæredygtig byudvikling.

Diskursen om byernes internationale konkurrence har været fordelagtig for letbanens anlæggelse, idet Danmarks byer sakkede bagud i internationale sammenligninger. Dermed stimulerede diskursen investerings- og samarbejdslysten i efterveerne af den økonomiske krise. Nationaløkonomien skulle genoprettes, med Loop City som en drivkraft for den økonomiske vækst.

På det kommunale niveau, var diskursen ikke altid helt effektiv for implementeringen af letbanen, idet rationalerne om byernes konkurrence ligeledes gjorde sig gældende på dette niveau. Dette medførte, at byerne ikke kun samarbejdede med henblik på den overordnede vækst for Loop City, men at kommunerne havde deres egne, vækstbaserede agendaer og modarbejdede hinanden i interne konkurrencer.

Diskursen om byernes internationale konkurrence hænger sammen med diskursen om byerne som motor for vækst, da denne diskurs blev brugt af netværkssamarbejdet som strategi til at ændre bevidstheden omkring letbaneprojektet og skabe brandingstrategier om Loop City for at søge investeringer hertil. Fordelen for denne strategi skal ligeledes ses i sin tidsmæssige kontekst i forbindelse med finanskrisen.

På det lokale niveau ses diskursen om byen som motor for vækst i masterplanen NærHeden, der bruger samme neolibérale strategier for branding, som netværket i Loop City gjorde. Brandingstrategiens velfærdspolitiske overfladiske diskursive fortællinger er fordelagtige for at søge investeringer og middelklasse-beboere til Høje Taastrups Kommune, selvom "velfærdspolitikken" ikke omfavner beboere fra de lavere socialklasser.

Den tredje diskurs omhandler samarbejde med henblik på økonomisk vækst. Denne diskurs har delvist ændret kommunernes identitet, til at blive delvist kollektivt orienterede og udadvendt i en international by-sammenhæng. Herunder har kommunerne dog haft utallige konflikter med rod i en konkurrencekultur, der er baseret på samme efterstræbelse af økonomisk vækst. Det neoliberale vækstrationale kan dermed både tilskynde til samarbejde og konflikter, og ses også i motivet for samarbejde om udbygningsaftaler hos grundejerne.

Den fjerde diskurs i det neoliberale paradigme er effektivitet i byplanlægningen, der baseres på identificerede fortællinger og narrativer om målrettethed og effektivitet på tværs af byplanlægningen, med henblik på at få vedtaget en endelig plan. Når planlægningen overvejes i lyset af denne diskurs, kan det overvejes, at der kan være planlægningskulturer, hvor selve fokus på en målsætning anses for at være en legitim grund til at afkorte planlægningsprocessen eller minimere borgernes inddragelse. Det overvejes også, om anvendelsen af høringer, til kun at omfatte retlige spørgsmål, kan være en slags legitim ventil, til at undgå debatten med borgerne og få en tilsigtet planlægning gennemført hurtigt. En sådan anvendelse af offentlighedskravet kan muligvis underminere tilliden til demokratiet i planlægningen, men der er ikke evidens til at konkludere noget yderligere herom.

Diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt ses på nationalt niveau i planlovens formål, hvis multiple hensyn kan sikre forskellige, borgerrettede behov. Diskursen ses ikke i nævneværdig grad i tilknytning til Loop City, men ses som narrativer og fortællinger i kommunernes planlægning, med narrativer og fortællinger om social diversitet og gentrificering i byerne. Der findes multiple fortællinger i de uformelle planer om borgernes lige adgang til velfærdsydelser, hvilket indikerer, at diskursen er rodfæstet i disse dele af kommunernes planlægningskulturer. De almennyttige hensyn er rodfæstede i planlægningen på alle niveauer i forlængelse af planlovens formål, dertil i kommunernes motiver for indgåelsen af udbygningsaftaler.

Diskursen om demokratiet i planlægningen er betydelig på alle niveauer af planlægningen, hvilket muligvis skyldes planlovens offentlighedsrationale, og i højeste grad ses i de uformelle planer, der vægter en høj grad af borgerinddragelse. Der identificeres fire typer af overvejelser i tilknytning til fortællingerne om demokratiet i planlægningen:

- Hvilke borgere eller aktører skal deltage?
- Hvilken bemyndigelse har deltagerne?
- Hvordan foregår faciliteringen af dialogen?
- Kan skarpt formulerede målsætninger for inddragelsen give en mere effektiv inddragelse?

Diskursens fortællinger viser, at der findes en række fordele ved borgerinddragelsen. Borgerne kan opleve en øget forståelse for kommunens planlægning, og få et ejerskab til planlægningen. Set fra beslutningstagernes synspunkt, kan kommunernes de uformelle planer anvendes taktisk, for at danne konsensus med borgerne, gennem de tidlige borgermøder. Dette kan give en effektiv implementering af den senere, formelle planlægning. Borgerne kan bidrage med ideer, og inddragelsen kan bidrage til at sikre opbakningen til en planlægning.

Diskursen om mobilitet findes i den nationale planlægning og blandt kommunerne. Den hører sammen med rationaler for miljømæssig bæredygtighed, da transportløsningen for letbanen og byfortætning i de stationsnære områder vil aflaste vejene fra biltrafik. Dermed er denne diskurs rettet mod bæredygtighedsrationaler. Den besidder en social dimension, der er fordelagtig for mange typer af borgerne, idet alle kan benytte en letbane.

Diskursen om bæredygtig byudvikling knyttes således til ovennævnte diskurs. Den bæredygtige byudvikling er central på alle niveauer af planlægningen, idet fingerplanens muligheder for udvikling af de stationsnære områder er betydelig. Fingerplanens har et velfærdspolitisk og bæredygtigt, miljømæssigt rationale, i offentlighedens adgang til transportmæssig infrastruktur og for byernes tæthed.

Fortællingerne for diskursen om miljømæssig bæredygtighed vidner om, at de uformelle planer bruges til at planlægge for miljømæssige hensyn, på tværs af mindre delområder.

Der er flere fortællinger der viser, at der er ved at ske en udvikling i denne diskurs, fordi diskursen fylder stadig mere i planlægningen.

Det overvejes derfor, at diskurserne ændres pga. overordnede strukturelle kontekster som markedsmekanismernes konjunkturer. Disse påvirker de krav, der kan opstilles i planlægningen, hvorved metaforer for planlægningen forandres. De dybeste lag af diskurser påvirkes således af markedsmekanismene, mens planlægningen på samme tid anvender de kulturelle normer for bæredygtighed.

I diskursen om bæredygtighed overvejes dertil en underliggende diskurs, der handler om økonomisk vækst, med henblik på udvikling af velfærdsstatens bæredygtighed. Selvom den økonomiske vækst der sker i byerne, anvendes på en velfærdsorienteret byudvikling, vil dette på sigt kunne få en effekt med stigende ejendomspriser og rum for gentrificering.

Selvom rationalerne bag de tilsigtede byudviklinger varierer efter hvorvidt der ligger et neoliberalt eller et velfærdspolitisk rationale til grund for en byudvikling, kan byernes gentrificeringsprocesser opstå i planlægningsfærer med begge diskurser.

Derfor kan det i den forbindelse være underordnet, hvilken diskurs, der ligger bag for en vækstbaseret dagsorden i planlægningen, fordi planlægningen, i stedet for fokus på økonomisk vækst, bør handle om, hvordan der kan skabes en sund og bæredygtig by på trods af demografiske bevægelser og befolkningstilvækst.

Selvom paradigmet om byudvikling som et velfærdsprojekt er substantielt, anses det ikke for at være mere centralt end neoliberale paradigme. Dette er fordi fortællingerne for økonomisk vækst sjældent bruges som forudsætninger for at skabe forbedringer i de almenyttige vilkår. I stedet omtales økonomisk vækst oftere som et mål i sig selv eller med henblik på en konkurrence.

Jf. diskussionen fra Allmendinger og Mäntysalo et al. bør kan det overvejes, om den netværksbaserede planlægning, og planlægningen til ulovbundne udbygningsaftaler kan inddrage mindre magtfulde aktører og borgere med tydelige rammer for debatten og for dens effekter på beslutningerne. Det overvejes, at hvis der ofte sker afvigelser fra planlovens hensigt om offentlighed i de uformelle processer, kan dette medføre, at det politisk-administrative system mister evnen til at retfærdiggøre sine beslutninger i de formelle planlægningsprocesser.

Det overvejes, at planlægningsformen i netværk kan rumme progressive styrker, hvis der findes en vilje til at inddrage både aktører fra forskellige politikområder og borgere, for dermed at kunne opdage eller tydeliggøre strategiske potentialer for planlægningen. Det overvejes, om planlægningstypen dermed har potentiale til at skabe synergi mellem tværfaglige områder.

Det næste kapitel er projektets konklusion, hvor der sker en besvarelse af problemformuleringen.

8 Konklusion

I dette kapitel besvares problemformuleringen, hvilket sker på baggrund af alle undersøgelserne i projektet.

Projektets søgen efter svar på problemformuleringen, er blevet styret af fem underspørgsmål.

Disse har omhandlet hvilke potentielle politisk-institutionelle normer og værdier i byplanlægningen, der anses for relevante i den forskningsbaserede litteratur og hvordan baggrundsparmetre for byernes forhold har ændret sig i København og omegn i nyere tid. Hertil er det påvist, hvordan strukturerne for den formelle planlægning spiller sammen med de uformelle aspekter i planlægningen, hvordan den uformelle planlægning og konteksten herom adresseres af kommunerne i praksis, og hvilke normer og værdier der kan identificeres heri. Sluttelig er det undersøgt, hvilke diskurser der kan identificeres i byplanlægningens praksisser i forbindelse med uformelle planer, i den strategiske netværksbaserede planlægning og i udbygningsaftaler. Det er overvejet hvilke bagvedliggende rationaler dette kan være et udtryk for og hvilke fordele og ulemper der synes at træde frem i den forbindelse. Underspørgsmålene er blevet besvaret løbende i projektets undersøgelser og analyser, hvilket fremtræder af delkonklusionerne for Kapitlerne 5, 6 og 7. Dette er gjort med henblik på at kunne besvare den endelige problemformulering:

Hvordan kan kommunernes fysiske uformelle planlægning og konteksten denne opstår fra udgøre et institutionelt udtryk for bagvedliggende politiske rationaler, normer, værdier og praksisser?

For at kunne italesætte den uformelle planlægning og forstå hvad begrebet uformel planlægning omhandler, er der i Kapitel 6 blevet opstillet en række analytiske generaliseringer af de uformelle planlægningstyper:

I Afsnit 6.1.1, blev der lavet en initierende analytisk sontring, der forklarer, at de uformelle plantyper benyttes forud for en formel planlægningsproces for at afklare de specifikke udviklingsmuligheder og planlægningsproblemer som findes i et område. I Afsnit 6.1.4 forklares, at der findes andre former for uformel planlægning, der kan bestå af uformelle samarbejder i netværk, der laves med henblik på en ikke-formaliseret koordinering af kommunernes planlægning, eller for at løse konkrete opgaver i et tværkommunalt samarbejde. I Afsnit 6.4.1 foretages endnu en analytisk distinktion om, der viser, at ulovbestemte aftaler for udbygning af infrastruktur ligeledes kan anskues som en type af uformel planlægning, idet de ikke reguleres af lovgivning.

Kommunernes praksisser i forbindelse med anvendelsen af ovennævnte uformelle planlægning er blevet undersøgt på forskellige niveauer; både det tværkommunale med Loop City netværkssamarbejdet, mens de kommunale og lokale praksisser er undersøgt med uformelle planer og sfæren omkring de formelle og uformelle aftaler om udbygning af infrastruktur.

Hertil er de mange fortællinger og narrativer i tilknytning til normer, værdier og rationaler i de ovennævnte praksisser blevet analytisk bestemt til at tilhøre henholdsvis et neoliberalt og et velfærdsorienteret paradigme.

Det neoliberale paradigme indeholder således diskursen om byernes internationale konkurrence, diskursen om byerne som motorer for vækst, diskursen om byernes samarbejde med henblik på vækst, og diskursen om effektivitet i planlægningen. Dertil indeholder det velfærdsorienterede paradigme diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt, diskursen om demokrati i planlægningen, diskursen om mobilitet og diskursen om en bæredygtig byudvikling.

De mange diskurser i tilknytningen til de to paradigmer kan ses som svar på problemformuleringen, fordi diskurserne er opdaget efter undersøgelser fra kommunernes praksis om hvordan ideer, begreber og klassificeringer er produceret, omformet eller gengivet, hvorfor værdierne der er tilknyttet hertil, er overvejet i deres kontekst. (Flyvbjerg, 2005: 40 f, Hajer, 1997: s. 45)

Derfor har diskursanalysen den institutionelle dimension, der gør det muligt at opdage de politiske rationaler, værdier normer og praksisser, der findes i konteksten af kommunernes uformelle planlægningspraksis, og som udgør en substantiel del af kommunernes kulturer for planlægningen.

Diskurserne vil derfor blive uddybet med tilhørende overvejelser fra forskningen og institutionernes praksis i den følgende konklusion, for dermed at besvare problemformuleringen.

For at kunne adressere den kompleksitet, der kan være relevante i disse uformelle dele af planlægningen, er det undersøgt hvilke potentielle politisk-institutionelle normer og værdier i byplanlægningen, der er identificeret af forskningen indenfor andre sammenhænge i byplanlægningen, som den uformelle planlægning kan opstå af.

Forskerne Massey, Carter, Olsen, Rosa, Amable, Andersen, Pløger, Brenner, Allmendinger, Healey og Sehested m.fl. mener, at der er sket en udvikling af en neoliberal rationalitet i byplanlægningen i de senere årtier. Dertil har forskerne et forskelligt fokus på balancen mellem de forskellige politikker, strategier og udtryk i planlægningen. Nogle, som Olesen, Allmendinger og Healey anskuer planlægningen ud fra et kritisk, politisk-økonomisk og institutionelt perspektiv, hvor andre, som Sehested, har et normativt afsæt med fokus på de relationelle styrker, der kan findes i planlægningen.

Massey og Carter mener, at et områdes tidligere og nutidige praksisser, politikker og diskurser ses i planlægningens udtryk, og Carter mener, at velfærdsstatens fokusområder og den neoliberale ideologi og planlægningspraksis er indflydelsesrige på samme tid i nutidens planlægning.

Dette svarer til de fund, der er gjort i Kapitel 6, hvor rationaler og værdier fra både velfærdsstaten og det neoliberale fænomen er opdaget i den netværksbaserede planlægning for Loop City, i kommunernes uformelle planer og i udbygningsaftaler.

Kapitel 7 viser, at mens de neoliberale diskurser er dominerende nationalt og især i Loop City samarbejdet, så indtager de velfærdspolitiske diskurser en mere betydende rolle i kommunernes politiske rationaler for egen kommunale og lokale planlægning. Således er den velfærdspolitiske diskurs næsten sidestillet med den neoliberale diskurs i de uformelle planer og ved udbygningsaftaler.

