

EN FINGER PÅ

PLANKULTUREN



AALBORG UNIVERSITET



Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Fibigerstræde 10-13, 9220 Aalborg Ø

Civilingeniøruddannelsen i Plan & Miljø, 10. semester
Urban Planning and Management

Titel: En finger på plankulturen
Tema: Afgangsprojekt

Vejleder: Jan Peter Nielsen
Censor: Thorkild Ærø

Sider i rapport: 171 sider
Sider i bilag: 103 (10 bilag)

Projektperiode: Februar 2006 – juni 2006
Afleveret: 22. juni 2006
Evalueret: 4. juli 2006

SYNOPSIS

Plankultur er et forholdsvis nyt begreb i den danske plandebat, men det er imidlertid et væsentligt begreb i diskussionen af, hvordan den fysiske planlægning kan ændres og forbedres. Fysisk planlægning bliver i stigende grad mere kompleks, og den kommunale planlægning er en differentieret størrelse, der kan variere fra kommune til kommune, da der ikke eksisterer ét samlet, tydeligt rationale for den fysiske planlægning for nuværende, ligesom konteksten for planlægningen er under forandring. Det er således i vid udstrækning den enkelte kommunes forståelse for planlægning, syn på god og dårlig planlægning, traditioner med videre, det vil sige den lokale plankultur, der bliver afgørende.

Selvom plankultur er kommet på dagsordenen, forbliver det et ukonkret begreb, som kan og bliver opfattet forskelligt. Hvis plankultur skal være et centralt begreb i den fremtidige diskussion af, hvordan planlægningen kan ændres og forbedres, er det nødvendigt, at alle har samme forståelse, hvorfor denne rapport indeholder en definition og en model for, hvordan man konkret kan snakke om plankultur i en kommune.

Plankultur har generelt ikke været et eksplicit studieobjekt før, hvorfor budene på, hvordan plankulturen kan ændres, begrænser sig til et eksempel- og best practice niveau. I denne rapport er der med udgangspunkt i et case studie af plankulturen i Fredericia Kommune udpeget nogle overordnede faktorer, som har indflydelse på udviklingen af plankultur. Overordnet har denne rapport således bidraget med at sætte 'en finger på plankulturen'.

FORORD

Denne rapport 'En finger på plankulturen' er et afgangsprøjsprojekt på Civilingeniøruddannelsen i Plan&Miljø, Aalborg Universitet, foråret 2006. Rapporten henvender sig primært til vejleder og censor, men er også relevant for andre med interesse rapportens problemfelt. Rapporten forudsætter et grundlæggende kendskab til dansk fysisk planlægning.

Rapporten består af en hoveddel, denne, og en bilagsdel. Til kildehenvisning i rapporten er Havard-metoden anvendt, og bagest i rapporten findes en kildeliste, dækkende for alle kapitler og bilag. Figurer og tabeller er nummereret fortløbende hver for sig med kapitelnummer først.

Skrivningen af denne rapport har været en intensiv proces, hvor adskillige mennesker har bidraget konstruktivt. Således vil jeg gerne takke Jan for tro på mine evner gennem rapportskrivningen, Anne for uformel sparing og opmuntring og Rasmus for højtflyvende diskussioner og korrekturlæsning. Derudover vil jeg naturligvis takke følgende personer, der har været behjælpelige med interviews og oplysninger i forbindelse med dataindsamlingen:

- Hubert Thomsen, Fredericia Kommune
- Jens Glerup, Fredericia Kommune
- Charlotte Lorentzen, Fredericia Kommune
- Michael Terp, Fredericia Kommune
- Lars Ejby, Fredericia Kommune
- Peder Hvejsel, Fredericia Kommune

Aalborg, 21. juni 2006

Alex Tolstrup

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 Indledning.....	4
1.1 Tematisering	5
1.2 Afgrænsning og begrebsafklaring	6
1.3 Rapportens struktur.....	7
2 Initierende problemstilling.....	10
2.1 Det kommunale selvstyre og decentralisering.....	10
2.2 Multidisciplinær profession uden teori.....	11
2.3 Udvikling i samfund og planlægning 1	13
2.4 Udvikling i samfund og planlægning 2.....	15
2.5 Opsamling.....	19
3 Problemformulering.....	22
3.1 Tematisering	23
3.2 Rapportens problemstillinger	24
4 Analysedesign og metode	28
4.1 Videnskabsteoretiske overvejelser	28
4.2 Overordnede analysemæssige overvejelser	30
4.3 Case studie design	31
4.4 Konkrete analysemæssige overvejelser.....	34
4.5 Empirisk dataindsamling	37
5 Definition og model for plankultur.....	42
5.1 Plankultur som meningsunivers.....	42
5.2 Institutionel teori.....	43
5.3 Kommunal planlægning som institution.....	44
5.4 Definition af plankultur.....	46
5.5 Overordnet model for plankultur.....	48
5.6 Opsamling.....	51
6 Organisationsstruktur teoretisk	54
6.1 Kommunal organisation overordnet.....	54
6.2 Arbejdsdeling	56
6.3 Koordinering.....	59
6.4 Opsamling.....	62
7 Organisationsstruktur empirisk.....	66
7.1 Politisk og administrativ struktur.....	66
7.2 Plan og politik struktur.....	68
7.3 Arbejdsdeling	71
7.4 Centraliseringsgrad	72
7.5 Komplexitetsgrad.....	74

7.6 Formaliseringsgrad.....	75
7.7 Koordinering.....	77
7.8 Opsamling	79
8 Organisationskultur teoretisk.....	82
8.1 Forskellige kulturforståelser	82
8.2 Valg af definition og model.....	86
8.3 Detaljeret model for organisationskultur	88
8.4 Opsamling.....	93
9 Organisationskultur empirisk.....	96
9.1 En eller flere subkulturer	96
9.2 Artefaktniveau.....	98
9.3 Værdi og normniveau	103
9.4 Grundlæggende antagelser	105
9.5 Det kulturelle paradigme	107
9.6 Opsamling	108
10 Planrationaler teoretisk	110
10.1 Økonomisk perspektiv for at planlægge.....	110
10.2 Historisk perspektiv for at planlægge	112
10.3 Politisk perspektiv for at planlægge.....	118
10.4 Former for og grader af rationalitet	126
10.5 Opsamling	128
11 Planrationaler empirisk.....	132
11.1 Planlægningens funktion	132
11.2 Ambitionsniveau	135
11.3 Politisk ejerskab	136
11.4 Hvem planlægges for	139
11.5 Planlæggernes rolle.....	140
11.6 Opsamling	141
12 Udvikling af plankultur.....	144
12.1 Samfundsudviklingens indflydelse	144
12.2 Eksterne kræfters indflydelse	147
12.3 Politikernes indflydelse	148
12.4 Ledelsens indflydelse	150
12.5 Planlæggernes indflydelse.....	152
12.6 Kommunens resultaters indflydelse.....	154
12.7 Opsamling.....	154
13 Konklusion	158
14 Litteraturliste	164

KAPITEL 1

1 INDLEDNING

"Som indledning vil jeg nævne, at mange af de problemer som opstår i tilknytning til planlægningen, har deres rod i den plankultur vi har udviklet, og den måde vi tilrettelægger vores processer på. Jeg mener, at vi skal passe på med at gøre selve plansystemet til syndebug." [Dansk Byplanlaboratorium, 2002]

Sådan indledte Henrik Thomsen, Rådmand i Aalborg Kommune, et oplæg om fornyelse af byplanlægningen i regi af Dansk Byplanlaboratorium i 2002, og han udtrykker dermed en udbredt holdning i den danske plandebat. Mange planlæggere har den opfattelse, at plansystemet har sejret i den forstand, at planlægning i dag er en integreret del af den politiske hverdag. Planlægning er politik. Men det handler også om regulering og styring af arealanvendelsen og rettigheder over fast ejendom for blandt andet at sikre kvalitet i de fysiske omgivelser. Et regelmæssigt indlæg i den danske plandebat er, at Danmark har verdens bedste plansystem, og der er en generel stolthed blandt fagpersoner over, at vi for længst har fundet en fornuftig løsning på problemer som andre lande kæmper med planlægningsmæssigt, for eksempel ukontrolleret byspredning.

Planloven er dog ikke perfekt. Landsplanlægningen kan eksempelvis anklages for ikke at være omfattet af de samme demokratiske krav som region-, kommune- og lokalplaner, ligesom lokalplanen måske er for ufleksibel i nogle situationer. Men hovedkonklusionen i plandebatten er, at det sjældent er Planloven, der er årsag til dårlig planlægning. Planloven forhindrer eksempelvis ikke politikere i at have visioner og lægge strategier, eller planlæggere i at lave god borgerinddragelse og spændende planprocesser eller gode planer.

Men den fysiske planlægning er under pres i disse år, især fra lokalpolitikere, der kritiserer planlægningen for at være for ufleksibel, langsom og indviklet. Kritikerne fremfører for det første, at Planloven er skabt i 1970'erne alene med fokus på regulering af byvækst, og at den ikke er anvendelig i forhold til kommunernes nye udfordringer i forbindelse med blandt andet bykonkurrence og byomdannelse, og for det andet, at Planloven forudsætter en for tæt statslig styring af kommunernes planlægning, og at der både i Planloven og i andre love er mange regler, som binder kommunerne i deres beslutningsprocesser og forhindrer en ønsket byudvikling eller byomdannelse. [Fonden Realдания, 2005]

Også blandt planlæggere er der en øget interesse for at forbedre den fysiske planlægning, hvor diskussionen i høj grad går på, hvordan man kan imødekomme samfundsmæssige udfordringer såsom store regionale og geografiske forskelle, globalisering og bykonkurrence for blot at nævne et par stykker. Generelt har der i de seneste år været et fokus på at diskutere den fysiske planlægning med hensyn til funktion, kvalitet med videre, som man skal tilbage til kommunalreformen i 1970'erne for at finde på samme niveau.