Det første og mest markante paradigme, er et udtryk for det neoliberale fænomen. Perspektivet for byplanlægningen i dette paradigme er, at byerne ved hjælp af markedsdrevne strategier skal skabe økonomisk vækst.

I den uformelle planlægning ses dette paradigme tydeligst med den netværksbaserede planlægningsmetode. Der er bred enighed i litteraturen om, at planlægningsformen med den samarbejdsbaserede netværksstyring af byområder skyldes, at samfundet er under indflydelse af markedsdrevne rationaler for vækst. Allmendinger, Sehested og Olsen mener, at den strategiske fysiske planlægning har forandret sig fra en hierarkisk planlægningsform, til at blive mere utydelig. Olesen adresserer, at de bløde rum (netværksplanlægningen) bør undersøges kritisk, fordi de er besat at skabe økonomisk vækst, på bekostning af kommunernes andre planlægningsmæssige ansvar.

Allmendinger mener, at netværkssamarbejder potentielt kan bruges regressivt, hvis der tages omstridte beslutninger uden for den formelle planlægningssfære. (Allmendinger, Haughton, 2010: s. 812)

Dette er ikke direkte påvist i planlægningen af Loop City, men noget kan tyde på, at der har fundet visse vigtige beslutninger sted i de uformelle sfærer, der kan have haft mærkbare konsekvenser for handelslivet, da nabokommunerne til Herlev trak indsigelserne mod Herlev Kommunes planlagt udvidelse af et center tilbage hvilket blev diskuteret i Afsnit 6.2.2. Undersøgelsen om netværkets praksisser i processen har også vist, at Loop City netværkssamarbejdet var opsat på at skabe vækst, og at der ikke er inddraget borgere eller aktører uden særlig magt i nævneværdig grad i processen.

Ovenstående aspekter kan jf. Mäntysalo et al. udgøre et alvorligt legitimitetsproblem for samarbejderne, fordi processerne hertil mangler en lovbasert garanti for ansvarlighed, åbenhed og retfærdighed i planlægningen. (Mäntysalo et al., 2015: s. 355, 361)

Der er dog ikke noget, som indikerer, at kommunerne generelt har underkendt deres eget ansvar for planlægningen, idet kommunerne har adresseret deres anliggender internt, som det er set med Ishøj Kommunes borgermøder om placering af et letbanestop.

Sehested mener, at deltagerne i netværkssamarbejderne er bundet til hinanden i gensidig afhængighed, og at de i tillid og ligeværd må skabe en fælles forståelse af udfordringer og løsninger.

Hertil kan det adresseres, at selvom de fleste af deltagerne i Loop City netværket var bundet til hinanden i gensidig afhængighed og at tonen muligvis har været ligeværdig, så har der været flere detaljer i processen, der tyder på, at magtforholdene i samarbejdet ikke har været ligeværdige, idet der muligvis har fundet lukkede processer sted, som nogle af kommunerne ikke har haft særlig indflydelse herpå. Det er således både identificeret, at borgmester Holst besad en konsensusorienteret profil, og at hendes adfærd kan have bidraget til at få samarbejdet til at fungere, hvilket har været en vigtig faktor for forhandlinger og i samarbejdet. På trods af dette, ses også konflikter med kommuner som Lyngby-Taarbæk og Brøndby, der af forskellige årsager ønskede at trække sig fra samarbejdet. Brøndbys borgmesters kommentar om lukkede processer og manglende ejerskab tyder på, at magtforholdene i samarbejdet ikke var helt ligeværdige, og at der har fundet lukkede processer sted, som visse kommuner ikke har haft særlig indflydelse herpå. Ishøj Kommunes "glemte" forslag om udviklingen af stedsidentiteter for kommunerne langs med letbanen, tyder også på dette.

Dermed har tonen muligvis været ligeværdig på visse tidspunkter, men der har også været utallige konflikter i samarbejdet, der er blevet adresseret på forskellig vis.

Selv om Loop City netværkssamarbejdets hierarkiske struktur har bidraget til at smidiggøre beslutningsprocesserne, overvejes det, at en større åbenhed mellem parterne ville kunne styrke netværksplanlægningen internt.

Det overvejes også, at den netværksbaserede planlægningsform potentielt indeholder progressive styrker, hvis organisationen inddrager både borgere og aktører fra forskellige politikområder. Dette ville kunne skabe synergi mellem tværfaglige områder og bidrage med strategiske potentialer til planlægningen.

Healey og Allmendinger mener, at den netværksbaserede planlægning bruger overbevisende historiefortælling med byvisioner, der kan manipulere hvordan aktører involverer sig i projekterne, og at dette sker med henblik på at generere en økonomisk vækst. Dette er fuldstændig i overensstemmelse med fundene der er gjort i Afsnit 6.2.2, der har påvist Loop Citys strategiske branding af byvisionen, med henblik på politisk og økonomisk støtte.

Det er opdaget i Afsnit 6.5, at strategien med at bestemme en branding som forudsætning for anlæggelsen af letbanen, muligvis havde en dobbeltsidig karakter, der både åbnede op for mulighederne i projektet, mens andre potentialer blev aflukkede. På den ene side muliggjorde perspektivet om økonomisk og bymæssig vækst støtten til letbaneprojektet, men på den anden side blev man fastholdt til dette forudfattede rationale. Dette kan have blokeret for nye forståelser i planlægningsprocessen, eksempelvis ved udviklingen af stedsidentiteter for kommunerne, der kunne have været brugt strategisk i samarbejdet. Dette kan jf. Sehested være en svaghed, der normalt kan findes i byrådenes strategier for den fysiske udvikling, som kan være forbundet med en forudfattet

og politisk rationel tænkning. Dette kan hæmme en reel, strategisk tænkning, idet man genskaber etablerede forståelser i planlægningen. (Sehested et al., 2008: s. 14).

Hvis ovennævnte er sket i Loop Citys planlægning, kan perspektivet om vækst have afholdt planlægningen fra at genskabe fortællingen om Loop City i multiple sammenhænge, hvilket kunne have revitaliseret fortællingen om Loop City, og bidrage til en anden opfattelse af Loop City.

Den samme strategiske måde at bruge branding på, er opdaget i Afsnit 6.3.2, i forbindelse med masterplanen NærHeden, der er lavet som et partnerskab mellem Høje-Taastrup Kommune og Realdania By & Byg. Disse strategier bruger de neoliberale taktikker for at generere bymæssig og økonomisk vækst, selv om selve branding i dette tilfælde benytter velfærdspolitiske fortællinger som en del af strategien.

Dermed ses der tendenser til en udvikling temaerne for de neoliberale brandingstrategier, men det opdages også, at der er ved at forme sig et nyere diskursivt lag, der handler om bæredygtighed i den velfærdspolitiske kontekst.

Dette kan skyldes de markedsøkonomiske konjunkturer, idet ejendomsmarkedernes opsving påvirker de krav, kommunerne kan stille til byudviklingen. (Dahlgren, 2019a: 00:24:10)

Det overvejes derfor i Afsnit 7.5, at diskurserne ændres pga. overordnede strukturelle kontekster som markedsmekanismernes konjunkturer. Disse påvirker de krav, der kan opstilles i planlægningen, hvorved metaforerne for planlægningen forandres. De dybeste lag af diskurser påvirkes således af markedsmekanismerne, mens planlægningen på samme tid anvender kulturelle normer for bæredygtighed.

Afsnit 5.1.2 påviser, at der kan ske en gentrificering som følge af førnævnte strukturer. Således påvirker markedsmekanismernes og de lovmæssige strukturer ejendomsmarkedet, og Afsnit 5.2 viser, at der er forekommet ændringer af selve forholdet mellem indkomst og lejeværdi af egen bolig i københavnsområdet gennem de sidste tyve år.

Forskningen viser, at årsagerne til gentrificering kan være boligmarkedets dynamikker, demografiske ændringer og ændringer i lokalsamfundets bymæssige faciliteter og økonomiske grundlag. Mens Byrne mener, at bevægelser af mennesker mest er kulturelt baseret, så viser Smiths forskning, at gentrificering overordnet er et strukturelt fænomen, der skyldes ejendomsmarkedets økonomiske bevægelser, hvilket han påviser med the rent gap. Gentrificeringsdebatten er dermed en politisk debat, der viser, at gentrificering kan ses som effekt af en proces, hvor der sker en forøgelse af økonomisk værdi med byområdernes revitalisering. Modsat kan processen ses som en strukturel tilsidesættelse af borgernes rettigheder til en bolig, og om den socioøkonomiske sammensætning af borgere i byerne.

Hansen, Larsen, notatet fra SFI, LLO's rapport og Nationalbankens økonomiske analyse viser, at de lovmæssige strukturer i Danmark, sikkerheden, der findes i bestemmelsen af ejendoms- og adkomstforhold, og typer af lån i forbindelse med ejendomskøb, understøtter investeringer i det danske ejendomsmarked. Dertil har bypolitikker som kommunernes planlægning for boligsammensætningen og byfornyelse indflydelse på gentrificeringsfænomenet. Det blev overvejet, at der findes et statsligt økonomisk rationale om vækst, der induceres med lovgivningen, og at rationalet vægter de sociale vilkår som borgernes adgang til bolig lavt, i forhold til prioriteringen af de markedsmæssige vilkår.

Afsnit 5.2 viser i forlængelse af dette, at der forskellen mellem lejeværdien af egen bolig og middelindkomsten er formindsket i de sidste tyve år. Dette betyder, at en større del af indkomsterne bruges på bolig. Samtidig er der sket en indkomststigning for de øverste indkomstgrupper, der er så høj, at der i denne gruppe findes en relativt stor forskel mellem indtægt og lejeværdi af egen bolig.

Således oplever den øverste femtedel i middelklassen ikke, at boligudgiften er en tungere byrde end den var i 2004. Samtidig er der sket en stigning på syv procentpoint blandt den fattigste femtedel til 19 pct. i 2018, som oplever at boligudgiften er en tung byrde. Dette indikerer, at der kan være sket en gentrificering i Københavnsområdet. Samtidig kan investorernes motivation for at renovere boligområderne til de øvre middelklasser være høj, fordi disse grupper har rigeligt råderum til en stigning i lejeværdien af egen bolig. Dette kan medføre en forstærket tendens til gentrificering, jf. Smiths forskning om the rent gap.

Undersøgelserne indikerer, at borgernes adgang til bolig muligvis vægtes lavt i forhold til prioriteringen af de markedsmæssige vilkår. Det statslige rationale herom undersøges derfor i Afsnit 7.1, der påviser, at man med planlovens formål adresserer gentrificeringsfænomenet. Dette gøres dog således, at staten har indskrænket sin indsigelsesret for den kommunale planlægning til fire interesseområder, hvoraf et er indenfor vækst og erhvervsudvikling. Staten har ikke indsigelse overfor den sociale diversitet, som derfor er overladt til kommunernes lokale ønsker eller normer for planlægning.

Italesættelsen af gentrificering i planloven viser tre faktorer: For det første anerkendes gentrificering i Smiths perspektiv, da planloven som strukturel faktor for planlægningen bestemmer, at der må ske ændringer. For det andet anerkendes den økonomiske vækst som vigtigere end gentrificering. Derfor er planlovens perspektiv for dette fænomen rationalet om, at gentrificering gerne må forekomme, hvis det er forårsaget af en akkumulation af ejendomsværdi gennem byudvikling. For det tredje ses, at der er kommet et større konkurrencepres på kommunerne i deres planlægning med henblik på økonomisk vækst, hvilket stemmer overens med Carters forskning, selvom kommunernes selvbestemmelsesret dog betyder, at de har en større frihed til at varetage lokale behov. (Carter, Larsen & Olesen, 2015: s. 5f, 14f).

Presset på kommunerne overvejes også i Afsnit 6.5, idet der anes en tendens til, at kommunernes ivrighed for at forhandle med en grundejer om en udviklingsaftale kan afhænge af kommunens behov for en byudvikling. Dermed kan kommunens forhandlingsposition delvist afhænge af dette. (Thygesen, 2019: 00:31:36) Samtidig må det jf. Smiths forskning om the rent gap overvejes, at et højere vækstpotentiale for investeringer kan medføre en større motivation for både kommune og grundejer for at indgå udbygningsaftaler. (Smith, 1979: s. 546) Derfor bidrager både de lovmæssige strukturer, markedsmekanismerne og planlægningen til at påvirke udviklingen af ejendomsmarkedet. (Rasmussen, 2002: s. 3, Transport-, 2016, Smith, 1987: s. 462).

Det andet og sekundære paradigme handler om byudvikling som et velfærdsprojekt. Dette paradigme anses for underordnet det neoliberale paradigme, idet fortællingerne om økonomisk vækst sjældent bruges som forudsætninger til forbedringer i de almennyttige vilkår.

Diskursen om byudvikling som et velfærdsprojekt ses i planlovens formål, der med lovens hensyn sikrer alsidige og borgerrettede behov. De almennyttige hensyn findes dertil som fortællinger på alle niveauer af den uformelle planlægning. Diskursen er svagere for Loop City, men er identificeret i kommunernes egen planlægning, hvis narrativer kredser om social diversitet og gentrificering. I de uformelle planer findes mange narrativer om borgernes lige adgang til velfærdsydelser, og dermed er diskursen tydelig i institutionernes helt lokale planlægningskulturer.

I disse lokale planlægningskulturer findes også diskursen om demokratiet i planlægningen, som er en substantiel faktor i kommunernes praksis for de uformelle planer. Det ses jf. Kapitel 7 i høj grad i de uformelle planer, der vægter borgerinddragelsen højt. Der kan opstilles fire overvejelser i tilknytning til borgerinddragelsens fortællinger:

- Hvilke borgere eller aktører skal deltage?
- Hvilken bemyndigelse har deltagerne?
- Hvordan foregår faciliteringen af dialogen?
- Kan skarpt formulerede målsætninger for inddragelsen give en mere effektiv inddragelse?

Fortællingerne viser en række fordele ved inddragelsen, da borgerne kan få ejerskab til planlægningen og opnå en bedre forståelse for kommunens planlægning. Samtidig kan kommunernes anvende de uformelle planer taktisk, for at danne konsensus med borgerne, hvilket kan give en effektiv implementering af den formelle planlægning. Dog kan borgermøderne anvendes til at høre borgerne, uden deres ideer bruges, og dermed kan inddragelsen være en tom skal, der bruges til at legitimere en senere planlægning. Sidstnævnte er dog ikke påvist som et rationale for inddragelsen.

Der findes kun et meget lille grundlag for kommunernes rationaler med brugen af ulovbestemte aftaler. Men det overvejes i forlængelse af dette, om det er hensigtsmæssigt i forhold til

planlægningens demokrati at kommuner kan realisere en sådan aftale uden den tidlige oplysning, selvom realiseringen er effektiv i en planlægningssituation.

Dette er fordi brugen af ulovbestemte aftaler ikke bør medføre, at politiske beslutninger træffes, før et formelt planforslag vedtages. Dermed kan de ulovbestemte aftaler være forbundet med udemokratiske tendenser, og kan undergrave det politiske ansvar og den demokratiske troværdighed. Derfor konkluderes det som positivt, at planlovens rammer for udbygningsaftaler benyttes i højere grad, da kravet om tidlig offentlighed dermed kan sikres.

Diskursen for bæredygtig byudvikling er betydelig på alle niveauer af planlægningen, da statens regulering af fingerplanskommunerne udgør betydelige potentialer for udvikling af de stationsnære områder. Fingerplanen besidder dermed et velfærdspolitisk og miljømæssigt bæredygtigt rationale, med bestemmelserne om transportmæssig infrastruktur og byernes tæthed. Fingerplanens rationaler optræder også i forbindelse med Loop Citys mobilitetsdiskurs, der besidder en social dimension ved borgernes lige adgang til infrastrukturen. Hertil findes diskursen i planlægningen af udbygningsaftaler, der anvendes som et redskab til at planlægge for miljømæssige hensyn på tværs af matrikler, som nogle kommuner typisk lokalplanlægger for.

Diskursanalysen i Afsnit 7.5 påpeger, at der muligvis er ved at ske en udvikling i diskursen om bæredygtighed, så diskursen indeholder et stigende rationale om, at økonomisk vækst skal anvendes med henblik på en velfærdsorienteret bæredygtig byudvikling.

Ændringen af denne diskurs, er dog underordnet i relation til gentrificeringsproblematikken, fordi gentrificeringsprocesserne kan opstå i planlægningsfærer med begge diskurser, uanset hvilke vækstbaserede, neoliberale eller velfærdspolitiske rationaler og normer, der findes bag byudviklingen. De uformelle plantyper kan eksempelvis udgøre en platform for byudviklingen, som er baseret på det, som Raco ville kalde for konsensusbaserede og pluralistiske normer for planlægningen, der er løst organiseret omkring "feel good" rationaler. (Raco, 2012: s. 163). Planlægningen med denne type af planer forhøjer ofte de stedslige kvaliteter i et byrum eller et byområde, hvilket kan tiltrække nye typer af beboere til områderne. Dermed kan der potentielt ske en gentrificering som følge af demografiske bevægelser der sker af sociale og kulturelle årsager. (Byrne, 2003: s. 406)

I stedet for fokus på økonomisk vækst af den ene eller anden årsag, bør planlægningen derfor i stedet handle om, hvordan der, på trods af demografiske bevægelser og befolkningstilvækst, kan skabes en sund og bæredygtig by.

Det følgende kapitel er en perspektivering, der tager afsæt i forlængelse af ovennævnte fund og anbefaler en slags erfaringsudveksling om metoder og strategier, med henblik på en gavnlig byudvikling.

9 Perspektivering

Projektet viser, at kommunernes planlægningskulturer varierer, idet de overliggende lag af diskurser er temmelig forskellige, i forhold til de planlægningsmæssige situationer, de afspejler.

Hertil er det påvist, at planlægningstilgange -og paradigmer skifter kontinuerligt i respons til de skiftende nationale prioriteter og agendaer.

Dette tyder på, at kommunerne besidder en plankultur, hvor de eksperimenterer med de uformelle planredskaber, for at opnå en tilsigtet udvikling. Dermed anvendes metoderne som en slags administrative redskaber, idet kommunerne tilpasser deres uformelle værktøjer efter situationerne. Det ses i den forskelligartede brug af de uformelle plantyper, i brugen af ulovbundne udbygningsaftaler, i de forskellige problematikker der er forbundet med borgerinddragelse, og ved de helt forskellige taktikker i branding-strategier.

Selvom branding af Loop City i forbindelse med letbanen i Ring 3 benyttede sig af diskurser fra det neoliberale paradigme, med henblik på politisk støtte og investeringer, så ses det, at skiftende branding-strategier adresserer samfundets skiftende politiske agendaer, som er præget af markedsøkonomiske strukturer. Dette ses med branding af boligområdet NærHeden, hvis vækstbegreb italesættes som en kvalitet i byen gennem socialt samvær, hvilket skaber en høj værdi gennem byudviklingen. Dette viser, at branding bruger de redskaber og strategier, den formår, med henblik på at håndtere den bymæssige og økonomiske vækst, der kan komme i alle tilfælde.

Samtidig med de neoliberale strategier for vækst, ses det, at de uformelle planer i høj grad bruger lokale, velfærdsbaserede rationaler for byplanlægningen. Disse iboende afvigelser i diskurserne indikerer, at byplanlæggerne ikke ændrer deres planlægningsmæssige tilgange og forvaltningen af planloven efter de samfundsmæssige strukturer, men at de forholder sig strategisk til væksten på et politisk niveau og søger at skabe en byudvikling ud fra de aktuelle omstændigheder.

Ovenstående viser, at den netværksbaserede planlægning besidder et meget kraftfuldt redskab for byudvikling med sine brandingstrategier. Det overvejes dog, jf. Flyvbjerg, at byplanlægningens måde at forholde sig til væksten i samfundet samtidig er med til at påvirke diskurserne i samfundet, og dermed præge fremtidens byer. (Flyvbjerg, 2004: 299)

Det lader dog til, at strategierne for den uformelle planlægning produceres ved "at stikke fingeren i jorden", idet værdier og branding afspejler samfundets aktuelle diskurser.

Det overvejes også, at nogle kommuner er mere på forkant med udviklingen end andre, og bedre formår at italesætte de nyeste tendenser, der virker politisk.

Det kan derfor overvejes, om der er potentiale for at udvikle kommunernes anvendelse af forskellige metoder, så værktøjerne kan anvendes optimalt i de forskellige planlægningssituationer.

Dermed kan det muligvis være gavnligt for byudviklingen, hvis byplanlæggerne udarbejder en slags løbende erfaringsudveksling i forhold til de metoder og strategier, der virker på et aktuelt tidspunkt i tiden, som andre planlæggere kan inspireres af i deres lokale projekter.

Bilagsliste

Appendiks 1 – Det neoliberale fænomen en undersøgelse fra tre vinkler

Appendiks 2 – Kvantitativ analyse om københavnsområdet 1997 - 2018

Bilag 1: Interviewspørgsmål

Bilag 2: Hjælpsomme forskere

Bilag 3: Survey

Bilag 4: Mailkorrespondance Tårnby

Bilag 5: Transskription af alle interviews

Lydfil 1: Marianne Bendixen/ Dansk Byplanlaboratorium

Lydfil 2: Marianne Bendixen/ / Dansk Byplanlaboratorium

Lydfil 3: Joan Jacobsen/ Ishøj Kommune

Lydfil 4: Kasper Kornerup Thygesen/ LE34 Århus

Lydfil 5: Astrid Viskum/ Frederiksberg Kommune

Lydfil 5: Martin Thue Jacobsen/ Frederiksberg Kommune

Lydfil 6: Anne Hertz Dahlgren/ Gladsaxe Kommune

Lydfil 7: Karen Birgitte Rasmussen/ Lyngby-Taarbæk Kommune

Appendiks 1

I dette appendiks undersøges det neoliberalistiske fænomen ud fra et litteraturanalytisk perspektiv, ud fra tre forskellige, komplementære vinkler.

I 1938 benyttede blev termen neoliberalisme benyttet for første gang som en betegnelse for en politisk-ideologisk bevægelse med bl.a. den østrigsk-britiske økonom Friedrich Hayek i spidsen, der formulerede og arbejdede for indførelsen af en nyliberalistisk ideologi i samfundet. Hvor den klassiske liberalisme ønskede at adskille stat, marked og samfund, arbejdede Hayek for den ideologiske og den samfundsmæssige udbredelse af nyliberalismen som en statsledet kapitalisme. Formuleringen af den neoliberalistiske agenda betoner statens aktive rolle:

“The state in neo-liberalism is, therefore, not a weak and inactive state, the ‘night watchman’ of classical liberalism. On the contrary, it is a state that establishes and preserves, through its constant action (...), a competitive market order which is an artificial human creation and not a product of nature.”

(Amable, 2010: s. 10f)

Hayek mener, at det neoliberale samfund bør besidde privatretlige regler, der skal gælde på samme vis for stat og individer, mens eventuelle indgreb bør begrænses til tilfælde, hvor de privatretlige regler er overtrådt. Offentlige serviceydelser inden for sundhed, uddannelse og offentlig infrastruktur i det neoliberale samfund anses kun som acceptable, hvis staten ikke har monopol på ydelserne, men konkurrerer på lige fod med private udbydere. Staten kan deltage i sociale forsikringsordninger, hvis dette udelukkende sker under fri konkurrence med private forsikringsselskaber. (Amable, 2010: s. 11) Omfordelingen i det neoliberale samfund anses for individualiseret, idet social støtte kun bør ydes til gengæld for at en velfærdsmodtager sættes i arbejde, fordi samfundet dermed sikres mod en system-etik hvori:

“it is not a majority of givers who determine what should be given to the unfortunate few, but a majority of takers who decide what they will take from a wealthier minority”

(Hayek, 1960: s. 251)

Ideologien ønsker dermed et opgør med både laissez-faire-kapitalisme og kollektivismen, da det neoliberalistiske marked skal opretholdes af en stærk stat, der både opretholder markedet og forsvaret det mod monopoler og konkurrenceforvridning, hvilket står i modsætning til den klassiske liberalisme, der ønsker en adskillelse af marked, samfund og stat. Samtidigt ønskes en omstrukturering af velfærdsinstitutioner og -programmer ved at afskære borgerne deres eventuelle rettigheder til en ubetinget grundindkomst. (Olsen, Jensen, 2018)

Neoliberalismen er gennem de sidste to årtier blevet beskrevet med tre forskellige, men komplementære perspektiver: Som en politisk rationalitet, som et politisk netværk, og som et klasseprojekt. (Olsen, Jensen, 2018)

Michel Foucaults afholdt i 1979 en række forelæsninger om neoliberalisme "The Birth of Biopolitics" på Collège de France, hvori han definerede neoliberalismens princip som en politisk rationalitet, der

på samme tid strukturerer de regerende samt de regeredes selvopfattelse og handlinger i forhold til en konkurrencebaseret logik:

“So, what is this neo-liberalism? [...] The problem of neo-liberalism was not how to cut out or contrive a free space of the market within an already given political society, as in the liberalism of Adam Smith and the eighteenth century. The problem of neo-liberalism is rather how the overall exercise of political power can be modeled on the principles of a market economy. So it is not a question of freeing an empty space, but of taking the formal principles of a market economy and referring and relating them to, of projecting them on to a general art of government.”

(Foucault, Davidson & Burchell, 2008: s. 131)

Dermed kendetegnes neoliberalismen i den foucaultianske tolkning ved ambitionen om, at den konkurrencebaserede logik udbredes af staten til at omfatte politiske og sociale sfærer, som ikke førhen blev opfattet som økonomiske. Eksempelvis er institutionerne i den offentlige sektor (herunder de sociale funktioner) gennem de sidste tyve år i Danmark i en stigende grad blevet planlagt med fokus på vækst og effektivitet og frie forbrugervalg. Neoliberalismen ansues dermed som en politisk rationalitet, der med et markedsøkonomisk, vækstorienteret forbillede både søger at omdanne samfundets offentlige og private liv. Ifølge Hartmut Rosa (2017) ses følgerne af neoliberalismen i det senmoderne samfund således som en konkurrencebaseret rationalitet, der både præger samfundets politiske system med accelererende vækstkrav, men som også præger samfundet på det individuelle niveau, hvor borgerne deltager i en social acceleration og bør være omstillingsparate og konkurrere om alting, fra forbrugsgoder og uddannelser til succes for egne børn. (Rosa, Dörre & Lessenich, 2017: s. 60ff)

Det andet perspektiv anskuer neoliberalismen som et politisk netværk, *“the neoliberal thought collective”* (Mirowski, Plehwe, 2009: s. 22), af intellektuelle, forskere og forretningsmænd. Netværket er forbundet gennem den internationale organisation Mont Pèlerin Society, der blev stiftet i Schweiz i 1947 af bl.a. Friedrich Hayek, med det formål at forny liberalismen. (Mirowski, Plehwe, 2009: s. 15) Fællesskabet har gennem sit specialiserede netværk og en ny type af organiseringskapacitet omhyggeligt forbundet og kombineret essentielle institutioner og nøglefelter for at opnå herredømme over medier, politik, academia og forretning. En af de vigtigste roller i dette vidensapparat er den neoliberale tænketank, der bidrager til den politiske forskning. (Mirowski, Plehwe, 2009: s. 22) Således blev institutionen Atlas Economic Research Foundation blev stiftet i 1981 af Antony Fisher med det formål at koordinere et verdensomspændende netværk af tænketanke, der er oprettet af det politiske netværk. Principperne og værdierne fra det politiske netværk fungerer som en decentraliseret vejledning for de medlemmer, der etablerer tænketanke, og for de fagfolk i tænketankene, der tilhører det politiske netværk. (Mirowski, Plehwe, 2009: s. 22, 448f) I dansk regi er tænketanken Center for Politiske Studier (CEPOS) anerkendt for sit neoliberale arbejde af Atlas Economic Research Foundation, der støtter CEPOS økonomisk. (CEPOS, 2019) Samtidigt har CEPOS gentagne gange vundet eller har deltaget i finalerne til den prestigefyldte Templeton Freedom Price, der uddeles af Atlas netværket til tænketanke, der enten har opnået en strategisk politisk, akademisk, mediemæssig eller social indvirkning, som har lavet innovative bidrag til udviklingen af den frie markedsøkonomiske virksomhed eller den politiske forskning, eller som har skabt et grundlag for fremskridt af landes rangering ift. deres økonomiske frihed. (The Atlas Network, 2019) I 2008, da CEPOS vandt 5.000 \$ i konkurrencen vedrørende offentlige anliggender, udtalte en af dommerne:

“The speed with which CEPOS has become a prominent voice in the discourse of its nation—the extent of its influence in that debate and its ability to capture and dominate the agenda—are all remarkable accomplishments and deserve recognition.”

(John Templeton Foundation, 2008)

Mont Pèlerin Society organisationen findes således i nutidige sammenhænge, og dens neoliberale idéer om økonomi og sociale ordner spredes fortsat, idet organisationen formår at omsætte den neoliberale ideologi til politisk og videnskabelig praksis gennem netværket og med alliancer på tværs af både nationale og disciplinære grænser.

Det tredje perspektiv er marxistisk, og anskuer neoliberalismen som et klasseprojekt.