Den hurtige umiddelbare konklusion er, at når man generelt ønsker at forandre og forbedre den fysiske planlægning, og fagfolk samtidigt overordnet ikke synes, plansystemet fejler noget, må det være plankulturen, der skal forbedres; heraf det indledende citat.

1.1 TEMATISERING

Plankultur er i sin eksplicitte form et relativt nyt begreb. Det vides ikke, hvor begrebet oprindeligt stammer fra, men det får sin entre i den offentlige plandebat i forbindelse med en række workshops med en række indbudte parter i den fysiske planlægning, blandt andet kommuner, tegnestuer og boligselskaber, under overskriften Fornyelse af byplanlægningen i Danmark, i 2002 i Dansk Byplanlaboratorium-regi. Der var tale om en meget bred debat, hvor der blev udtrykt alt fra reelle ønsker om en modernisering af planlægningen til frygt for at 'smide barnet ud med badevandet' [Dansk Byplanlaboratorium, 2002].

Min personlige vurdering af denne debat er, at den var for ambitiøs og ustruktureret, idet den forsøgte at diskutere planlægning bredt ud af nogle simple overskrifter. Resultatet blev en simpel meningsudveksling uden en egentlig konklusion, hvorfor debatten kun i begrænset grad, hvis nogen, har bidraget til en fornyelse af planlægningen. Nogle af delkonklusionerne, som der var forholdsvis bred enighed om, var dog interessante. Debatten illustrerede, at der eksisterer forskellige plankulturer, og at det måske i højere grad er plankulturen end Planloven, der bør fornyes.

Denne debat blev i efteråret 2005 fulgt op af projekt 'Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen', igangsat i et fællesskab mellem Miljøministeriet og Fonden Realdania. Projektet, som er det største af sin slags i mange år, tager udgangspunkt i de kritikpunkter, som er stillet fra både politisk og planfaglig side. Hovedformålet for projektet, og som i skrivende stund, juni 2006, endnu ikke er afsluttet, er således at kvalificere og bidrage til debatten om, hvordan kommunerne kan sikre kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen, dels gennem undersøgelse af behovet for lovændringer, men også behovet for, gennem ændrede arbejdsmetoder og samarbejdsformer samt gode eksempler, at udnytte den eksisterende lovgivning bedre med henblik på at fremme kvaliteten i planlægning, – altså en bedre plankultur.

Begrebet plankultur er på få år gået fra at være et relativt ukendt begreb til at være et centralt begreb i diskussionen af primært kommunal planlægning, hvilket givetvis til dels skyldes projekt Fornyelse af planlægningens eksplicitte brug af begrebet i sin beskrivelse. Jeg vil gå så vidt og sige, at plankulturbegrebet er blevet trendy i forbindelse med den kommende strukturreform, hvor amterne nedlægges, og 271 kommuner bliver til 98. Konsulenter, kommuner og pjecer, eksempelvis KLs 'Kommuneplanlægning i en reformtid', bruger eksplicit plankultur som noget, der er lige så vigtigt som overblik over de enkelte kommuners planer i forbindelse med, at flere kommuner skal lægges sammen.

Det er dog hovedsagelig ikke fordi, at plankultur er trendy, at jeg har valgt at gøre det til omdrejningspunkt for denne rapport, men fordi jeg, ligesom mange fagfolk, ser nogle tendenser i måden, planlægning er institutionaliseret i Danmark, og udvikling indenfor planlægning og i samfundet generelt, der betyder, at plankultur er et vigtigt element i planlægning, og måske bliver endnu vigtigere i fremtiden. Følgende kapitel 2 reflekterer nærmere over plankulturs relevans, hvorefter rapportens problemstilling og overvejelser omkring indholdet i plankulturbegrebet følger.

1.2 AFGRÆNSNING OG BEGREBSAFKLARING

Definering af selve begrebet plankultur er en del af rapportens problemstilling, hvorfor en nærmere begrebsafklaring end, at plankultur på mange måder er lokal planpraksis, vil være for omstændeligt at beskrive her. En definition af plankulturbegrebet kan dog findes i kapitel 5.

Plankultur kan naturligvis diskuteres på flere forskellige niveauer og i forhold til flere forskellige aktører. Denne rapport er dog afgrænset til udelukkende at omhandle kommunal plankultur, selvom der givetvis kan trækkes paralleller til andre niveauer og aktører. Denne afgrænsning skyldes dels naturligvis et spørgsmål om ressourcer og dels, at kommunerne er de væsentligste aktører i forhold til fysisk planlægning med den største mængde opgaver og ansvar. Derudover afgrænses til den del af den kommunale organisation, der er relevant i forhold til gennemførelsen af planlægning, det vil sige hovedsagelig planlæggere og politikere. Det er således kun en del af den kommunale organisation, der henvises til, når der i den resterende del af rapporten refereres til denne.

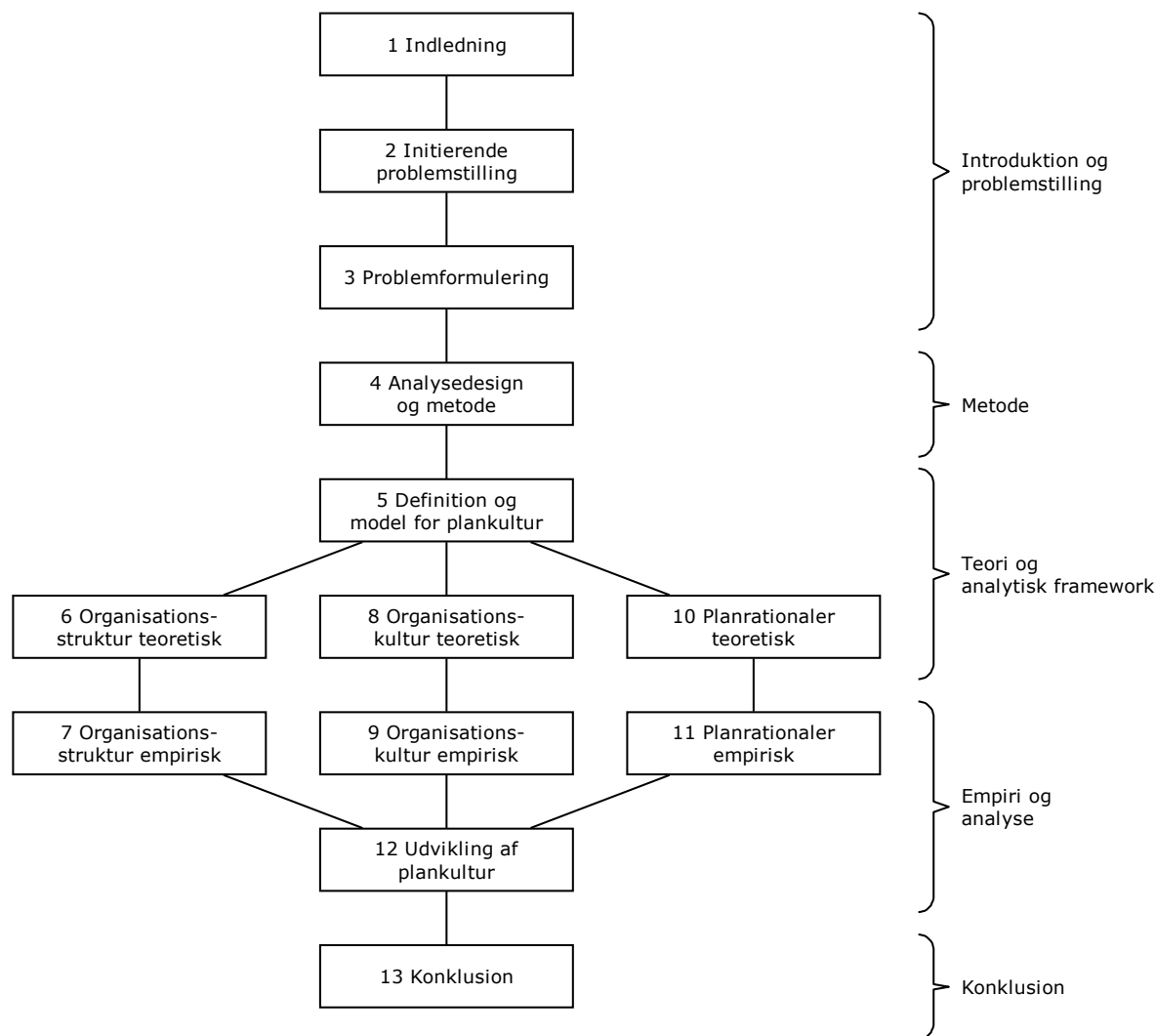
Oftest tales der om tre felter indenfor den kommunale planlægning i Danmark, som vi kender den i dag. Disse felter er: det fysiske, det økonomiske og det sektorielle. Karakteren af disse tre felter er vidt forskellig, og problemet er i praksis ofte at få disse til at spille sammen [Møller, 1993]. Fysisk planlægning er særegen i den forstand, at den har en meget fremtrædende geografisk dimension, mens den tillige har en tværgående karakter i forhold til sektoraktiviteter. Kommunerne har overordnet to redskaber, i form af kommuneplanen og lokalplaner, til rådighed i den fysiske planlægning, i bestræbelserne på at fastlægge rammer for byggeri, anlæg og arealanvendelsen, hvilket samlet betegnes det fysiske miljø. Hertil kommer planstrategien, servitutter og en række uformelle redskaber, eksempelvis arkitekturpolitik.