Perspektivet anfører legitimiteten af det neoliberalistiske hegemoni, og påpeger, at der både bør kæmpes om hvilke typer af rettigheder statsborgerne bør kunne påberåbe sig i forskellige situationer, men også hvordan principper og opfattelser af rettigheder bør konstrueres.

Eksempelvis betyder livet i et neoliberalt samfund, at man bør acceptere de typer af rettigheder, der er nødvendige for akkumuleringen af kapital, og som lovgivningen opretholder. I denne sammenhæng må ejendomsretten anses for at være en essentiel rettighed i Danmark, hvor ejendomsrettens ukrænkelighed opretholdes gennem Grundlovens § 73 (Statsministeriet, 1953: Grundloven: § 73). Ejeren af en rettighed, som både kan være en fysisk eller juridisk person, er sikret sådan, at det offentlige kun kan forlange en ejendom overtaget, hvis det er i almenhedens interesse og mod fuldstændig erstatning.

I byerne er ejendomsforholdene alsidige med tilknyttede rettigheder både over og under jorden. Disse ejendomsrettigheder overlapper hinanden i et netværk af ejendomsretlige ordninger af “bundle of rights”, med en arealudnyttelse der frembyder de fysiske, sociale, tekniske og økonomiske karakteristika, der svarer til ordningerne. (Alchian, Demsetz, 1973: s. 17) Armen A. Alchian definerer ejerskabet således:

“It is not the resource itself which is owned; it is a bundle, or a portion, of rights to use a resource that is owned. In its original meaning, property referred solely to a right, title, or interest, and resources could not be identified as property any more than they could be identified as right, title, or interest.”

(Alchian, Demsetz, 1973: s. 17)

Ejendomsretten består dermed både af et forhold mellem ejeren og den ejede genstand, men også af et forhold mellem ejeren og resten af samfundet, og forholdet definerer på denne vis ejerens status i forhold til resten af samfundet.

Nogle vil påpege, at den private ejendomsret tilskynder til borgerlige dyder, at ejendomsretten omfatter frihed fra statslig indgriben ved private initiativer, og at rettighederne tilskynder individer til at tage individuelt ansvar. Marxisten vil dog hertil påpege, at selvom mange mennesker er afhængige af sådanne rettigheder er det dog som “*tiggere, der lever af krummerne fra den rige mands bord*” (Harvey, 2005: s. 181. Oversættelse: Lind, A., W.) Rettighederne i den neoliberale, markedsøkonomiske stat står i modsætning til de universelle rettigheder der kan ses i en territorial velfærdsstat, hvor borgerne kan besidde en rettighed til offentlige serviceydelser inden for eksempelvis uddannelse, sundhed, og offentlig infrastruktur. Hvis den politiske magt i en stat ikke håndhæver rettighederne, forbliver ideen om sådanne rettigheder tom. (Harvey, 2005: s. 179f)

Dermed er der tale om en opgør mellem ideologier og klasser, og der skal jf. Karl Marx kæmpes om magten:

“There is here, therefore, an antinomy, right against right, both equally bearing the seal of the law of exchanges. Between equal rights force decides. Hence is it that in the history of capitalist production, the determination of what is a working day, presents itself as the result of a struggle, a struggle between collective capital, i.e., the class of capitalists, and collective labour, i.e., the working-class.”

(Marx, Engels, 1996 (Baseret på første engelske udgave fra 1887): s. 164)

Således er det vigtigt, at (arbejder)klassen er bevidst om de rettigheder, der styrker dens interesser, og kæmper mod de perspektiver, der undertrykker ditto. Neoliberalismen anskues dermed som et klasseprojekt, der er igangsat af den kapitalistiske klasse med henblik på at undertrykke arbejderklassen. I dette perspektiv ses neoliberalismen som en betegnelse for den seneste fase af kapitalismen, der er præget af en vækstdiskurs implementeret fra internationale institutioner som Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, hvis vækstorienterede ideer har præget landenes diskurser og har legitimeret politiske initiativer som offentlige effektiviseringer, besparelser og privatiseringer. (Olsen, Jensen, 2018, International Monetary Fond, 2018)

De tre forskellige perspektiver viser, at neoliberalismens betydning for de vestlige lande siden 1970-erne har været markant.

Appendiks 2

I dette afsnit udføres en kvantitativ analyse af udviklingen af visse baggrundsparmetre med betydning for byernes socioøkonomiske forhold. Undersøgelsen baseres på data fra Danmarks Statistik og har fokus på forhold som ejendomsværdi, lejeværdi af egen bolig og familieindkomster, samt borgernes oplevelse af boligudgiften som en byrde. Undersøgelsen er foretaget for årene 1997-2018 med fokus på København, byerne fra fingerplansområdet og Region Hovedstaden.

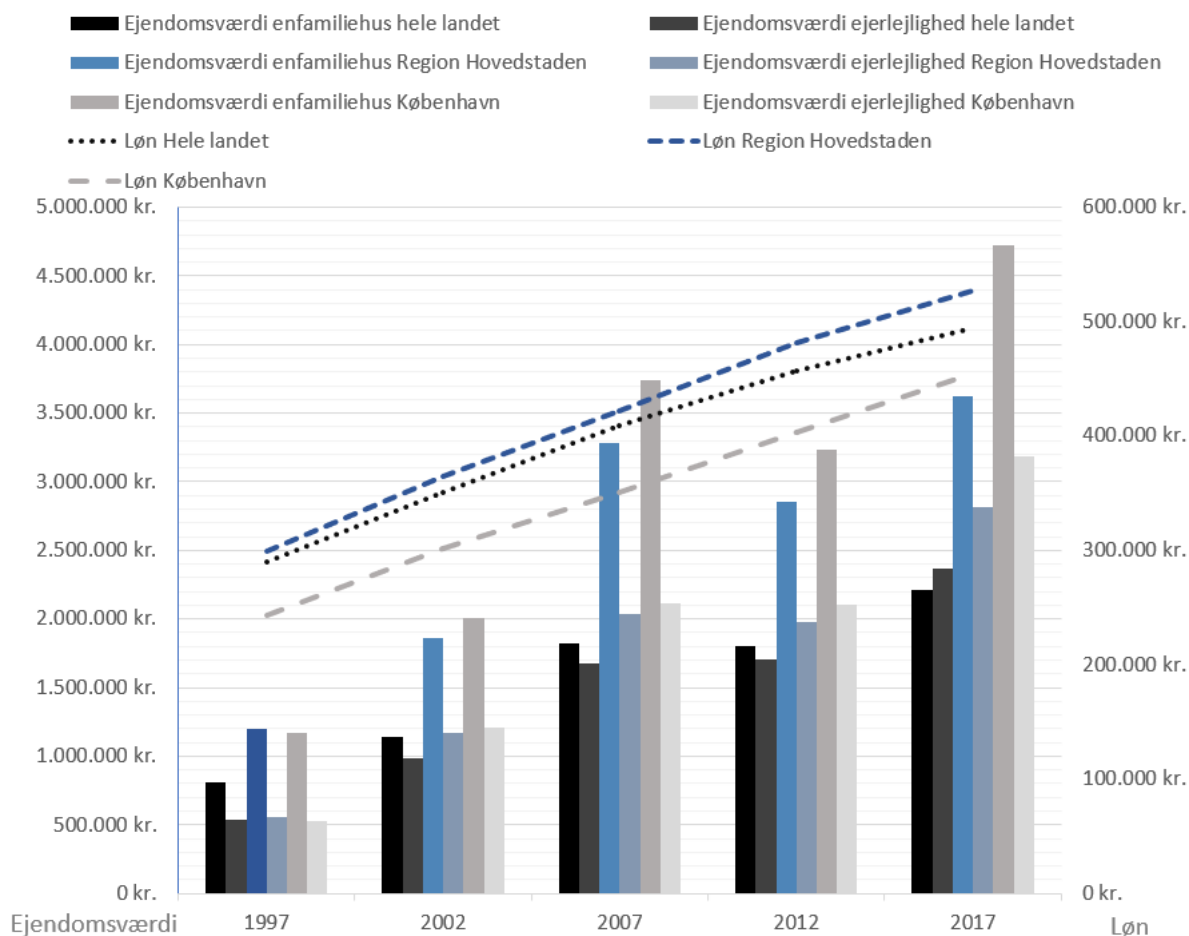
Parametrene i undersøgelsen selekteres på baggrund af tilgængelige data, med henblik på at undersøge Smiths forskning fra foregående afsnit. Der findes ikke tilgængelige data for samtlige parametre af Smiths forskning i Statistikbanken, så dermed kan udviklingen af "*The rent gap*" ikke påvises konkret. Undersøgelsen kan dog vise indikationer på byernes generelle udvikling, ved forholdet mellem socialklassernes indtægtsforhold og udgifter til bolig.

Undersøgelsen viser på baggrund af baggrundspopulationen i Danmark, at der pga. en stigende positiv afvigelse mellem de svageste familiers indkomster og de stigende ejendomspriser i Københavnsområdet, kan være grobund for gentrificering for visse sociale lag, da der på samme tid findes en relativt stor forskel i forhold til den øvre middelklassens gennemsnitsløn i familierne, hvorfor der kan være en motivation til at renovere ejendomme til den øvre middelklasse.

I følge oplysninger fra Danmarks Statistik, er der mellem 1997 - 2017 sket markante ændringer i ejendomsværdierne på det frie marked i Danmark. Den gennemsnitlige pris for et solgt enfamiliehus i almindelig fri handel på landsbasis var i 1997 på 806.000 kr., mens den for en ejerlejlighed var 536.000 kr. I Region Hovedstaden var gennemsnitsprisen på et enfamiliehus 1.195.000 kr. og 557.000 kr. for en ejerlejlighed, mens den i København var på 1.169.000 kr. for et enfamiliehus og 529.000 kr. for en ejerlejlighed. Tyve år senere i 2017, ser billedet anderledes ud: På landsbasis er gennemsnitsprisen for et enfamiliehus steget til 2.209.000 kr., for en ejerlejlighed 2.369.000 kr. I Region Hovedstaden er prisen 3.632.000 kr. for et enfamiliehus og 2.813.000 kr. for en ejerlejlighed, mens ejendomsprisen i København er 4.725.000 kr. for et enfamiliehus og 3.182.000 kr. for en ejerlejlighed. (Danmarks Statistik, 2019a)

Når disse værdistigninger sammenholdes med udviklingen af familiernes gennemsnitsindkomst i samme periode, er denne på landsbasis steget fra 290.338 kr. i 1997 til 494.245 kr. i 2017. I Region Hovedstaden er stigningen i samme periode fra 298.778 kr. til 526.459 kr. I København er familieindkomsten steget fra 243.593 kr. til 454.402 kr. (Danmarks Statistik, 2019e) **Figur 20.**

Ejendomsværdi- og lønudvikling fordelt på område 1997 - 2017



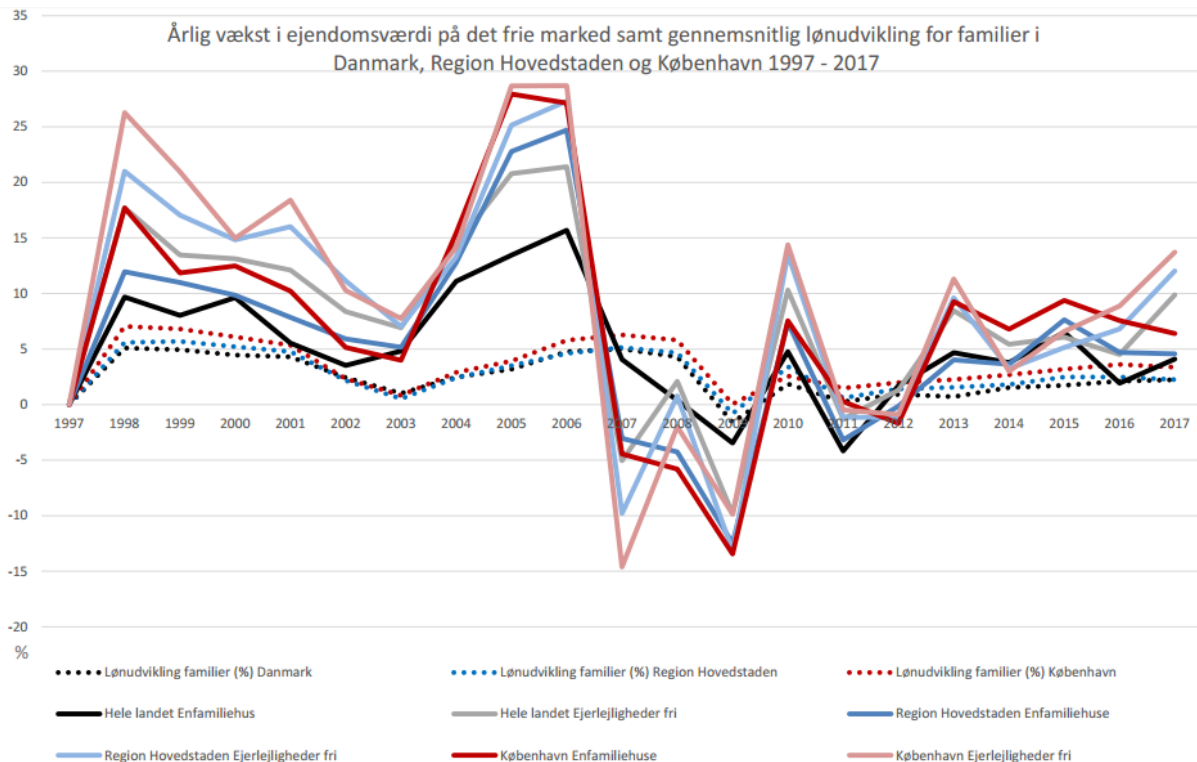
Figur

20: Ejendomsværdistigninger af enfamiliehuse og ejerlejligheder i privat salg samt den gennemsnitlige lønudvikling i årene 1997 - 2017 (Egen produktion). (Danmarks Statistik, 2019a, Danmarks Statistik, 2019e)

Siden 1997 har ejendomsværdierne på landsbasis dermed haft en total stigning på 174 pct. (enfamiliehus) og 342 pct. (ejerlejlighed), i Region Hovedstaden ses en udvikling på 204 pct. (enfamiliehus) og 405 pct. (ejerlejlighed), mens København har oplevet en ejendomsværdistigning på 304 pct. (enfamiliehus) og 502 pct. (ejerlejlighed).

Sideløbende er familiernes gennemsnitlige indkomst på landsbasis steget med 70 pct. Familierne i Region Hovedstaden har opnået en stigning på 76 pct., mens indkomsten for familierne i København er steget med 87 pct.

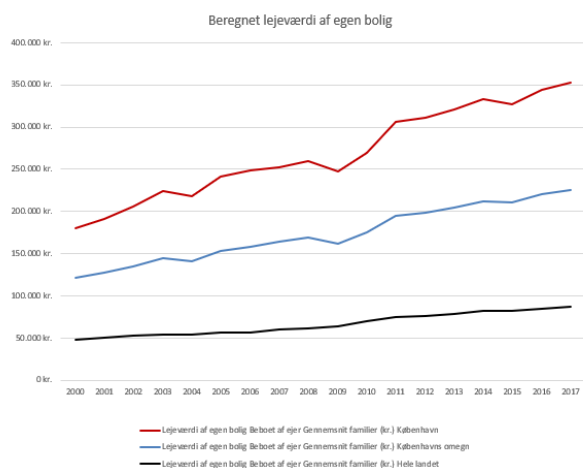
Der har samtidig været store udsving i den årlige vækst af ejendomsværdierne, mens udviklingen af gennemsnitslønningerne ikke er tilsvarende. **Figur 21.**



Figur 21: Den procentvise årlige udvikling af ejendomsværdi af enfamiliehus og ejerlejligheder i privat salg har været dramatisk i årene 1997 - 2017. Efter krisen på boligmarkedet i 2008 ses tendens til generelle stigninger i ejendomsværdierne, mens den gennemsnitlige lønudvikling pr. familie ikke stiger tilsvarende. (Danmarks Statistik, 2019a, Danmarks Statistik, 2019e) Egen produktion.

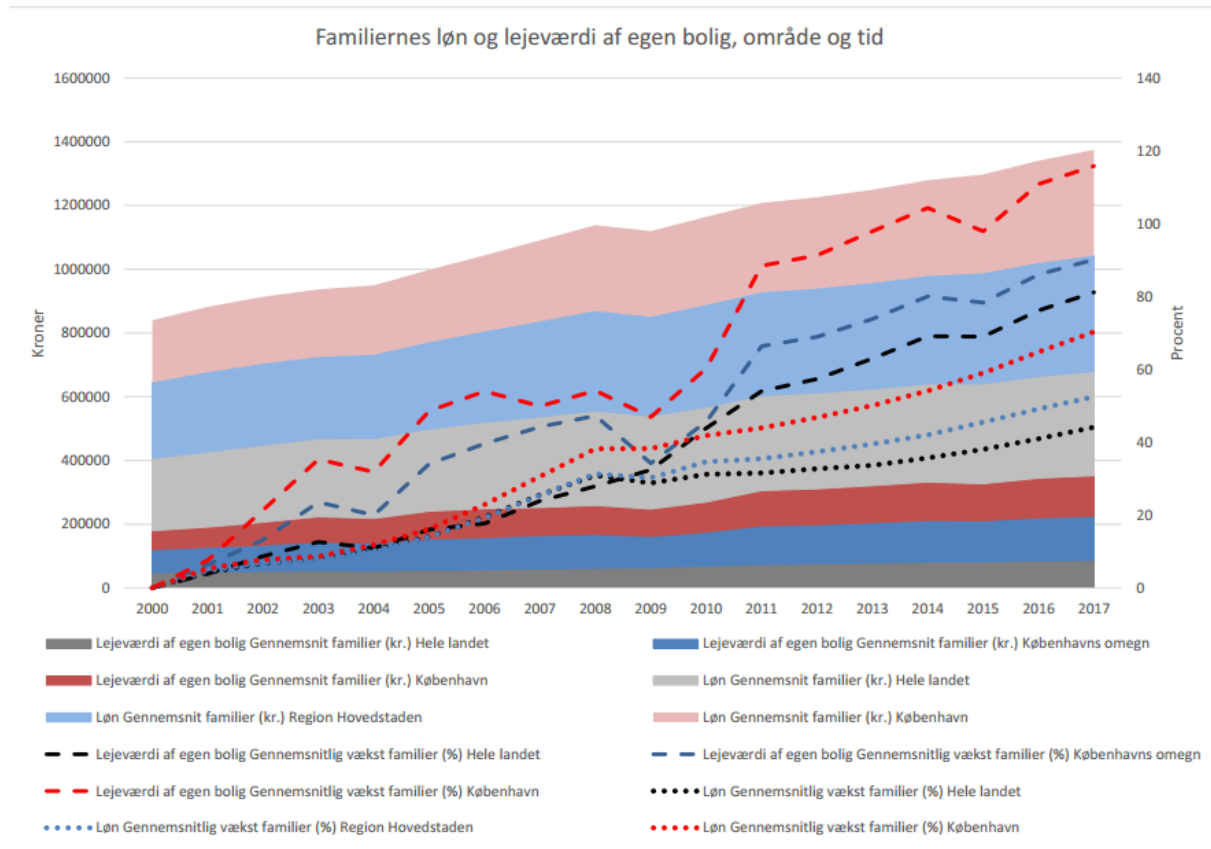
Den procentvise vækst af boligværdi og den procentvise stigning af familiernes indtægter følger dermed ikke hinanden indenfor de samme geografiske områder. Tendensen efter krisen på boligmarkedet i 2008 er, at boligernes værdi stiger langt hurtigere end familiernes gennemsnitsløn, der stiger relativt langsommere. Udviklingen er markant for hele landet, men er efter 2012 især udtalt i København (Danmarks Statistik, 2019a, Danmarks Statistik, 2019e) .

Den beregnede lejeværdi af egen bolig defineres af Danmarks Statistik og viser, hvad en boligejer skulle betale for at leje en tilsvarende bolig vedkommende ikke selv ejer. (Danmarks Statistik, 2018) Lejeværdien af egen bolig giver et indtryk af den generelle udvikling af huslejen i de undersøgte geografiske områder. Det ses, at den beregnede lejeværdi for den gennemsnitlige husstand som udgangspunkt er højere, men også stiger hurtigere i Københavns omegn og i København end i resten af landet. **Figur 22.**



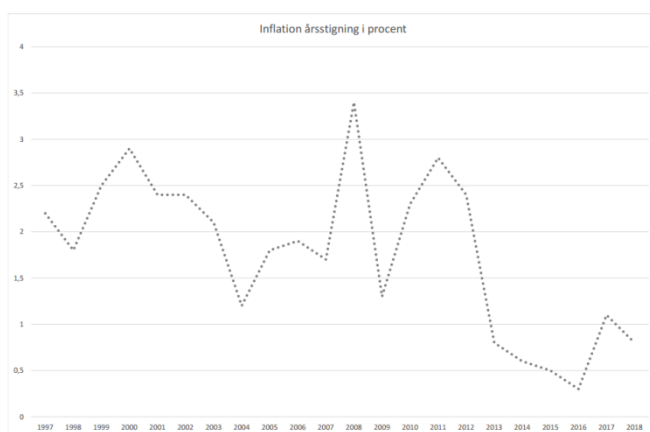
Figur 22: Den beregnede lejeværdi af egen bolig er stigende for gennemsnitshusstanden. Tendensen gør sig gældende for Københavns omegn og København, hvor den i København stiger hurtigst og er mest markant. (Egen produktion). (Danmarks Statistik, 2019c)

Sammenholdes disse oplysninger med familiernes gennemsnitlige løn og lejeværdi af egen bolig i absolutte tal er forskellen mellem løn og lejeværdi af egen bolig temmelig høj, hvilket gør sig gældende i hele landet, selv om tendensen er meget markant i København og omegn. Dermed kan der findes et potentiale for at investorer kan modernisere boligområder. Samtidig ses det dog, at lejeværdien afviger positivt fra lønstigningen over en årrække. Selvom de to parametre dog følges nogenlunde ad indenfor de samme geografiske områder på landsplan, findes der en tendens til i København og omegn, at lejeværdien stiger hurtigere, end den gennemsnitlige families løn. **Figur 23.**



Figur 23: Den årlige udvikling i familiernes gennemsnitlige løn og den gennemsnitlige lejeværdi af egen bolig i årene 2000 - 2017. Hertil ses den procentvise vækst over samme årrække. (Egen produktion). (Danmarks Statistik, 2019e, Danmarks Statistik, 2019c)

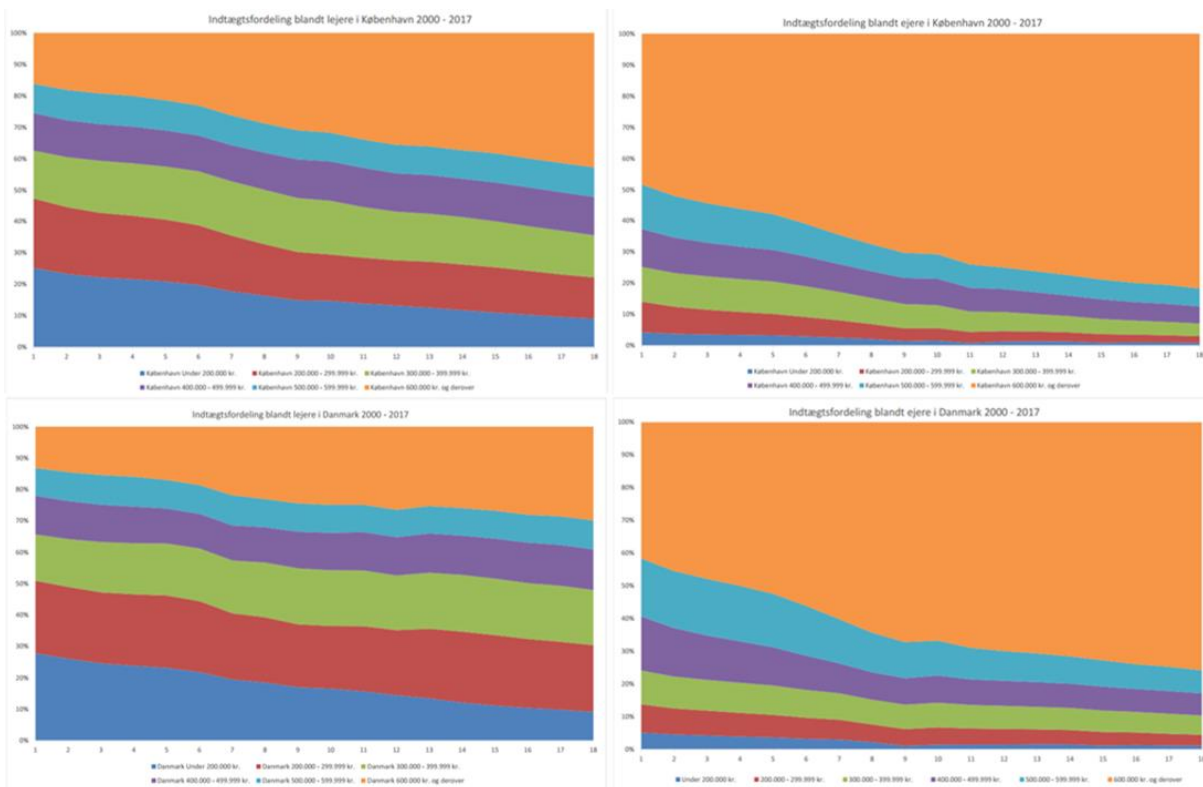
Tendensen for stigningerne er især markant i København, hvor lejeværdien er steget ca. 115 pct. siden 2000, mens lønudviklingen har været på ca. 70 pct. Dette kan betyde, at der allerede er sket en gentrificering i københavnsområdet, idet forskellen mellem lejeværdien og familiernes løn er blevet mindre, og at lejeværdierne på sigt kan overstige visse familiers økonomiske formåen. Udviklingen kan ikke forklares ved inflationen, der i samme årrække har været langt lavere end de nævnte udsving. **Figur 24.**



Figur 24: Danmarks inflation i årene 1997 - 2018. (Danmarks Statistik, 2019g) (Egen produktion)

I de seneste seks år har inflationen ligget mellem 0,5 pct. og 1 pct., efter at have bevæget sig mellem ca. 1,5 pct. - 3 pct. i en årrække. Sammenholdes inflationens bevægelser med udviklingen i løn- og ejendomsværdier ses, at mens inflationen var på sit maksimale med 3,4 pct. på tidspunktet for den økonomiske krise i 2008, dykkede ejendomspriserne eksempelvis med -5,8 pct. for et enfamiliehus i København, mens lønstigningen i samme geografiske område var på 5,8 pct. Året efter var inflationen på 1,3 pct., ejendomspriserne for et enfamiliehus faldt med -13,4 pct. i København, og lønningerne i samme område var på 0,0 pct.

Det ses samtidig, at andelen af familier med en bruttoindkomst på over 600.000 kr. er stigende ift. baggrundspopulationen. Denne udvikling har været mest markant i gruppen af ejendomsjere, og er mest udtalt i København, hvilket præger ovenstående statistik vedr. gennemsnitsindkomster. I gruppen af lejere ses en mere jævn fordeling af familiernes bruttoindkomster, og der ses en landsdækkende tendens til, at andelen af familier med en bruttoindkomst lavere 600.000 kr. bor til leje, fremfor at eje egen bolig. (Danmarks Statistik, 2019d). **Figur 25.**



Figur 25: Graferne illustrerer, en markant stigning i antallet af de familier med højeste indkomster, der ejer egen bolig, mens der ses et fald i gruppen af de mindre velhavende boligejere. Lejernes bruttoindkomster er mere ligeligt fordelt, selv om der også i denne gruppe ses en stigning blandt de med højeste indkomster og et fald blandt lavindkomstfamilierne. (Egen produktion). (Danmarks Statistik, 2019d)

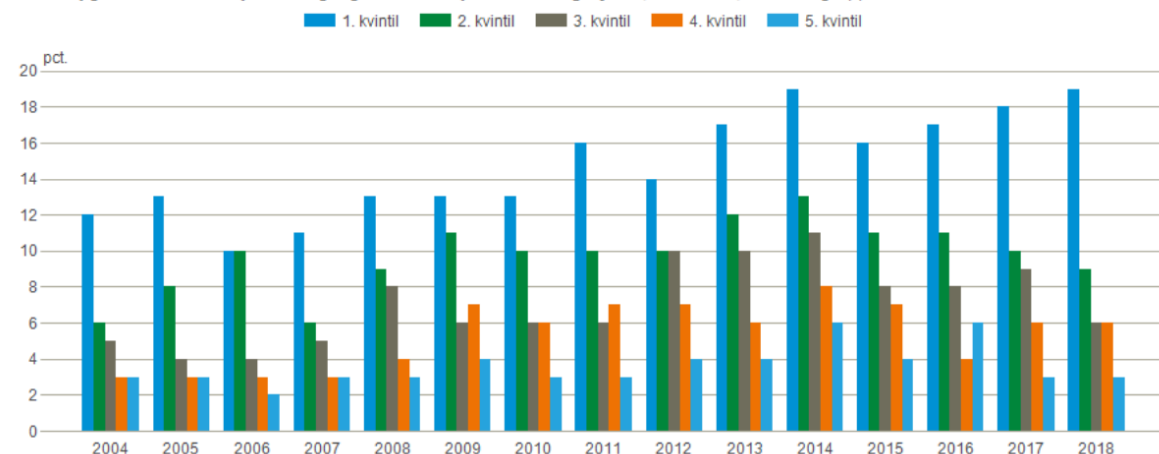
En del af udviklingen kan skyldes, at der findes færre familier med en indkomst under 200.000 kr. årligt end der gjorde i år 2000. For at give et indtryk af udviklingen kan der korrigeres for de gennemsnitlige indkomststigninger, der som tidligere nævnt har været mellem 70 pct. - 87 pct. siden år 1997. Således ville 200.000 kr. i 1997-valuta tyve år efter svare til 340.000 kr. på landsbasis, 352.000 kr. i Region Hovedstaden, og 374.000 kr. i København, hvilket svarer til et skift fra den blå graf i 1997 til den grønne graf i år 2017. Dette ændrer dog ikke ved, at der blandt lejerne ses en mere sammensat indkomstfordeling end der gør blandt ejerne, og at denne udvikling er blevet mere markant med årene.