Økonomisk planlægning er i det store og hele en resourceallokering, idet samtlige udgifter finansieres under ét af samtlige indtægter, almindeligt kendt som centralisationsprincippet. Et kommunalt budget løser således ikke, som en privat virksomheds budget, en overskudsopgave, men tager sigte på at give en samlet oversigt over de kommende års aktiviteter og deres finansiering. Endelig er sektor planlægning i princippet en detaljeret og ekspertpræget størrelse, hvilket sikrer en faglig og teknisk forsvarlig indsats på de enkelte delområder, eksempelvis miljøbeskyttelse, infrastruktur og undervisningsmæssige serviceydelser, dog med risiko for at den bliver (teknisk) snæversynet. [Jørgensen, 2002].

Plankultur kan diskuteres i forhold til alle tre former for kommunal planlægning, men der afgrænses til den fysiske planlægning i denne rapport. Fysisk planlægning kan dog ikke grundet sin helhedsorienterede og tværgående natur skarpt adskilles fra de to andre planlægningstyper, hvorfor de nødvendigvis må medtages i denne rapport i det opfang, det skønnes nødvendigt for at diskutere plankultur i fysisk planlægningskontekst.

1.3 RAPPORTENS STRUKTUR

Som nævnt uddybes rapportens initierende problemstilling i kapitel 2, hvorefter rapportens problemstilling præsenteres i kapitel 3. Måden hvorpå rapportens problemstilling søges undersøgt beskrives i kapitel 4, hvorefter de teoretiske og empiriske overvejelser over begrebet plankultur følger. Hvorledes analysen er 'skruet sammen', beskrives nærmere i kapitel 4, mens figur 1.1 giver et initierende overblik over teori og analysedelen. Rapporten afsluttes naturligt med en konklusion, der opsummerer rapportens resultater og sætter dem i perspektiv.



Figur 1.1 Struktur for denne rapport.

KAPITEL 2

2 INITIERENDE PROBLEMSTILLING

Formål med dette kapitel er at diskutere begrebet plankulturs betydning i dansk fysisk planlægning. Kapitlet indeholder således argumenter for, at plankulturbegrebet i stigende grad bliver væsentlig; både i forståelsesøjemed men også i planlægnings-/reguleringsøjemed. Først reflekteres over måden, hvorpå planlægningen overordnet er organiseret og praktiseret på i Danmark, hvorefter fokus rettes samfundsudviklingstræk, der er med til at sætte plankultur i centrum, når fysisk planlægning skal diskuteres. Kapitlet fungerer derudover som en beskrivelse af de tendenser, som i høj grad er medvirkende til at stille nye udfordringer for planlægningen, og betydende for at planlægningen generelt er under pres for tiden, som nævnt indledningsvist.

2.1 DET KOMMUNALE SELVSTYRE OG DECENTRALISERING

Kommunestyret er en vigtig del af det danske folkestyre, hvor kommunerne danner rammen omkring det lokale demokrati. Ifølge Grundlovens § 82 har kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn, men denne ret skal ordnes ved lov. Denne bestemmelse går tilbage til den første frie forfatning fra 1849, som resultatet af borgerskabets og dermed den økonomiske og politiske liberalismes sejr over enevælden. Dog således at det fuldstændige selvstyre først indføres i 1857.

Det kommunale selvstyre er således en ret til at styre egne anliggender indenfor visse rammer, som andre myndigheder afstikker, som det ligeledes er tilfældet for eksempel universiteternes selvstyre. Der er altså ikke tale om et selvstyre, som ingen højere myndighed kan blande sig i. Det kommunale selvstyre skal derfor forstås som; at kommunerne indenfor nogle ret vide rammer har frihed til selv at tilrettelægge deres lokale politik. Der er ved lovgivningen på mange måder givet kommunerne en ganske betydelig frihed til at disponere og handle i overensstemmelse med den lokale vælgerbefolknings ønsker.

I nogle tilfælde er der fastsat udførlige regler for, hvordan kommunerne skal løse deres opgaver. Dette er enten gjort ved at optage bestemmelserne i selve loven, eller ved at give hjemmel til vedkommende minister til at fastsætte de nærmere regler. På andre områder gennemføres den statslige styring ved, at lovgivningen fastsætter rammer for byrådenes dispositioner. Sådanne rammer er ofte så vide, at der er et stort spillerum for den konkrete opgaveløsning i den enkelte kommune. Lov om planlægning er et eksempel herpå og begrundelsen for, at det overhovedet har været muligt at udvikle forskellige plankulturer.

De skrevne regler, som findes for styrelsen af kommunerne, findes dels i Lov om kommunernes styrelse dels i de enkelte kommuners styrelsesvedtægter og forretningsordener - som igen er fastlagt af Lov om kommunernes styrelse. Disse regler omfatter først og fremmest byrådets konstituering og virksomhed, samt kommunens økonomiske forvaltning. Tillige er tilsynet med de kommunale forvaltninger fastlagt i styrelsesreglerne. Derimod er beskrivelsen af de opgaver, som skal eller kan løses i kommunalt regi, uden for den egentlige styrelseslovgivnings rammer. Hvilke opgaver der er henlagt til kommunerne fastlægges i sektorlovgivningen for social bistand, undervisning, vejvæsen, ældreomsorg og så videre. Men hvordan de løses er i høj grad overladt til den enkelte kommune. [Jørgensen, 2002]

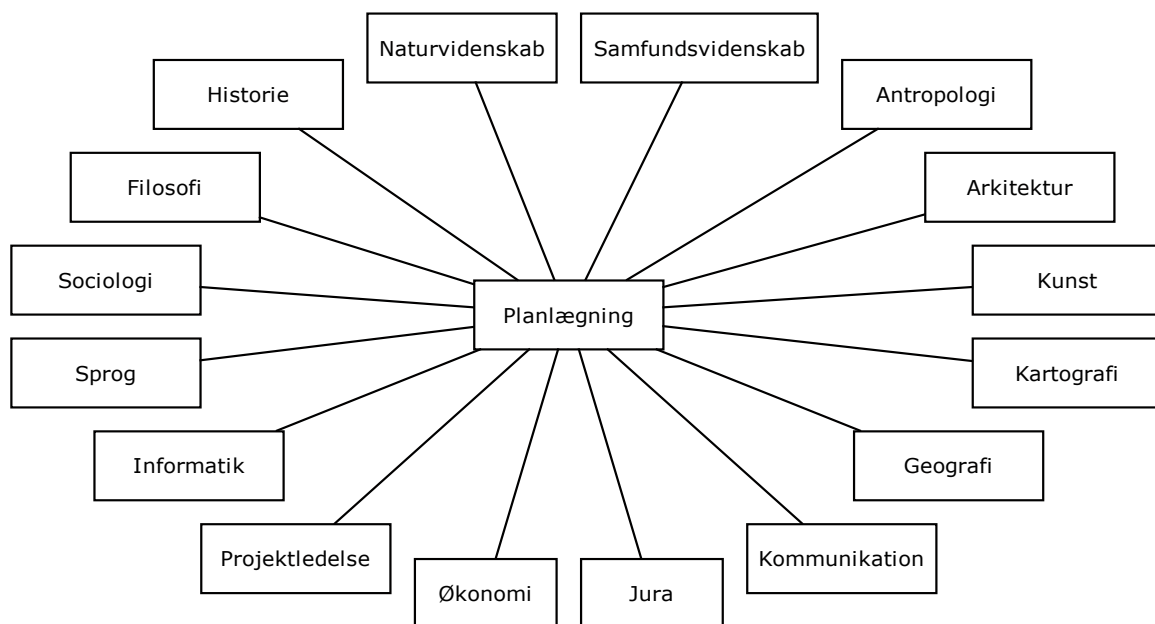
Denne decentralisering af opgaveansvar og -løsning, som især blev indført med kommunalreformen, har været stødt voksende siden, både generelt og indenfor den fysiske planlægning, og bliver endnu mere udbredt i forbindelse med strukturreformen 2007. Det er ikke decentraliseringen af planlægningen i sig selv, der betyder, at plankulturen i den enkelte kommune er væsentlig, men det faktum, at det ikke blot er løsningen af opgaverne men også kriterierne, der ligger til grund herfor, hvis der ses bort fra detailhandel og kystzonebestemmelser, stiller plankulturen i en central rolle. Det er langt hen af vejen den enkelte kommune, der bestemmer hvad, der er god og dårlig planlægning indenfor den enkelte kommunegrænse.