Mens familiernes generelle indkomster er steget, er der samtidig sket en udvikling i antallet af personer i lavindkomstfamilier defineret med en indkomst på under 50 pct. af gennemsnittet. Således ses en udvikling på landsplan af personer i lavindkomstfamilier fra 5,2 pct. i år 2000 til 8,8 pct. i 2017. For København er stigningen markant fra 11,1 pct. til 16,4 pct. af borgerne. (Danmarks Statistik, 2019b)

På landsplan oplyser flere personer i 2018 at de synes at boligudgiften er en tung byrde, end de samme grupper mente i 2004. Således oplyste 12 pct. af den fattigste femtedel i 2004, at boligudgiften var en tung byrde, mens 19 pct. oplever dette i 2018. Selvom denne ændring er mest markant blandt de svagest bemidlede grupper, ses en generel stigning blandt 1. - 4. kvintil, der oplever boligudgiften som en tung byrde, mens kun den mest velhavende femtedel ikke har oplevet en ændring. (Danmarks Statistik, 2019i) **Figur 26.**

Husstandsmedlemmer

I hvor høj grad husstanden synes, boligudgiften er en byrde: **En tung byrde** | Køn: I alt | Indkomstgruppe:

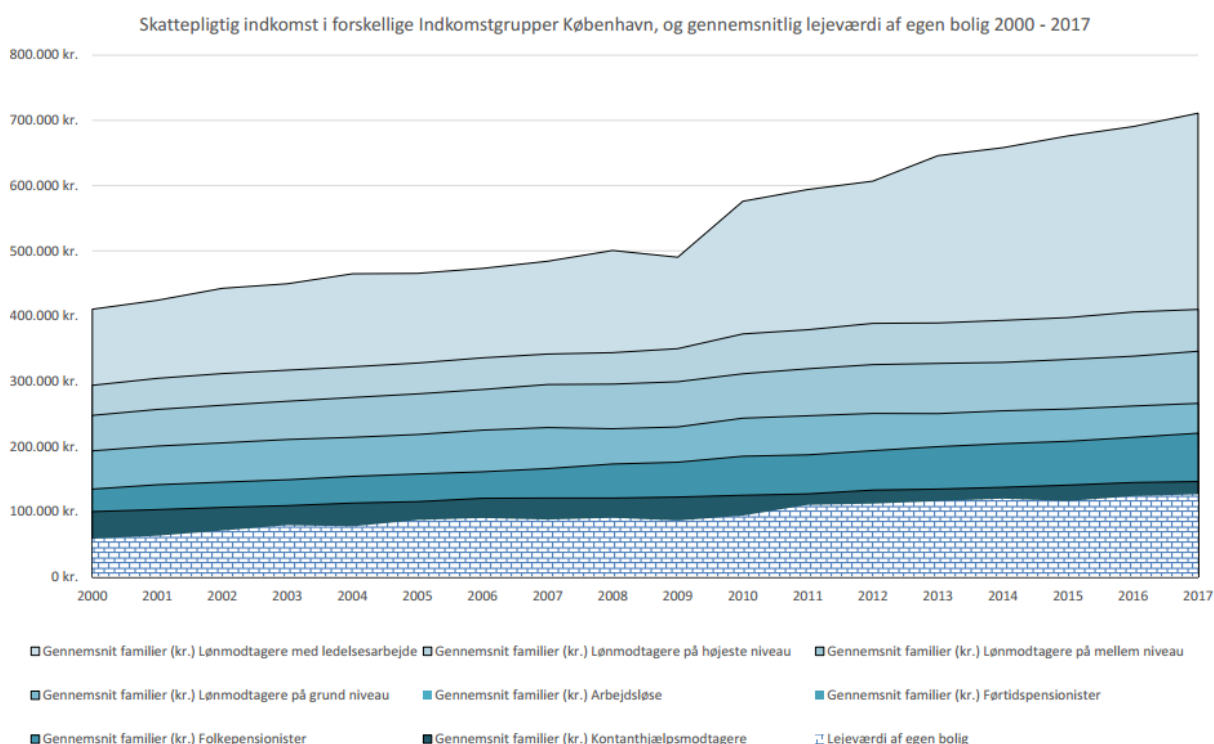


Figur 26: Flere i 2018 oplever boligudgiften som en tung byrde. (Danmarks Statistik, 2019i)

Blandt de ikke-beskæftigede husstandsmedlemmer mente 11 pct., at boligudgiften var en tung byrde i 2004, mod 20 pct. i 2018. For de beskæftigede er tallet steget fra 4 pct. til 6 pct. (Danmarks Statistik, 2019h) Det må bemærkes, at data kun er til rådighed på landsbasis, men da prisudviklingen for ejendomssalg som førnævnt har været mest udtalt i Region Hovedstaden, specielt for

København, kan det formodes, at der i disse områder findes en større andel af personer, der oplever, at boligudgiften er en byrde, end der gør i resten af landet.

Data viser også, at uligheden, specielt i København, er steget gennem de sidste tyve år. Gennemsnitslønningerne dækker over flere typer af lønninger, hvor der har været en lønstigning på ledelsesniveau på 73,2 pct. så lederne nu tjener 711.056 kr., mens lønmodtagere på grundniveau tjener 266.135 kr. årligt, hvilket er en lønstigning på 37,6 pct. (Danmarks Statistik, 2019f) Det ses samtidig, at mennesker på overførselsindkomst ikke har haft tilsvarende udvikling i deres indtægter i forhold til lønmodtagergrupperne. **Figur 27.**



Figur 27: Udviklingen i skattepligtige lønindkomster og overførselsindkomster samt i lejeværdi af egen bolig i København 2000 - 2017. Egen produktion. (Danmarks Statistik, 2019c, Danmarks Statistik, 2019f)

Således modtager en kontanthjælpsmodtager 146.281 kr. årligt, en førtidspensionist modtager 194.415 kr., mens en folkepensionist modtager 220.398 kr. pr. år. Det kan iagttages, at lejeværdien af egen bolig - og dermed også af tilsvarende boliger, i København gennemsnitligt er på 126.761 kr. Dermed vil visse befolkningsgrupper på overførselsindkomst på nuværende tidspunkt ikke have et økonomisk råderum der gør, at de kan bebo et lejemål eller eje en bolig i København. De gennemsnitlige indkomstgrupper kan dog fortsat anskaffe sig en gennemsnitlig ejerbolig. (Københavns Kommune Økonomiforvaltningen, 2018: s. 50)

I en analyse foretaget af Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune i 2018 om tilgængeligheden på boligmarkedet i Københavns Kommune, findes det, at prisudviklingen på ejerlejligheder de

seneste 25 år har udviklet sig markant forskelligt i Danmark, og at priserne i Region Hovedstaden og Københavns Kommune både er steget væsentligt mere i de seneste år og har et højere niveau end priserne i Region Sjælland og de andre store byer. Eksempelvis er Århus, der gennem 25 år har ligget over landsgennemsnittet, nu blevet overhalet af både Region Hovedstaden og København. Selvom de almene boliger og de private udlejningsboliger fortsat er billigere end ejerboligerne, er markederne begrænsede for disse boligformer. (Københavns Kommune Økonomiforvaltningen, 2018: s. 25, 50)

Afsnittet viser, at der er sket en stigende forskel mellem borgernes økonomiske formåen, mens lejeværdierne er i stigning. Forskellen mellem den aktuelle lejeværdi og indtægterne er derfor blevet mindre over tiden, hvilket tyder på, at der allerede er sket en gentrificering i København og omegn. Dog har de øverste indkomstgrupper haft så store gennemsnitlige lønstigninger, at der fortsat findes en forholdsvis stor forskel mellem indtægter og lejeværdi. Dermed kan investorernes motivation for at renovere boligområderne til de øvre middelklasser være høj, jf. Neil Smiths forskning, hvilket sandsynligvis vil medføre yderligere stigninger i ejendomsværdi og husleje. (Smith, 1987: s. 463) Hvis udviklingen fortsætter som hidtil, kan der derfor ses indikationer på, at flere mennesker fra de svageste økonomiske grupper fraflytte Københavns Kommune, såfremt der ikke sker en række boligpolitiske handlinger der kan modvirke processen.

Litteratur

- Alchian, A. & Demsetz, H. 1973, "The Property Right Paradigm", *Journal of economic history*, vol. 33, no. 01, pp. 16-16-27.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. 2010, "Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 28, no. 5, pp. 803-803-818.
- Amable, B. 2010, "Morals and politics in the ideology of neo-liberalism", *Full*, vol. Socio-Economic Review, Volume 9, Issue 1, January 2011, no. Issue 1, pp. 3-3-30.
- Andersen, J. & Pløger, J. 2007, "The Dualism of Urban Governance in Denmark", *European Planning Studies*, vol. 15, no. 10, pp. 1349-1349-1367.
- Andersen, R., R. 2016, *Business regions*, Kommunernes Landsforening, <https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/erhvervsudvikling/business-regions/>.
- Anker, H.T. 2013, *Planloven kommenteret af Helle Tegner Anker*, 1. udgave, 1. oplag edn, Jurist- og Økonomiforbundet, Gothersgade 137, 1123 København K.
- Anker, H.T. 2010, *Introduktion til jura og juridisk metode*, 1.th edn, Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Aunsborg, C. 2012, *ABC-modellen*, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.
- Bech-Bruun 2009, *Udbygningsaftaler og Partnerskaber - Juridisk notat fra Bech-Bruun om partnerskaber og udbygningsaftaler (oktober 2009)*, Oktober 2009 edn, Bech-Bruun, http://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Projekter/Projekter_om_KP09/hillerod01.htm.
- Bendixen, M. 2019a, *Interview 1 - Marianne Bendixen, Projektleder Dansk Byplanlaboratorium, Arkitekt m.a.a.Tidligere projektleder Ringbyen*, Interview edn, Lind, A. W.
- Bendixen, M. 2019b, *Interview 2 - Marianne Bendixen, Projektleder Dansk Byplanlaboratorium, Arkitekt m.a.a.Tidligere projektleder Ringbyen*, Interview edn, Lind, A. W.
- Bendixen, M. 2016, *Netværksbaseret strategisk byledelse – en undersøgelse og evaluering af LOOP CITY*, Loop City, https://www.byplanlab.dk/naetvaerksbaseret_strategisk_byledelse.
- Bendixen, M. & Loop City 2016, *Netværksbaseret strategisk byledelse – en undersøgelse og evaluering af LOOP CITY*, Loop City, <http://loopcity.dk/wp-content/uploads/Netv%C3%A6rksbaseret-strategisk-byledelse-afsluttende-rapport.pdf>.
- BIG - Bjarke Ingels et al. 2010, *Realdania præsenterer ny Loop City-vision for politikere i Hovedstaden*, BIG, Realdania, <https://realdania.dk/projekter/ringbyen/nyheder/realdania-pr%C3%A6senterer-ny-loop-city-vision-291110>.
- Bisgaard, H. 2018, *Planloven 50 år imellem velfærdssamfund og nyliberal tankegods*, 1.th edn, BISGAARDS Kontor, https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/BHS_HolgerBisgaard.pdf.
- Bjarke Ingels et al. 2010, *Byvision Loop City*, <http://loopcity.dk/vision/> edn, BIG arkitektfirma; Ringby-Letbanesamarbejdet, <http://loopcity.dk/wp-content/uploads/Loop-City-Presentation.pdf>.
- Brenner, N. 2004, "Interlocality Competition as a State Project: Urban Locational Policy and the Rescaling of State Space" in *New State Spaces*, eds. Brenner & N. Brenner, Oxford University Press, Oxford, pp. 176-172-256.