2.2 MULTIDISCIPLINÆR PROFESSION UDEN TEORI

En påstand om at den kommunale planlægning er uden teoretisk ballast skal tages med et gran salt og ses fra den rette vinkel. Som det blandt andet illustreres i kapitel 10 er planlæggerfaget generelt rig på teori, men for den kommune planlægning eksisterer der ingen eller kun begrænset selvstændig teoriudvikling i praksis eller afhandlinger om kommuneplanlægningens teoretiske aspekter. Jørgensen [2001] argumenterer for, at manglen på teori indenfor den kommunale verden bunder i, at den videnskabelige litteratur er yderst begrænset, hvilket skyldes tidspres både hos forskere og hos praktikere, samt at perceptionen af planlægning er vidt forskellig hos politikerne, praktikere og forskere. Det kan konstateres, at teori og teoriudvikling inden for den kommunale fysiske planlægning kommer fra en meget snæver kreds, typisk fra universitetsmiljøer, og denne slår sjældent rod i praksis.

Manglen på teoriudvikling på det kommunale niveau gælder ikke kun i forhold til bøger og artikler men også konferencer, som selvom det måske ikke den vigtigste teori-arena udgør en væsentlig del af den erfaringsopsamling, der finder sted indenfor planlægningsfaget. Det årlige Byplanmøde og andre tilsvarende fora er dog som oftest præget af et enkelt tema, i form af tidens hotte emne. Generelt har den kommunale planlægning tradition for at være præget af tidsånd og skiftende modeluner [Nielsen, 1990a]. Dette kan ikke undgå at begrænse den teoretiske udvikling, selvom dette forhold måske er mere gældende indenfor nogen grene af planlægningen end andre. Dette resulterer samlet set i en meget tynd teoretisk ballast, og når de kommunale planlæggere har en tynd teoretisk ballast bliver det i stigende grad traditionerne, det vil sige den lokale plankultur, som bliver afgørende for planlægningens gennemførelse.

Dette er dog ikke en argumentation for, at den kommunale planlægning er reduceret til en 'minor science', som lægger under for 'major sciences'. Den kommunale planlægnings hovedopgave er den fysiske planlægning og arealforvaltningen og således unik, hvorfor planlægning ikke skal ses som mindreværdig (minor) i forhold til andre videnskaber og fag, tværtimod selvom planlægningen låner mange begreber, forestillinger og redskaber fra andre felter, som indgår som værktøjer i kommuneplanlægningen. Den generelle opfattelse af planlægning som en fremadrettet aktivitet, eller med andre ord at planlægningen skal have en ide og vision for fremtiden og måde at gennemføre dem, indebærer i sagens natur, at planlægning bør gennemføres som et tværvidenskabeligt samarbejde mellem forskellige fag og ikke opdeles i snævre specialiserede grene, da (by)planlægning i sig selv er en syntese af mange videnskaber, hvor ingen kan siges at være den vigtigste. Dette er med andre ord en diskussion om planlægningens genstandsfelter og metoder. Omfanget af den vidensverden, som en planlægger, med en vis sandsynlighed, kommer i berøring med er illustreret i figur 2.1. [Jørgensen, 2002; Sørensen, 2000]



Figur 2.1 Et udsnit af planlæggerens vidensverden. Frit fra Jørgensen [2002].

Som figur 2.1 illustrerer, er det en omfattende og vidtfavnende vidensverden, planlægningen trækker på, når den skal gennemføres. Leonie Sandercock [1998] argumenterer for, at mens ingen planlæggere har den omfattende kompetence, som er nødvendig for at kunne tackle alle de problemer og opgaver, der melder sig indenfor det urbane udbredelsesområde, bør de alle have en grundlæggende forståelse for og viden om de socio-fysiske processer, som i interaktion med hinanden, producerer det bebyggede miljø. De processer, der omtales som værende nødvendige at have viden om, er identificeret som:

- Urbane processer, som producerer formen og strukturen af det to-dimensionale urbane rum.
- Regioner og regionale forandringsprocesser, som udgør interaktionsrammen mellem forskellige bycentre.
- Bybygningsprocesser, som former de urbane helheder, forstået som aggregatet af de forskellige fysiske strukturer i de enkelte bydele.
- Kulturelle forskelligheder og forvandling, som ofte kommer til udtryk gennem fysisk segmentering.
- Transformation af natur, i form af både urbanisering af ubebyggede arealer og i form af f.eks. bortskaffelse af affald mv.
- Kommunal politik og participation (aktører), som det der guider, protesterer, modarbejder og overvåger regler i udviklingen af det urbane. [Sandercock, 1998; Jørgensen, 2002]

Alene denne 'nødvendige' viden tegner et udpræget billede af en profil for en planlægger, som bedst kan karakteriseres som en blæksprutte. Anno 2000 var 75 % af alle kommunale byplanlæggerstillinger tilsammen besat af arkitekter, civilingeniører og landsinspektører, men mere samfundsteoretisk funderede uddannelser såsom sociologer, geografer, etnologer, antropologer, samfundsfagsfolk, samt visse økonomi- og marketinguddannelser

fra Handelshøjskolerne vinder støt og roligt, men langsomt indpas i de kommunale planlægningskontorer i især de større, danske kommuner for at dække alle vidensverdner og hele den 'nødvendige' viden. [Jørgensen 2002; Møller, 2003]. Selvom planlæggerfagets multidisciplinære natur betyder, at professionens identitet og kodeks ikke er så klart defineres som mange andre fag, så har planlæggerne haft deres uddannelsesmæssige baggrund som fællesnævner, men dette er således under opbrud. Dette indebærer naturligt, at sammensætningen af vidensverdner i den enkelte kommune bliver mere differentieret, hvorfor sammensætningen af de udøvende planlæggere i den enkelte kommune og deres mønster af vidensverdner i stigende grad bliver vigtigere, både i udøvelsen og forståelsen af planlægningen, hvilket er endnu en understregning af plankulturens centrale rolle i fremtidens planlægning.

2.3 UDVIKLING I SAMFUND OG PLANLÆGNING 1

I det tyvende århundrede har dansk fysisk planlægning haft to overordnede formål; arealregulering; sikring af den personlige ejendomsret, og ikke mindst opbygning af velfærdsstaten og det moderne industrisamfund. Man kan på mange måder argumentere for, at dansk fysisk planlægning har været succesfuld i den henseende. Der er styr på arealreguleringen, og den nordiske velfærdsmodel med hvad dertil hører af infrastruktur, offentlige services med videre er implementeret. Det er dog ikke længere industrisamfundet, vi lever i.

Der anvendes et utal af betegnelser, når tiden, vi lever i, skal karakteriseres. Således der indenfor de sidste årtier talt om "senkapitalisme" [Mandel, 1972], "grænser for vækst" [Meadows et. al, 1972], det "postmoderne samfund" [Lyotard, 1982], "risikosamfundet" og det "reflexivt moderne samfund" [Beck, 1986; Beck, Giddens og Lash, 1994], informationsalderen og "netværkssamfundet" [Castells, 1996], "drømmesamfundet" [Jensen, 1999], "videnssamfundet" [Kolind, 2000] med videre. Fælles for disse samfundsdiagnoser er, at de beskriver et samfund, der er meget forskelligt fra det, man hidtil har set.

2.3.1 FRIHED, INDIVIDUALISERING OG FRAGMENTERING

Centralt i debatten om det postmoderne samfund er begreber som valg og frihed. Valget er allestedsnærværende i det postmoderne individs tilværelse, og heraf følger friheden til at vælge sin egen identitet. Vore roller er ikke længere indskrevet i generelle regler eller love, og vi må derfor selv definere regler og love, som vi kan forme vores liv efter. Med den flygtige identitet, der kontinuerligt redefineres, svækkes også de hidtil velinstitutionaliserede fællesskaber. [Harste, 1996; Pedersen, 1996]

Der er udbredt enighed om, at et af de meget karakteristiske træk ved det postmoderne samfund er fokusering på individets selvudfoldelse, hvor valgfriheden spiller en afgørende rolle. Individualisering er relevant i denne sammenhæng, da det er en tendens, der er med til at sætte rammer for den kommunale planlægning i form af de forventninger, der er til den kommunale service og dermed opgaver og til borgernes inddragelse i planlægningen. For at sikre afstemning af forskellige forventninger og for at sikre en målrettet indsats mod de konkrete behov og dermed effektivisering, betyder det typisk at kontinuerlig dialog mellem politikere og borgere prioriteres højt.