- Brenner, N. 2004, *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press USA - OSO, Oxford.
- Brøndby Kommune, C. & Gladsaxe Kommune BOA, B. 2011, *Notat om organisering og kommunal medfinansiering af arbejdet med en letbane mellem Lundtofte og Ishøj samt Avedøre Holme (08 04)*, 1st edn, Brøndby Kommune, PolitikerWeb Brøndby Kommune.
- By & Havn 2018, *By & Havn - Halvårsrapport for 2018*, By & Havn, Nordre Toldbod 7, 1259 København K, Det Centrale Virksomhedsregister.
- By & Havn 2018, 2018-last update, *By og Havn udvikler levende bydele* [Homepage of By & Havn], [Online]. Available: <http://www.byoghavn.dk/ombyoghavn/vision+og+mission/grundlag.aspx> [2019, 21.03.2019].
- Byrådscenter Høje-Taastrup 2016, *Arkitema Architects vinder prestigefyldt arkitekturpris for Nærheden*, Høje-Taastrup Kommune, https://www.htk.dk/Service/Nyheder_Presse/Nyhedsoversigt/Nyheder/2016/November-16/Arkitema-Architects-vinder-for-projekt-om-Naerheden.aspx.
- Byrne, J.P. 2003, *Two cheers for gentrification.(Urban Poverty & Gentrification: An Exchange)*, Howard University School of Law, Washington, D.C.
- Carter, H., Larsen, H.G. & Olesen, K. 2015, "A planning palimpsest: neoliberal planning in a welfare state tradition", *European Journal Of Spatial Development*, , no. 58, pp. 1-20.
- CEPOS 2019, , *Hvad er en CEPOS donor?* [Homepage of CEPOS - Center for Politiske Studier], [Online]. Available: <https://www.cepos.dk/stoet-os/hvad-er-en-cepos-donor> [2019, 24.04.2019].
- COWI 2017, *Matriklens samfundsmæssige rolle*, Geodatastyrelsen - COWI, https://gst.dk/media/2918923/faktaark_samlet_20.pdf.
- COWI 2010, *Letbane eller BRT*, Transportministeriet, <https://www.trm.dk/da/publikationer/2010/ring-3---letbane-eller-brt>.
- Dahlgren, A.H. 2019a, *Interview 1 - Anne Hertz Dahlgren, Byplanarkitekt, Gladsaxe Kommune.*, Interview edn, Lind, A. W.
- Dahlgren, A.H. 2019b, *Interview 2 - Anne Hertz Dahlgren, Byplanarkitekt, Gladsaxe Kommune, Tidligere sekretariat Loop City.*, Interview edn, Lind, A. W.
- Dam, N.A., Hvolbøl, T.S., Pedersen, E.H., Sørensen, P.B. & Thamsborg, S.H. 2011, *Kvartaloversigt - 1. kvartal 2011 - Del 1: Boligboblen der bristede: Kan boligpriserne forklares? Og kan deres udsving dæmpes?*, 1st edn, Nationalbanken, Økonomisk Afdeling, Nationalbanken.
- Danmarks Statistik 2019a, *EJEN88 EJENDOMSSALG EFTER OMRÅDE (REGION, LANDSDEL), EJENDOMSKATEGORI, NØGLETAL OG OVERDRAGELSESFORMER (ÅR)*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.
- Danmarks Statistik 2019b, *FU07 FORBRUG EFTER FORBRUGSGRUPPE, REGION OG PRISENHED Enhed kr. pr. husstand*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.
- Danmarks Statistik 2019c, *IFOR12P PERSONER I LAVINDKOMST FAMILIER I PCT. AF GRUPPEN EFTER KOMMUNE OG INDKOMSTNIVEAU*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019d, *INDKF101 FAMILIERNES INDKOMSTER EFTER OMRÅDE, ENHED, EJERLEJER AF BOLIG OG INDKOMSTTYPE*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019e, *INDKF102 FAMILIERNES INDKOMST FØR SKAT EFTER OMRÅDE, ENHED, EJERLEJER AF BOLIG, FAMILIETYPE OG INDKOMSTINTERVAL*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019f, *INDKF111: FAMILIERNES INDKOMSTER EFTER OMRÅDE, ENHED, FAMILIETYPE OG INDKOMSTTYPE*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019f, *INDKP104 INDKOMSTER FOR PERSONER OVER 14 ÅR EFTER LANDSDEL, ENHED, KØN, SOCIOØKONOMISK STATUS OG INDKOMSTTYPE*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019g, *PRIS9 FORBRUGERPRISINDEKS, GENNEMSNITLIG ÅRLIG INFLATION (1900=100) EFTER TYPE*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019h, *SILC2B HUSSTANDSMEDLEMMER EFTER SOCIOØKONOMISK STATUS, KØN OG I HVOR HØJ GRAD HUSSTANDEN SYNES, BOLIGUDGIFTEN ER EN BYRDE*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2019i, *SILC4B: HUSSTANDSMEDLEMMER EFTER INDKOMSTGRUPPE, KØN OG I HVOR HØJ GRAD HUSSTANDEN SYNES, BOLIGUDGIFTEN ER EN BYRDE*, Statistikbanken, Danmarks Statistik Sejrøgade 11 2100 København Ø.

Danmarks Statistik 2018, *Indkomststatistik - Indhold - Begreber og definitioner*, Statistikbanken, <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/indkomststatistik/indhold>.

Det Centrale Virksomhedsregister 2019, *METROSELSKABET I/S*, Det Centrale Virksomhedsregister,, <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=30823699&soeg=metroselskab&type=Alle&language=da>.

Det Centrale Virksomhedsregister 2019, *UDVIKLINGSSELSKABET BY & HAVN I/S*, Det Centrale Virksomhedsregister, <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=30823702&soeg=By%20&%20Havn&type=Alle&language=da>.

Enemark, S. 2010, "From Cadastre to Land Governance in Support of the Global Agenda - The Role of Land Professionals and FIG ", *Full*, vol. International Federation of Surveyors December 2010, no. December 2010, pp. 1-1-23.

Erhvervsministeriet 2019a, *Fingerplanen 2019*, Bekendtgørelse edn, De 34 kommuner i hovedstadsområdet, <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/fingerplanen>.

Erhvervsministeriet 2019b, *Landsplanredegørelse 2019 - Vækst og udvikling gennem fysisk planlægning Bedre rammer for virksomheder, borgere og kommuner i hele landet*,

Erhvervsministeriet, Slotholmsgade 10-12 1216 København K.

Erhvervsministeriet 2018a, *Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning Planlægning og byudvikling*, Erhvervsministeriet, Slotholmsgade 10-12 1216 København K.

- Erhvervsministeriet 2018b, *Planloven LBK nr 287 af 16/04/2018*, Lovbekendtgørelse edn, Erhvervsministeriet.
- Esbjerg Kommune 2018, *Hvad er en kommuneplanstrategi*, Esbjerg Kommune, <https://www.esbjergkommune.dk/borger/kommune--og-byplan/kommuneplan/kommuneplanstrategi-2018-30/hvad-er-en-kommuneplanstrategi.aspx>.
- Flyvbjerg, B. 2009, *Samfundsvidenskab som virker - Hvorfor samfundsforskningen fejler og hvordan man får den til at lykkes igen*, 1st edn, Akademisk Forlag, København.
- Flyvbjerg, B. 2006, "Five Misunderstandings About Case-Study Research", , pp. 219-219-244.
- Flyvbjerg, B. 2005, "Social science that matters", *Full*, vol. Foresight Europe, october 2005-march 2006, pp. s. 38-s. 38-42.
- Flyvbjerg, B. .
- Flyvbjerg, B. 2004, *Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections*.
- Foucault, M., Davidson, A.I. & Burchell, G. (eds) 2008, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979 By M. Foucault*, 17. april 2008 edn, Palgrave Macmillan, USA.
- Frederikssund Kommune 2016, *Byrådet godkender visionær plan for ny idrætsby*, 1.th edn, Frederikssund Kommune, <https://www.frederikssund.dk/Service/Nyheder/2016/juni/byraadet-godkender-visionaer-plan-for-ny-idraetsby>.
- FREJA Ejendomme, COBE, Tredje Natur & Gottlieb Paludan Arkitekter 2015, *Udviklingsplan for Flyvestationen*, Furesø Kommune, <https://www.furesoe.dk/media/2510/sydlejren-helhedsplan-del-3.pdf>.
- Fuglsang, L., Olsen, P.B. & Rasborg, K. 2013, *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne: På tværs af fagkulturer og paradigmer*, 3.th edn, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.
- Furesø Kommune 2016, *Anbefalinger fra Udviklingsudvalget vedr. Værløse Bymidte 2016-2017 - Pejlemærker for den fremadrettede udvikling på Bymidten – overordnet masterplan*, Furesø Kommune, <https://www.furesoe.dk/media/2264/anbefalinger-2017-vaerloese-bymidte.pdf>.
- Furesø Kommune & Hasløv & Kjærsgaard 2007, *Masterplan Kulturstation Værløse 2007*, Danmarks Naturfredningsforening Furesø, <https://furesoe.dn.dk/vi-arbejder-med/lokale-sager-og-planer/udbygning-af-sydlejren/>.
- Geisler, S.S. 2018, 13.12.2018-last update, *Et nyt og stærkt erhvervsfremmesystem går i luften* [Homepage of Kommunernes Landsforening], [Online]. Available: <https://www.kl.dk/nyhed/2018/december/et-nyt-og-staerkt-erhvervsfremmesystem-gaar-i-luften/> [2019, 25.07.2019].
- Gideon, L. 2012, *Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences / edited by Lior Gideon*, Elektronisk udgave edn, New York, NY : Springer New York.
- Gladsaxe Kommune 2017, *Kommuneplan 2017 - Regional planlægning - Greater Copenhagen og Den regionale vækst- og udviklingsstrategi*, 1st edn, Gladsaxe Kommune, Gladsaxe Kommune.
- Glostrup Kommune , *Tidslinje for letbaneprojektet* [Homepage of Glostrup Kommune], [Online]. Available: <http://www.glostrup.dk/borger/veje-og-trafik/Om-letbaneprojektet/tidslinje?disallowCookies=1> [2019, 25.07.2019].

- Grange, K. 2014, "In Search of Radical Democracy: The Ideological Character of Current Political Advocacies for Culture Change in Planning", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 46, no. 11, pp. 2670-2670-2685.
- Hajer, M.A. 2006, *Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning*.
- Hajer, M.A. 1997, *The politics of environmental discourse : ecological modernization and the policy process / Maarten A. Hajer*, Elektronisk udgave edn, Oxford : Clarendon.
- Harvey, D. 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, 1st edn, Oxford University Press Inc., New York, The United States.
- Hayek, F.A. 1960, *The Constitution of Liberty*, 2006 Edited by Irwin M. Stelzer edn, Taylor & Francis Ltd, London, United Kingdom.
- Healey, P. 2009, "In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making1", *Planning theory & practice*, vol. 10, no. 4, pp. 439-439-457.
- Healey, P. 1999, *Sites, Jobs and Portfolios: Economic Development Discourses in the Planning System*, Carfax International Publishers, ENGLAND.
- Hedegaard, C. 2007, *2006/1 SF. L 204 - Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Bypolitik m.v.)*, Miljøministeriet, Retsinformation.
- Henrichsen, C. 2003, "Offentlige værdier under forandring. Nogle retlige perspektiver på værdiudviklingen i den offentligesektor i lyset af den igangværende markeds-mæssiggørelse af offentlig virksomhed", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, , no. 02, pp. 161-161-218.
- Herriges, D. 2018, *Gentrification and Cataclysmic Money*, 1.th edn, Strong Towns, Strongtowns.org.
- Hillerød Kommune 2018, *Stationszonen - Helhedsplan*, Hillerød Kommune, <https://www.hillerod.dk/kommunen/kommunen-i-udvikling/stationszonen/>.
- Hovedstadens Letbane 2019, , *Fakta - Letbanen i tal* [Homepage of Hovedstadens Letbane], [Online]. Available: <https://www.dinletbane.dk/se-visionerne/fakta/> [2019, 06.07.2019].
- Hoxer, M. 2018, *Fremtidens forstad rimer på fællesskab og nem hverdag*, 1st edn, Bolius.dk, Bolius - Videnscenter for boligejerne.
- Incentive 2016, *Incentive investeringsanalyse Loop City 2016*, Loop City, <http://loopcity.dk/wp-content/uploads/LOOP-CITY-investeringsanalyse.pdf>.
- International Monetary Fond 2018, *World Economic Outlook (WEO) - How does the WEO categorize advanced versus emerging market and developing economies?*, Oktober 2018 edn, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm#q4a>.
- International Monetary Fund 2019, *Factsheets List*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets>.
- Ishøj Kommune 2018, *Helhedsplan for Ishøj Landsby*, 1st edn, Ishøj Kommune, Ishøj Kommune.
- Jacobsen, J. 2019a, *Interview 1 - Joan Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger Ishøj Kommune*, Interview edn, Lind, A. W.
- Jacobsen, J. 2019b, *Interview 2 - Joan Jacobsen, Arkitekt og byplanlægger, Ishøj Kommune*, Interview edn, Lind, A. W.

- Jacobsen, M.T. 2019c, *Interview - Martin Thue Jacobsen, Arkitekt, Byplanlægger og DGNB konsulent for Byområder, Frederiksberg Kommune. Udbygningsaftale mellem Frederiksberg Kommune og MT Højgaard A/S om ændringer på Margrethe Vibys plads 2018.*, Interview edn, Lind, A. W.
- John Templeton Foundation 2008, , *Templeton Freedom Prize for Initiative in Public Relations* [Homepage of John Templeton Foundation], [Online]. Available: <http://capabilities.templeton.org/2008/FE/tfpipr.html> [2019, 24.04.2019].
- Jupe, R. 2009, "New Labour, Network Rail and the third way", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 22, no. 5, pp. 709-709-735.
- Justitsministeriet 2016, *Bekendtgørelse af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område - LBK nr 193 af 02/03/2016*, Bekendtgørelse edn, Danmark, Statsministeriet.
- Justitsministeriet 2014, *Bekendtgørelse af lov om erhvervelse af fast ejendom - LBK nr 265 af 21/03/2014*, Lovbekendtgørelse edn, Retsinformation.
- Justitsministeriet 1995, *Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde - BEK nr 764 af 18/09/1995 Gældende*, Bekendtgørelse edn, Danmark, Justitsministeriet.
- Keller, H.D. & Keller, K.D. 2016, "Interview som evalueringsmetode", , no. 10.
- Kjeldgaard, S. 2015, *Social bæredygtighed i byplanlægning og arkitektur – et interview med Niels Bjørn*, 1.th edn, Turbulens, <http://turbulens.net/social-baeredygtighed-i-byplanlaegning-og-arkitektur-et-interview-med-niels-bjoern/>.
- Klibo, R. 2015, *Attraktive og effektive byer Byers konkurrenceevne, kvalitet, lokalitet og infrastruktur*, PwC Consulting, [http://www.byplanlab.dk/Strategi for Byernes Erhverv Koebenhavn](http://www.byplanlab.dk/Strategi%20for%20Byernes%20Erhverv%20Koebenhavn).
- Københavns Kommune 2015, *Københavns Kommuneplan 2015 - Den sammenhængende by*, 1.th edn, Københavns Kommune, <https://noerrebrolokaludvalg.kk.dk/wp-content/uploads/2016/06/KP15.pdf>.
- Københavns Kommune Økonomiforvaltningen 2018, *Analyse af tilgængeligheden på boligmarkedet i København*, Københavns Kommune Økonomiforvaltningen, [https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/analyse af tilgaengeligheden paa boligmarkedet i koebenhavn koebenhavns kommune 2018.pdf](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/analyse_af_tilgaengeligheden_paa_boligmarkedet_i_koebenhavn_koebenhavns_kommune_2018.pdf).
- Kommunernes Landsforening 2016, *Sammen om vækst – ni danske business regions*, Kommunernes Landsforening, Weidekampsgade 10 2300 København S Tlf. 3370 3370.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2019, *Hvad er de forvaltningsretlige principper?*, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, <https://www.kfst.dk/faq/udbud/nyt-udbud/fase-1/hvad-er-de-forvaltningsretlige-principper/>.
- Larsen, H.G. & Hansen, A.L. 2009, "Herskabeliggørelse: gentrification på dansk", *Full*, vol. Geografisk Orientering, vol. 39 (2009), no. Særnummer (ISSN 0105-4848), pp. 33-33-35.
- Lejernes Landsorganisation 2019a, 04.06.2019-last update, *Nu får publikum-prisvinderen; doku-filmen PUSH, der følger FN boligobservatør Leilani Farha, dansk biografpremiere den 13. juni*.