Ulrich Bech [1997] betragter individualiseringen som et fænomen, der er på vej i en ny fase. Hvor individualiseringen i det moderne samfund var en frisættelse fra tradition, er individualiseringen i det postmoderne samfund en frisættelse fra industrisamfundets makrostrukturelle bindinger (klasser, familie mv.). Individualiseringen skal forstås som en proces, hvor der sker forandringer på tre niveauer: Frisættelse fra historiske samfundsmæssige bindinger, tab af stabilitet (forstået som praktisk viden, grundlæggende normer og tro) og udvikling af nye sociale integrationsformer. Individualiseringen betyder, at individet i dag er karakteriseret ved valg, men individet må træffe hurtige valg, da selvom det refleksive moderne individ er bedre uddannet og mere vidende end nogensinde før, forandres den viden, der er på spil, konstant. Individet danner derfor netværk, alliancer og danner aftaler, fordi vedkommende lever i en risikofyldt atmosfære, hvor viden er usikker. [Bech, 1997]

De valg og muligheder, individualiseringen medfører, udmøntes ofte i nære behovsdækkende relationer, der rummer overskuelighed. Kommunen udgør en sådan lokal behovsdækkende relation for individet og er samtidigt repræsentant for det abstrakte fællesskab, der udgøres af samfundet. Det er af stor betydning for planlægningen i dag. Således konkluderes der i forbindelse med Miljøministeriets konference i 2002 'Europæiske byer i en global æra', at individualiseringen, forstået som den omfattende fokusering på individets selvudfoldelse og opnåelse af egne mål, i høj grad er en del af planlægningens sociale udfordringer. I forlængelse heraf rejses spørgsmålet om planlægningen skal støtte individet i dets søgen efter selvrealisering eller fastholde den klassiske forpligtelse til at støtte etableringen af fællesskab og almenvællets interesser. [Thomsen, 2002]

Fragmentering er et andet karakteristiske træk ved det postmoderne samfund og kommer til udtryk som voksende uligheder og social polarisering. Det er ikke alene en social adskillelse af en over-, middel- og underklasse men en polarisering indenfor disse kategorier på baggrund af etnicitet, socioøkonomisk status, uddannelse og så videre [Soja, 2000]. Individualiseringen er her fremlagt som et grundvilkår for alle individer. Det er dog langt fra altid, at der er reelt er frit valg for alle i samfundet. De store strukturelle skævheder i samfundet betyder, at det frie valg har valg har forskellige betydninger for individer alt afhængig af position og ressourcer. Et eksempel herpå er borgerinddragelse, hvor denne har forskellige betingelser for forskellige aktører. Det er afgørende at have en række bestemte ressourcer, såsom viden om kommunal planlægning og individuelle rettigheder og, ressourcer til at møde op og gøre sin mening gældende, til rådighed for at blive hørt i en borgerinddragelsesproces. [Henriques og Lindstrøm, 2004]

Også i planlægningen ses fragmentering, eksempelvis illustreret ved de mangfoldige betydninger, der tillægges byen; den funktionelle by, vidensbyen, den ansigtsløse by mv. Ligeledes er forventningerne til byen fragmenterede. I løbet af livets faser stilles der således i stigende grad vidt forskellige forventninger til byen som studieby, familieby, businessby mv.

2.3.2 NY KONTEKST OG OPGAVER FOR PLANLÆGNINGEN

Hvis man antager, at planlægning har opfyldt sine overordnede formål i industrisamfundet, og at vi i dag lever i et andet samfund, er det ligefremme spørgsmål: Har planlægningen udlevet sig selv? Det faglige svar er naturligvis nej. Som beskrevet i kapitel 10 er der forsat mange gode argumenter, både økonomiske og ideologiske, for at planlægge, men planlægningens kontekst har ændret sig, hvilket er med til at stille nye udfordringer og opgaver til planlægningen.

For at bruge Maslows terminologi som en metafor kan man sige, at planlægning har været med til at opfylde samfundets fysiologiske behov, sikkerhedsbehov og delvis kærligheds- og tilknytningsbehov, som er de grundlæggende behov i Maslows behovspyramide. Planlægningens fremtidige udfordringer er således de øvre niveauer i pyramiden, som er selvværdsbehov og selvaktualisering, hvor fokus er på selvudvikling og kreativitet, som beskrevet ovenfor netop de elementer, der i fokus i det postmodernistiske samfund.

Hvad er den "gode" by? Arkitekter og byplanlæggere mener det handler om formgivning, arkitektur, funktionelle boliger og bosteder og om at skabe mødesteder for beboerne. Politikere mener det handler om levekår, retten til en prisvenlig og rimelig bolig, funktionelle boliger og bosteder. Sociologer mener det handler om naboskab, sociale netværk og social ansvarlighed over for dem der er ensomme eller på anden måde har problemer. [Pløger, 2002]. Det er alt sammen rigtig nok, men er det nok? Med udgangspunkt i karakteristikken af det postmodernistiske samfund i foregående afsnit er mit umiddelbare svar nej. Aristoteles var således, ligesom på mange andre områder, forud for sin tid, da han definerede byen som lykkens sted og mennesket som et byvæsen.

Der mangler en planlægning, som berører bylivets værdier og normverdener, hverdagslivets betydningsskemaer, de bymæssige livsformer og livsstile som repræsenterer byboernes drømme, behov og identitetssøgen. Disse mere bløde værdier og mål, i plandebatten tales om fænomener som bykultur, komplekse bymiljøer, kollektiv hukommelse i relation til byen med videre, lader sig dog ikke så let realisere som de mere jordbundne ting, er der en udbredt enighed om. Men planlægningen må fortsat forsøge at selvværds- og selvaktualiseringsbehovene i samfundet i jagten på 'det gode liv', som mange planlæggere har som deres etiske kodeks og mål. Og her spiller plankultur en fremtrædende rolle. Det er lettere at skrive regler og vejledninger til, hvordan man eksempelvis kan sikre alle adgang til offentlig transport, end at forklare hvordan man skaber det gode bymiljø, hvor indbyggerne føler deres selvrealiseringsbehov opfyldt.

2.4 UDVIKLING I SAMFUND OG PLANLÆGNING 2

Udover det generelle skift fra det moderne til det postmoderne samfund er der også en række konkrete udviklingstræk, der har betydning for planlægning og plankulturs relevans, udover nye miljømæssige dagsordner, som har været centrale i planlægningsspørgsmål siden Brundtlandsrapporten fra 1987. Formålet her er ikke at give et generelt samfundskarakteristik men fokusere på tendenser, der i særlig grad influerer planlægningen.

2.4.1 GLOBALISERING OG BYKONKURRENCE

Vi lever i en globaliseret verden. En verden, hvor lande bliver stadig tættere forbundne og mere afhængige af hinanden. Som nævnt udgav Landsplanafdelingen i 2002 rapporten 'Europæiske byer i en global æra', der havde til formål at sætte gang i debatten om de udfordringer, de europæiske byer og regioner står overfor, som følge af globaliseringen. I denne rapport beskrives hvorledes de nationale grænser spiller en stadig mindre betydning i den internationale handel med varer og tjenesteydelser, hvor der produceres og konsumeres på tværs af landegrænser. Virksomhederne kan potentielt lokalisere deres aktiviteter i hele verden, og der er ved at indfinde sig en ny arbejdsdeling mellem lande, regioner og byer. Disse udviklingstendenser er ifølge Landsplanafdelingens rapport et udtryk for den 'globalisering', der i øjeblikket påvirker samfundsudviklingen. [Miljøministeriet, 2002]

Begrebet 'globalisering' er i det seneste årti i stigende omfang blevet anvendt som en diskurs, der også i stigende grad anvendes indenfor bypolitikken og byplanlægningen, hvilket ovenstående rapport er et godt eksempel på. Globalisering er betegnelsen for en stadig stigende kulturel og økonomisk udveksling mellem de forskellige verdensdele. Globaliseringen har to drivkræfter. Den første er teknologisk: ny teknologi gør, at transport og kommunikation bliver stadig billigere, hvilket gør handel og anden udveksling såsom turisme stadig mere økonomisk attraktiv. Den anden er politisk, hvor regionale ledere indgår forpligtende aftaler om at fjerne tekniske handelshindringer. De mest kendte eksempler er GATT-aftalen og senere WTO-organisationen. [Wikipedias brugere, 2006]. Globaliseringen bliver i Landsplanafdelingens rapport ofte beskrevet som en verdensomspændende ukontrolleret proces, som byerne og regionerne må forsøge at indrette sig efter eller imødekomme. Dette fremgår eksempelvis af følgende udvalgte citat:

"På den ene side har globaliseringen forårsaget så grundlæggende forandringer i byers og regioners økonomier og funktioner, at de risikerer at miste deres identitet. På den anden side tvinger globaliseringen også byer og regioner til i højere grad at synliggøre sig over for nye markeder og politiske arenaer" [Miljøministeriet, 2002, s. 17]

Bag dette citat kan der antydes en form for "top-down"-opfattelse af globaliseringen eller et rammeforhold, der er bestemmende for byernes og regionernes muligheder, idet globaliseringen både ses som noget, der forårsager økonomiske og funktionelle forandringer, men også tvinger byerne og regionerne til at reagere; altså en form for strukturel magt eller udefrakommende proces, der er svær at undsige sig. Globaliseringen kan derfor udlægges som værende et deterministisk fænomen, som byerne kun passivt kan forholde sig til. Dette er dog ikke tilfældet i Landsplanafdelingens rapport, hvor en af pointerne er, at der skal findes en middelvej mellem rigid traditionalisme og ukritisk internationalisme [Miljøministeriet, 2002].

Ifølge Castells [1996] er samfundet i stigende grad karakteriseret ved netværk, der udgør samfundets nye sociale morfologi. Netværket består af sæt af gensidigt sammenknyttede punkter, som er de lokaliteter, hvor netværkets forbindelser krydses. Castells anvender også begrebet "strømme", hvilket kan være både kapital-, informations-, teknologi-, billede og symbolstrømme, som udgør det han kalder strømmenes rum. Dette fænomen indeholder et lag, hvor strømmene mødes i såkaldte krydsfelter og sammenknytningspunkter, der fungerer som accelerationscentre for informationsstrømmene eller som magtcentre [Castells, 1996]. Der kan således ud fra Castells opfattelse argumenteres for, at der opstår centrale lokaliteter i globaliseringens strømme og netværk.

Den globaliserede økonomi og dets aktører er hurtigt omstillelige og ikke-stedbundne, hvilket betyder, at et økonomisk og erhvervsmæssigt tyngdepunkt hurtigt kan forskydes eller flyttes geografisk [Sassen, 1996]. Netværkene er ifølge Castells karakteriseret ved fleksibilitet, dynamik, innovation samt fraværet af et entydigt centrum, og derfor kan knudepunkterne i netværkene også tolkes som værende fleksible og ikke-stedbundne i samme grad som tidligere. På baggrund af denne potentielle omskiftelighed i det globale samfund har virksomhederne mulighed for at opnå betydelige koncessioner fra de lokale myndigheder, under det påskud, at de blot kan lokalisere sig andet steds [Sassen, 1996]. Dette kan derfor være medvirkende til at skabe eller intensivere konkurrencen imellem byer og regioner.

Overordnet set har globalisering og afindustrialiseringen indtil videre ikke ramt de danske byer så hårdt som andre lande, men det har været med til at sætte bykonkurrence, både indenfor og på tværs af nationale og regionale grænser og skel, på den kommunale dagsorden. Mange byer har været og er stadig i gang med at gentænke og omdefinere sig selv og sin plads i den "nye" globale verden og forventes at satse på egne styrker og muligheder. Derudover har globalisering og bykonkurrence været med til at indføre begrebet city branding i dansk kontekst indenfor de sidste fem år.

City branding har flere betydninger. Det er klart, at city branding har nogle lighedspunkter med turisme og erhvervsturisme, men city branding kan et langt stykke af vejen sammenlignes med traditionel erhvervsfremme. Historisk set har byerne længe betjent sig af trademarks – visuelle effekter til at identificere byen og adskille den fra andre ved hjælp af mærker og våben på segl, krigsskibe, kirker, byfaner med videre. Branding er et skridt videre. Branding er ikke alene et spørgsmål om at sætte navn på afsenderen af et budskab eller en vare, men er et signal om, at budskabet og varen har kvalitet, og at denne kvalitet vil smitte af på modtageren og dække hans behov. Begrebet ses således ofte i sammenhæng med et andet begreb "den kreative by". Ikke i den amerikanske Richard Floridas avancerede betydning, men som et mål for byens generelle tiltrækningskraft. En af de førende detailhandelsorganisationer, Retail Institute Scandinavia, taler om den kreative by som den proces, der skal forene kommercielle, byrumsmæssige og kulturelle aktiviteter for at opnå den størst mulige oplandseffekt. [Christensen, 2005]

I disse tider med bykonkurrence, hvor hovedparten af de danske kommuner ønsker at lokke unge økonomisk velstillede borgere til, er god planlægning og kvalitetsfyldte boligområder med spændende arkitektur blevet konkurrenceparametre. Offentlig styring gennem planlægning og markedet er begyndt at smelte sammen. Hvor en stor del af planlægningen tidligere blev lavet på baggrund af funktionelle og teoretiske overvejelser, er det i stigende grad markedet, der er medbestemmende på indholdet og gennemførelsen af planlægningen. Denne nedbrydning af grænser er generel i den offentlige styring.

2.4.2 NETVÆRKSSTYRING

I planlægningslitteraturen er der i disse år meget tale om skiftet i offentlig styring fra government til governance. På dansk kan governance oversættes til netværksstyring, der kan tolkes både som en ny styringsform og som en betegnelse for et skift i styring, altså en proces [Sehested, 2002]. Her anvendes den sidste forståelse.

Opgaver og mål fastsættes i den offentlige sektor gennem processer med mange legitime aktører, nemlig i politiske processer. Det betyder, at offentlige organisationers mål ofte er uklare og vage, flertydige, konfliktfulde og ustabile over tid, og at der hersker uenighed eller uklarhed med hensyn til at fastlægge, hvad der er den "rigtige" måde at løse en given opgave på. Der er tale om det, Klausen [1999] kalder politiske/komplicerede eller "wicked problems", der adskiller sig fra mere tekniske problemer ved, at der ikke er én rigtig løsning, men flere legitime muligheder efterfulgt af komplicerede afvejninger. Dette gælder i høj grad for planlægningen. [Henriques og Lindstrøm, 2004]

Der er generel enighed om, at der i de seneste år har været en tendens til en forskydning af balancen mellem politiske styring og samfund fra den offentlige sektor mod den private sektor, og senest også mod den frivillige sektor¹. Udlicitering og partnerskaber er eksempler på private og frivillige sektorer, der bliver involveret i beslutningstagning. Tidligere var styring centralt placeret og hierarkisk organiseret og præget af en eneaktør fra enten den offentlige eller private sektor, mens det bliver mere og mere udbredt at handle sammen og dele opgaver og ansvar i den flad og kommunikativ struktur. [Sehested og Ejersbo, 1998].

Netværksstyring handler om at finde en fælles forståelse af problemer og løsninger. Det er grundlaget men betyder ikke nødvendigvis, at der opnås konsensus, men at man gennem en fælles forståelse kan forhandle og træffe beslutninger, som alle kan tilslutte sig, fordi de kender de bagvedliggende begrundelser for de valgte løsninger. Kommunernes agerer i det, Healey [1997] kalder "shared power world", altså en verden eller kontekst, hvor magt er del og ingen aktør alene har kontrol, selv om nogle har nøgleressourcer. Blandt andet derfor foregår styring i højere grad gennem netværk, hvor forskellige aktører indenfor et givent politisk område er afhængige af hinandens ressourcer. Planer koordinerer ikke i sig selv, men de sociale processer omkring udarbejdelse, implementering og realisering af dem skaber koordination. Planlægning må derfor nødvendigvis forstås som en proces, hvor fokus er på det at lave planer og på de relationer, der er i spil i processen, i lige så høj grad som politikformulering. [Healey, 1997].

De synlige og kortsigtede resultater af netværksstyring er ikke som sådan anderledes end for traditionel styring, men der er en række usynlige resultater for organisationen, som kommunerne i højere grad må tage højde for. Det handler om forskel i processer. Netværksstyring indbefatter en større villighed til at håndtere usikkerhed og løser ender hos dem, som sætter de politiske rammer, ligesom og en nedbrydning af grænserne mellem den offentlige, private og i stigende grad også den frivillige sektor. Ligeledes er der tale om en nedbrydning af grænser internt i den offentlige sektor i form af mere flydende grænser mellem politik og administration [Stoker, 1998].

2.4.3 VOKSENDE KOMPLEKSITET

Disse udviklingstendenser tegner alle et billede af et mere kompleks samfund og en planlægning, hvor traditionelle grænser nedbrydes, og nye og flere dagsordner og aktører er i spil. Planlægningen er således også blevet mere kompleks. Som det nærmere er beskrevet i kapitel 10 har der været mange vidt forskellige begrundelser for at planlægge gennem historien, og planlægningen har gennemgået en række paradigmeskift. Det gennemgående tema er naturligvis formningen af det fysiske miljø, men planlægningens fokus har skiftet fra det umiddelbare fysiske design til distributionen af services og brugen af det fysiske miljø. Derudover har en voksende opmærksomhed på vigtigheden af det fysiske miljøes betydning for livskvaliteten for forskellige sociale grupper gjort planlægningens politiske natur mere eksplicit og genstand for voksende opmærksomhed.

Blandt andet på grund af de forandringer i teknologi og samfund, der er beskrevet ovenfor, som internationalt set har haft substantiel indflydelse på planlægningen, blandt andet individualisering, globalisering og skiftet fra government til governance, fremstår planlægningen i dag i høj grad som en fragmenteret størrelse men en række konkurrence ideer, hver med deres sektorielle interesse. På trods af de mange konstruktive bidrag til udviklingen

¹ Frivillige organisationer, foreninger mv. der i stigende grad overtager opgaver og ansvar, der i en lang periode har været indlejret i den offentlige sektor. De mest markante eksempler herpå findes inden for det sociale og miljøområdet.

af planlægningsdisciplinen, har denne vækst i mange forskellige retninger og modeller på mange måder svækket planlægningens status og legitimitet i samfundet. Og selvom planlægning fortsat udføres, og det generelt lader til, at der er få, der stiller spørgsmålstegn ved nødvendigheden af planlægningen, i en eller anden form, så virker det til at være sværere end nogensinde entydigt at besvare spørgsmålet om hvorfor planlægge. I den forstand forekommer det tydeligt, at Friedman [1987] taler om, at planlægningen er i en form for krise.

Fraværet af en tydelig overordnet rationalitet bag og i planlægning i dag, hvilket der argumenteres for i kapitel 10, har betydet, at plankulturer har udviklet sig forskelligt, og det derfor i høj grad er de kommunale aktørers indstilling til og forståelse for planlægningen, der er bestemmende for, hvordan planlægningsopgaven løses lokalt.

Der kan drages paralleller til bebyggelsesplanlægningen, som samtidigt er et illustrativt eksempel på ovenstående pointe. Hver tidsperiode har haft sine idealer for byggeriet, eksempelvis funktionalisme, funkis eller murer-mesterhuset for at tage et konkret eksempel, hvorfor huse fra bestemte perioder generelt har et bestemt arkitektonisk præg. I dag eksisterer der en række konkurrence ideer for 'det gode byggeri', hvilket givetvis også hænger sammen med den voksende individualisering, som præger samfundet, jf. afsnit 2.3.1, hvorfor man får et meget blandet boligkvarter, hvilet fagligt, arkitektonisk ikke er at foretrække, hvis der ikke sættes nogen klare rammer i eksempelvis lokalplanen. Tidligere var dette ikke i samme grad nødvendigt for at få et sammenhængende boligområde, da tidens 'trend' var klar. Planlægning har ligeledes generelt i hver periode haft sit tydelige rationale men ikke længere, hvorfor det lokale rationale, den lokale plankultur bliver overordentligt vigtig.