- [Homepage of LLO], [Online]. Available: <http://llo.dk/politik-og-presse/nyhedsarkiv/vis-nyhed?M=NewsV2&PID=1342&NewsID=529> [2019, 23.06.2019].
- Lejernes Landsorganisation 2019b, *Udenlandske kapitalfonde giver flere sager i LLO*, LLO, <http://llo.dk/politik-og-presse/nyhedsarkiv/vis-nyhed?Action=1&NewsId=502&M=NewsV2&PID=1342>.
- Lejernes Landsorganisation 2017, *Temahæfte om 5.2 moderniseringer*, LLO, København.
- Ley, D. 1999, *New middle class and the remaking of the central city*, Canadian Journal of Regional Science, Halifax, N.S.
- Licitationen - Byggeriets Dagblad 2018, *Nærheden - masterplan*, Licitationen - Byggeriets Dagblad, https://www.licitationen.dk/project/view/1377/naerheden_masterplan.
- Loop City 2019, , *Kontakt Loop City* [Homepage of Loop City], [Online]. Available: <http://loopcity.dk/kontakt/> [2019, 06.07.2019].
- Loop City 2018, 26.02.2018-last update, *Hovedstadens letbane godkendt* [Homepage of Loop City], [Online]. Available: 26. februar 2018 [2019, 06.07.2019].
- Loop City 2017, *Loop City - Programmer*, Loop City, <http://loopcity.dk/programmer/>.
- Loop City 2017, , *Loop City Organisation* [Homepage of Loop City], [Online]. Available: <http://loopcity.dk/dk/organisation/> [2019, 06.07.2019].
- Loop City 2016, , *Loop City - Vision* [Homepage of Loop City], [Online]. Available: <http://loopcity.dk/dk/vision/> [2019, 29.07.2019].
- Lyngby-Taarbæk Kommune 2016, *Referat 1. juli 2016 kl. 08:15 Kommunalbestyrelsens mødesal - EKSTRA ORDINÆRT MØDE*, 1.th edn, Lyngby-Taarbæk Kommune.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K.L. & Saglie, I. 2015, "Legitimacy of Informal Strategic UrbanPlanning—Observations from Finland, Sweden and Norway", vol. European Planning Studies Vol.23, 2015, no. Issue 2, pp. 349-349–366.
- Marx, K. & Engels, F. (eds) 1996 (Baseret på første engelske udgave fra 1887), *Chapter Ten: The Working-Day Section 1 The Limits of The Working Day*, marxists.catbull.com, <https://marxists.catbull.com/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf>.
- Massey, D.B. 2005, *For space / Doreen Massey*, Repr. edn, London : SAGE.
- Melchior, N. 2018, *Skinneeffekten: Hvorfor er politikerne så begejstrede for letbane, metroring og tog?*, 1st edn, Berlinske.dk, Infomedia, Aalborg Universitet.
- Mirowski, P. & Plehwe, D. 2009, *The Road from Mont Pèlerin*, Harvard University Press.
- Mølbeck, H. 2018, *Privat finansiering af offentlig infrastruktur*, 1st edn, Bech-Bruun - Vejforum, https://www.vejforum.dk/Net_Docs/CFP_Presentationer/6846.pdf.
- Nadin, V. & Stead, D. 2013, "Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies", *European Planning Studies*, vol. 21, no. 10, pp. 1542-1542-1561.
- Nærheden 2018, , *Nærheden - Fremtidens Forstad - Udviklingsplan i verdensklasse - Nærheden vinder international arkitekturpris* [Homepage of <https://www.naerheden.dk/>], [Online]. Available: <https://www.naerheden.dk/om%20n%C3%A6rheden> [2019, 07.06.2019].

- NærHeden 2013, *NærHeden Pressemeddelelse - Tre eksperthold står nu klar til at tage fat på planlægningen af NærHeden*, Høje-Taastrup Kommune, Realdania, Nærheden.dk.
- Naturstyrelsen 2014a, *Bygherres bidrag til udarbejdelse af lokalplaner, sikkerhedsstillelse og frivillige aftaler om udbygning af infrastruktur efter planloven*, Naturstyrelsen, Haraldsgade 53 DK-2100 København Ø.
- Naturstyrelsen 2014b, *Lov om ændring af planloven - Planlægning for almene boliger i nye boligområder*, Civilstyrelsen, Høringsportalen.dk.
- Newman, P. 2008, "Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity", *European Planning Studies*, vol. 16, no. 10, pp. 1371-1371-1383.
- Nielbo, K.L. 2019a, *Deskriptiv statistik*, Aarhus Universitet, <https://metodeguiden.au.dk/deskriptiv-statistik/>.
- Nielbo, K.L. 2019b, *Surveys*, Aarhus Universitet, <http://metodeguiden.au.dk/surveys/>.
- Nielsen, L. 2019, *Udenlandske investorer sidder tungt på ejendomsmarkedet i København*, Jyllandsposten, <https://finans.dk/privatokonomi/ECE11255180/udenlandske-investorer-sidder-tungt-paa-ejendomsmarkedet-i-koebenhavn/?ctxref=ext>.
- Nørgaard, J.H. & Christensen, K. 2015, *Udviklingsplan for Hollænderhallen*, Dragør Kommune, <https://dragoer.dk/media/10396/106955e19.pdf>.
- Økonomiforvaltningen 2019, 12. *Tilslutning til FN-initiativet The Shift vedrørende lighed og tilgængelighed på boligmarkedet (2019-0102394)*, Københavns Kommune, <https://www.kk.dk/indhold/okonomiudvalgets-modemateriale/11062019/edoc-agenda/a6fa0552-625b-40d3-a38a-489c5be0626f/64c2140c-47eb-4be8-b2ec-ca732b399436>.
- Økonomiudvalget Brøndby Kommune 2011, *Beslutningsprotokol 13-04-2011 (Økonomiudvalget)*, 1st edn, Brøndby Kommune, PolitikerWeb Brøndby Kommune.
- Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune 2012, *Dagsordenpunkt Økonomiudvalget Tirsdag den 18.12.2012 kl. 08:00 Sagsnr.: 313 - Butikscenter på DISA, Herlev Hovedgade 17, frafald af indsigelse*, Gladsaxe Kommune, <http://www2.gladsaxe.dk/C12575EB003B3720/0/327AC8A8B8FE81EFC1257AD300376D2B>.
- Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune 2011, *Punkt nr. 133, bilag 2 - Notat om organisering og kommunal medfinansiering af arbejdet med en letbane mellem Lundtofte og Ishøj samt Avedøre Holme*, 1.th edn, Økonomiudvalget Gladsaxe Kommune, Gladsaxe Kommune.
- Olesen, K. 2017, "Talk to the hand: strategic spatial planning as persuasive storytelling of the Loop City", *European Planning Studies*, vol. 25, no. 6, pp. 978-978-993.
- Olesen, K. & Hansen, C.J. Paper under review (2019), *Introducing Business Regions in Denmark: The 'Businessification' of Strategic Spatial Planning?*, Scientific Article edn, Paper under review in Environment and Planning C: Politics and Space, Paper under review in Environment and Planning C: Politics and Space.
- Olesen, K. 2014, "The neoliberalisation of strategic spatial planning", *Planning theory*, vol. 13, no. 3, pp. 288-288-303.
- Olesen, K. 2011, "Soft Space Planning in Cities unbound : vehicle for effective strategic spatial planning or neoliberal transformations?", .

- Olsen, H. 2003, *Kvalitative analysestrategier og kvalitetssikring - Tværgående tendenser i engelsksproget og skandinavisk kvalitativ metodelitteratur sammenholdt med Steinar Kvaales InterView*, 1st edn, Socialforskningsinstituttet, Herluf Trollesgade 11 1052 København K.
- Olsen, N. & Jensen, J. 2018, *Neoliberalismen eksisterer i den grad og kan forstås på tre forskellige måder*, 1st edn, Information, <https://www.information.dk/debat/2018/04/neoliberalismen-eksisterer-grad-kan-forstaas-paa-tre-forskellige-maader>.
- Pløger, J. 2008, *Byrum og byudvikling - nogle perspektiver*, Juul Frost Arkitekter/Realdania, http://www.juulfrost.dk/documents/byrum_byudvikling.pdf.
- Post, A. 2018, *Byplanhåndbogen 2018*, 2. udgave 2018 edn, Dansk Byplanlaboratorium, med støtte fra Dreyers Fond og Grundejernes Investeringsfond, Dansk Byplanlaboratorium, Rådhusstræde 6, 1466 København.
- Raco, M. 2012, *A growth agenda without growth: English spatial policy, sustainable communities, and the death of the neo-liberal project?*, Springer Netherlands, Netherlands.
- Rambøll 2015, *Loop City: Strategisk byudvikling langs letbaneforbindelsen*, Rambøll, <https://dk.ramboll.com/projects/rdk/loop-city-strategisk-byudvikling-langs-letbaneforbindelsen>.
- Rasmussen, K.B. 2019, *Interview - Karen Birgitte Rasmussen, Arkitekt, Chefkonsulent Erhverv og Turisme, Lyngby-Taarbæk Kommune. Netværkssamarbejde Lyngby-Taarbæk Vidensby. Tværkommunalt netværkssamarbejde Loop City.*, Interview edn, Lind, A.W.
- Rasmussen, M. 2002, *Har salget af Københavns kommunes boliger forringet mulighederne for lav-indkomstgrupper? Statistisk karakteristik af indflyttere i "TOR- boliger"*, Socialpolitik & Marginalisering Arbejdspapir 25:2002 edn, Socialforskningsinstituttet, København.
- Realdania By & Byg 2018, *Udviklingsplaner som værktøj i byudvikling*, 1st edn, Realdania By & Byg, <https://realdania.dk/nyheder/2018/01/ny-publication-om-udviklingsplaner-som-v%C3%A6rkt%C3%B8j-i-byudvikling>.
- Realdania By & Byg 2016, *Strategisk ledelse af byudvikling*, 1st edn, Realdania By & Byg, Rambøll Management Consulting, <https://realdania.dk/publikationer/realdania-by-og-byg/strategisk-ledelse-af-byudvikling>.
- Region Hovedstaden 2011, *Regional udviklingsplans- og Trafikudvalget Torsdag den 1. december 2011 Klokken: 17:00 – 19:00 Sted: Regionsgården Mødelokale: H5 Møde nr. 9*, 1st edn, Region Hovedstaden, <https://www.regionh.dk/politik/nye-moeder/Documents/rutdagsorden1december2011inclbilag.pdf>.
- Ringbysamarbejdet 2012, *På vej mod Loop City 2047 - Politisk charter vedtaget af Ringbysamarbejdet 2012*, 1st edn, Loop City, <http://loopcity.dk/wp-content/uploads/Politisk-charter.pdf>.
- Ritzau 2018, *Staten går som ejer af letbane i København*, Fyens.dk, <https://www.fyens.dk/indland/Staten-gaar-som-ejer-af-letbane-i-Koebenhavn/artikel/3234058>.
- Rosa, H., Dörre, K. & Lessenich, S. 2017, "Appropriation, Activation and Acceleration: The Escalatory Logics of Capitalist Modernity and the Crises of Dynamic Stabilization", *Theory, Culture & Society*, vol. 34, no. 1, pp. 53-53-73.

- Sager, T. 2009, "Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities", *European Planning Studies*, vol. 17, no. 1, pp. 65-65-84.
- Schmidt, L. 2018, *Redaktørens kommentar: Det er på tide at komme ind i letbane-kampen*, 1.th edn, Lyngby-Taarbæk Lokalavisen, Lyngby-Taarbæk Lokalavisen.
- Sehested, K. 2013, "Planlægning og styring i den grænseløse by" in *Den grænseløse by*, 1. oplag edn, Center for Strategisk Byforskning, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, https://www.byplanlab.dk/den_graenselose_by, pp. 113-113-129.
- Sehested, K. 2006, *Bystyring og nye planlægningsformer*, CSB-WP-6 edn, Københavns Universitet - Center for Strategisk Byforskning, <https://byforskning.ku.dk/publikationer/working-papers/>.
- Sehested, K., Groth, N.B., Caspersen, O.H. & Wandal, B.L.M. 2008, *Evaluering af planstrategier*, Skov & Landskab Københavns Universitet Rolighedsvej 23 1958 Frederiksberg C, <https://www.byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/evaluering.htm>.
- Smith, N. 1987, *Gentrification and the Rent Gap*, Association of American Geographers; Taylor & Francis, Ltd., UNITED STATES.
- Smith, N. 1979, "Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People", *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, no. 4, pp. 538-548.
- Statsministeriet 2018, *Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter - LBK nr 1225 af 25/10/2018*, Lovbekendtgørelse edn, Danmark, Statsministeriet.
- Statsministeriet 2017, *Lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger - LOV nr 668 af 08/06/2017 Historisk*, Lov edn, Danmark, Statsministeriet.
- Statsministeriet 1953, *Danmarks Riges Grundlov - LOV nr 169 af 05/06/1953*, Grundloven edn, Danmark, Statsministeriet.
- The Atlas Network 2019, , *The 2019 Templeton Freedom Award* [Homepage of atlasnetwork.org], [Online]. Available: <https://www.atlasnetwork.org/grants-awards/awards/the-2019-templeton-freedom-award> [2019, 24.04.2019].
- Thörn, C. & Holgersson, H. 2014, *Gentrifiering*, 1st edn, Studentlitteratur, Lund, Sverige.
- Thygesen, K.K. 2019, *Interview - Kasper Kornerup Thygesen Landinspektør, Byplanlægger, LE34, Aarhus*.
- Udbygningsaftaler og uformel planlægning.*, Interview edn, Lind, A. W.
- Transport-, B.o.B. 2016, *Byfornyelsesloven LBK nr 1228 af 03/10/2016*, Lovbekendtgørelse edn, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Statsministeriet.
- Transport-, B.o.B. 2015, *Boligreguleringsloven LBK nr 810 af 01/07/2015*, Lovbekendtgørelse edn, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Statsministeriet.
- Transport-, B.o.B. 2014, *Lov om letbane på Ring 3 - LOV nr 165 af 26/02/2014*, Lov edn, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Statsministeriet.
- Transport-, B.o.B. 1993, *Bekendtgørelse af lov om byfornyelse og boligforbedring - LBK nr 658 af 11/08/1993*, Lovbekendtgørelse edn, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Statsministeriet.

- Transport, B.o.B. 2018, *Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om: Erstatning for byggeriet på Ørestad Fælled Kvarter samt anlæg af Lynetteholmen* 25. oktober 2018, Transport, Bygnings- og Boligministeriet, <https://www.trm.dk/da/politiske-aftaler/2018/aftale-lynetteholmen>.
- United Nations 2019, , *The Shift* [Homepage of UN Special Rapporteur on the Right to Housing], [Online]. Available: <http://www.unhousingrapp.org/the-shift> [2019, 28.06.2019].
- Viskum, A. 2019, *Interview - Astrid Viskum, Civilingeniør i arkitektur og design, Byplanlægger Frederiksberg Kommune, Privatfinansieret iværksætterprojekt Start-Up City Frederiksberg 2018.*, Interview edn, Lind, A. W.
- Yin, R.K. 2014, *Case Study Research Design and Methods*, 5.th edn, SAGE, Los Angeles/London/New Delhi.