2.5 OPSAMLING

Samlet indeholder dette kapitel flere argumenter for, at plankultur er væsentlig begreb, både når der skal planlægges, og planlægningen skal tolkes, hvorfor det også er væsentlig i en diskussion af ændring for forbedring af planlægningen. Kapitlet tegner et billede af en fysisk planlægning, der i stigende grad bliver mere kompleks, og en kommunal planlægning, der i høj grad er en differentieret størrelse, der kan variere fra kommune til kommune. Den grundlæggende begrundelse herfor er, at der ikke eksisterer ét samlet, tydeligt rationale for den fysiske planlægning for nuværende, og der er flere faktorer, der forstærker dette, blandt andet at traditionelle fag- og organisationsgrænser nedbrydes, og at de kommunale planlæggere i ringe grad har andet end deres uddannelsesmæssige og erfaringsmæssige baggrund at 'læne sig op ad'. Og da der groft sagt ej heller er nogen lovgivning, der skal tages hensyn til, bliver det i vid udstrækning den enkelte kommunes forståelse for planlægning, syn på god og dårlig planlægning, traditioner med videre, det vil sige den lokale plankultur, der bliver afgørende. Og dette er som argumenteret for en voksende tendens, hvorfor det er yderst relevant at diskutere plankultur i forbindelse med ændring og forbedring af den udførte planlægning. Således er relevansen for denne rapport, der søger at sætte fokus på begrebet plankultur, begrundet.

Den nye kontekst for planlægningen og voksende kompelsitet, som er beskrevet i dette kapitel, er samtidigt de tendenser, der er med til at udfordre planlægningen og sætte den under pres. Således bunder meget af den lokalpolitiske kritik af den fysiske planlægning, som nævnt i kapitel 1, i argumentet om, at Planloven er skabt i 1970'erne alene med fokus på regulering af byvækst, og at den ikke er anvendelig i forhold til kommunernes nye udfordringer i forbindelse med bykonkurrence, globalisering, netværksstyring, individualisering med videre. De

samfundsteoretiske udviklingstræk, der er beskrevet i kapitlet, er således udover at være argumenter for, hvorfor det er relevant at diskutere plankultur, også en stor del af baggrunden for, at plankultur er kommet på dagsordenen for plandebatten i praksis.

KAPITEL 3

3 PROBLEMFORMULERING

Med udgangspunkt i overvejelserne i kapitel 2 er det tydeligt, at plankultur er et centralt element i diskussionen af forbedring og forandring af planlægningen. Dette har man også erkendt i England, som i de seneste 6-7 år har været igennem en proces, som har medført så væsentlige ændringer af plansystemet, at der er tale om en planlovsreform og et nyt plansystem. Det har blandt andet resulteret i et plansystem, hvor der er mere fokus på udvikling og implementering, og plantyper, der minder om de danske planstrategier og de regionale udviklingsplaner, blandt andet en ny type kommuneplan, som består af en række plandokumenter, hvoraf nogle er frivillige og andre obligatoriske. [Skovbro, 2006]

I England er der en udbredt erkendelse af, at lovgivning ikke gør det alene, hvis man skal nå de mål, der blev opnået bred enighed om i forbindelse med planlovsreformen. Lokalt ansvar og engagement skal være med til at sikre, at de nye planredskaber bliver anvendt efter hensigten. Derfor har den engelske stat igangsat et stort initiativ, Culture Change in Planning, der har til formål at ændre plankulturen i kommunerne. Målet med initiativet Culture Change in Planning er:

- At gøre planlægning spændende, kreativ, proaktiv og positiv
 - At sikre at planlægning bruges til at udvikle fælles visioner og strategier
 - At skabe et planstyret system med fokus på implementering
 - At sikre en planproces der engagerer og involverer, også i prioritering og valg
 - At forbedre kvaliteten af planforslag
 - At sikre at ændringen i plankultur kommunikeres til borgere, interesseorganisationer og virksomheder.
- [Skovbro, 2006]

For at nå disse mål har den engelske stat igangsat en bred vifte af forskellige initiativer, blandt andet visning af best practice gennem demonstrationsprojekter, kurser og best practice vejledning og identifikation af hvilken viden, der mangler og hvor den findes. Som det antydes forbliver dette dog på et overordnet niveau, hvor man føler, man ikke kommer helt ind til problemstillingens kerne. Formålet med denne rapport er at komme et spadestik dybere.

Diskussionen af plankultur er dermed ikke udelukkende et dansk fænomen, men formodentligt generelt for den vestlige verden, da de samfundsteoretiske udviklingstræk, der er beskrevet i kapitel 2, blandt andet globalisering og bykonkurrence er internationale fænomener, hvorfor de også har substantiel indflydelse på den fysiske planlægning internationalt.

3.1 TEMATISERING

Som beskrevet i afsnit 2.1 er der, hvis man ser bort fra detailhandel og kystzonebestemmelser, som er detailreguleret af staten, i vid udstrækning metode- og 'forståelses'-frihed på planområdet for kommuner. Denne frihed udnyttes i større eller mindre grad af de enkelte kommuner og har resulteret i, at der over de sidste mange årtiers fysisk planlægning har udviklet sig forskellige plankulturer i kommunerne. Dette er velkendt, og anerkendt, i plandebatten men også påvist gennem forskning. Således påviser Jørgensen [2002] med inspiration fra Nielsen [1990b] med udgangspunkt i begrebet planmindedhed, der dækker over faktorerne borgerinddragelse, koordinering, politisk ejerskab og planvedligeholdelse, at der eksisterer følgende tre cirka lige store grupperinger af kommuner:

- 'Topgruppen' - den stærkt planmindedede kommune, som går videre end regelværket foreskriver og som har en god opbakning, og som har et højt ambitionsniveau,
- 'Mellemgruppen' - den regelmindedede kommune, som indfrier regelværkets krav til planlægningen men ikke mere,
- 'Bundgruppen' - den svagt planmindedede kommune, som ikke har opfyldt regelværkets krav og tillige savner opbakning, og som generelt har et meget lavt ambitionsniveau. [Jørgensen, 2002]

En unavngiven planlægger konstaterer stort set det samme på en workshop under Dansk Byplanlaboratoriums projekt Fornyelse af byplanlægningen i Danmark, jf. kapitel 1, men med en praktikers optik:

"En afgørende forudsætning for en god plankultur er tradition. De steder hvor man har haft nogle traditioner for at planlægge er mere afhængigt af tradition end af størrelsen på kommunerne. Jeg mener at man kan inddеле landets borgmestre i tre grupper. En gruppe der overhovedet ikke interesserer sig for planlægning. Det er en meget stor del af de danske borgmestre og dem kan man lige så godt opgive på forhånd for deres interesser ligger på nogle helt andre felter. Så er der den gennemsnitligt interesserede borgmester. Dem findes der en del af. Og så er der dem jeg vil kalde de entreprenante borgmestre. Den entreprenante borgmester er nødvendig for at have et højt fagligt niveau. Det er dem der ønsker en fysisk udvikling af deres by. Hvis vi skal højne niveauet så skal vi have fat i gruppen af borgmestre der interesserer sig for fysisk planlægning. Planlæggerne kan også inddeles i tre grupper. Der er de der bare skal have dagen til at gå. Så er der dem der er gennemsnitlige kommunale bureaukrater som har visse ambitioner, har lært lidt på arkitektskolen, men som ingen ambitioner har om at ændre byen og sætte nye dagsordener, føre nye kulturelle strømninger ind i byen og så er der endelig de ambitiøse planlæggere som gerne vil ændre planlægningen og altid stiller op til møder om hvordan og hvorledes kan vi ændre plansystemet mv. Det er vigtigt at se på de forskellige ambitionsniveauer hvis man skal se på plankulturen." [Dansk Byplanlaboratorium, 2002]

Spørgsmålet er imidlertid, hvorfor traditionen og ambitionsniveauet for planlægningen, det vil sige plankulturen, udvikles forskelligt fra kommuner til kommune? Er det summen af lokalpolitikernes eller borgmesterens personlige holdning(er), der er afgørende? Er det planlæggernes håndslag for planlægning, både i form af faglighed og

forståelse, der er afgørende? Er grundholdningen til planlægningen, som de studerende præges af på uddannelsesstederne medvirkende? Er enkeltpersoners gøren og laden det vigtigste? Eller noget helt femte? Der er givetvis mange elementer, der spiller ind.

Overvejelserne fra kapitel 2, fra England og fra de foreløbige resultater fra projekt Fornyelse af planlægningen peger alle på, at det i mindst lige så høj grad er plankulturen som plansystemet og Planloven, der skal ændres for at sikre fremtidig kvalitet i den fysiske planlægning. Men hvordan ændres og forbedres plankulturen? Hvilke knapper, skal der skrues på? Dette har hverken plandebatten eller forskningen et klart svar på. Både Culture Change in Planning-initiativet og projekt Fornyelse af planlægningen¹ diskuterer stort set udelukkende ændring af plankultur på eksempel og best practice-niveau. Mens forbilleder og demonstrationsprojekter kan være gode, vil jeg argumentere for, at planlægningen er en så kompleks størrelse med så mange forskellige, situationsbestemte aktører, at det i praksis vil være umuligt at 'kopiere' andre kommuners plankultur.

Det kan i det hele taget diskuteres, hvorvidt det er relevant at bruge best practice eksempler på plankulturområdet, for hvad definerer hvad best practice er? Er det den plankultur, der skaber det gode resultat eller den gode proces, for at nævne to klassiske synspunkter i planlægningsteorien? Det er i høj grad op til den enkelte kommune at definere, hvad god og dårlig planlægning er, grundet måden planlægningen er institutionaliseret og fraværet af et entydigt rationale for planlægningen, jf. kapitel 2. Og den enkelte kommunes vurdering af god og dårlig planlægning er afhængig af plankulturen i kommunen, hvorfor det kører i ring.

3.2 RAPPORTENS PROBLEMSTILLINGER

Generelt har plankultur kun i få tilfælde været studieobjekt i forskningen, som i stedet har fokuseret på produkt, processer og plansystem. Man kan naturligvis ikke tydeligt skelne mellem begrebet plankultur og produkt, processer og plansystem, men denne rapport sætter udviklingen af kommunernes generelle plankultur i fokus. Formålet er dog ikke normativt at diskutere god og dårlig plankultur men at diskutere, hvordan plankultur overordnet kan ændres, og dermed forbedres, ud fra nogle generelle betragtninger. Således er en af hovedproblemstillingerne for denne rapport:

- **Hvilke overordnede faktorer har indflydelse på udviklingen af den kommunale plankultur?**

For at kunne diskutere plankultur ud fra nogle generelle betragtninger er det dog tvingende nødvendigt at være eksplicit omkring diskussionsemnet, med andre ord, hvad er plankultur? I plandebatten og i projekt Fornyelse af planlægning bruges plankultur om den lokale planpraksis, men hvad indebærer dette præcis? Dette gives der ingen nærmere forklaring på eller definition af, hvilket naturligvis indebærer nogle problemer. Således har deltagerne i projekt Fornyelse af planlægning haft forskellige opfattelser af begrebet plankultur, hvor blandt andet nogle hovedsagelig har tænkt plankultur som noget, der vedrører planlæggerne, mens andre hovedsagelig har tænkt plankultur som det sammenspil, der er mellem planlæggere og politikere, alt en bredere definition [Jensen, 2006].

¹ Som nævnt er projekt Fornyelse af planlægningen endnu ikke afsluttet, hvorfor det endnu er uklart, hvilke præcise konklusioner, der drages, og initiativer, der igangsættes, som følge af projektet.

Hvis plankultur skal være et centralt begreb i den fremtidige diskussion af, hvordan planlægningen kan ændres og forbedres, er det nødvendigt, at alle har samme forståelse, eller med andre ord, hvad er det, vi snakker om? For at sikre, at denne rapport i hvert fald er eksplicit omkring forståelsen af begrebet plankultur, er denne rapports anden hovedproblemstilling:

- **Hvad er plankultur, og hvordan kan man konkret snakke om plankultur i en kommune?**

Det er således disse to problemstillinger, den resterende del af rapporten søger at besvare, med fokus på sidste, da denne på mange måder er den vigtigste, både fordi plankultur, så vidt vides, ikke før har været et eksplicit studieobjekt, og fordi anden problemstilling er forudsætningen for at undersøge første problemstilling. Hvorledes problemstillingerne søges besvaret, er beskrevet i følgende kapitel 4.

KAPITEL 4

4 ANALYSEDESIGN OG METODE

Valget af analysedesign handler om koblingen mellem problemstillingens karakter, rapportens erkendelsesinteresse og dataindsamlingsmetode, hvor valget af metode gerne skulle udspringe af de to første [Andersen og Larsen, 1995]. Dette kapitel har to formål, dels at præsentere diskussionerne vedrørende de videnskabsteoretiske overvejelser, og dels at præsentere og reflektere over de anvendte metoder i rapporten; hvorledes rapportens problemstillinger søges undersøgt. De videnskabsteoretiske diskussioner er vigtige fordi, de idealer der arbejdes efter, har betydning for de analyser, der foretages. De metoder, der præsenteres er casestudiet og de dataindsamlings- og analysemetoder, der følger med til at kunne udføre et samfundsvidenskabeligt casestudie. I denne rapport drejer det sig hovedsageligt om dataindsamling i form af interviews. Formålet med at præsentere de valgte metoder er at skabe en klarhed, der gør det muligt for rapportens læser at forholde sig til metoderne og kunne benytte dem som den kontekst, som konklusionerne skal læses i.

4.1 VIDENSKABSTEORETISKE OVERVEJELSER

Generelt har videnskabsteori været genstand for refleksion gennem udarbejdelsen af rapporten men har ikke i sig selv været styrende for udarbejdelsen af rapporten. Når dette afsnit alligevel rummer videnskabsteoretiske overvejelser er det fordi, at uanset i hvilken grad **forfatteren selv har været sig bevidst om de videnskabsteoretiske valg**, så indeholder forskning en række videnskabsteoretiske valg, der har betydning for blandt andet problemformulering, teori og metode, og det er således vigtigt at forholde sig bevidst til det videnskabsteoretiske aspekt i projektarbejdet. [Olsen & Pedersen, 2003]. Det gør også forskeren bedre i stand til at forholde sig kritisk til eget arbejde og de konklusioner det fører frem til, at han er sig bevidst hvilke 'briller', han anskuer virkeligheden igennem.

Det er fortrinsvis rapportens problemstilling, der har været styrende for valgene af analysedesign og metode. At studere kommunal plankultur kan på mange måder sidestilles med det at skabe mening i livet i en kommunal organisation. At skabe mening vanskeliggøres dog af den kendsgerning, at organisationer eksisterer på to niveauer; et handlingsniveau, hvor man håndterer de situationer, der opstår, og et fortolkningsniveau, hvor man indpasser sine oplevelser i en forståelse af tilværelse. Handlingsniveauet er domineret af erfaringer og tillærte rutiner, mens fortolkningsniveauet er domineret af fornuft og teoretisk metaforer. Denne dualitet har en vis elegance men rummer også faldgrupper. Sammenvævningen af erfaring og teori gør det ofte svært for den, der studerer organisationer, at udrede de faktiske handlinger i det organisatoriske liv fra deltagernes teorier om disse handlinger. [March, 1995]

På trods af at studiet af plankultur kan forekomme noget utilgængeligt, vil nogen hævde, at det er muligt at afdekke, hvordan plankulturens sande natur, og hvordan tingene hænger sammen, hvis blot der arbejdes tilpas grundigt, systematisk og objektivt. Bag en sådan forståelse ligger der ifølge Olsen og Pedersen [2003] en ontologisk antagelse af, at der eksisterer en verden hinsides sproget, som har objektive karaktertræk, en natur eller en essens [Olsen & Pedersen, 2003]. I den samfundsvidenskabelige ontologi kaldes ovenstående synspunkt for essentialistisk. Modsætningen til denne forståelse af verden er det konstruktivistiske synspunkt, ifølge hvilket verdenen ingen essens har og er ikke objektiv, men skal derimod opfattes som en samfundsmæssig sproglig konstruktion.

Valget af det ontologiske udgangspunkt har epistemologiske og metodologiske konsekvenser for rapporten, hvilket omfatter både problemformuleringens ordlyd samt valget af den analytiske forståelsesramme [Olsen & Pedersen, 2003]

Som nævnt i problemformuleringen eksisterer der allerede forskellige opfattelser af plankulturbegrebet, og jeg vil på ingen måde hævde at min forståelse er den objektive sandhed. Rapporten læner sig således op ad en forståelse af verden, med konstruktivistiske elementer i sig. Anvendelsen af begrebet plankultur, samt rapportens øvrige begreber, er ikke udtryk for, at der er tale om den absolutte sandhed om verden, men blot udtryk for videnskabelige begrebslige konstruktioner, som tilsammen konstituerer denne rapports tilgang til studiet af planlægning; altså en form for konstruktivistisk ontologi. Det epistemologiske udgangspunkt for denne rapport er derfor også af perspektivistisk karakter, underforstået at formålet med rapporten ikke er at fremkomme med en objektiv sandhed om verdenen. Derimod vil rapportens problemformulering, analytiske forståelsesramme og konklusion være præget af en fortolket 'virkelighed'.

Den videnskabsteoretiske position, der kommer tættest på min opfattelse af plankulturbegrebet er den nyfortolkningen af realismen Andrew Sayer [1992] leverer. Sayer forudsætter, at samfundsmæssige hændelser er resultatet af dybtliggende strukturer og meninger. Det grundlæggende udgangspunkt for forståelsen af verdenen er således, at alt har en årsag, og der kan findes kausale forklaringer [Delanty, 1997]. Der er to dimensioner i Sayers forståelse. Den første dimension er, at den konkrete verden er resultat af mange indbyrdes uafhængige strukturer og mekanismer, der i sammenstød fører til tilfældige hændelser. Den anden dimension er, at der samtidigt er en verden, der konstant står til fortolkning og samfundsmæssig konstruktion via videnskab, ideologier, diskurser og så videre. Sayers variant af realismen lægger vægt på bevidstheden og ideologierne som et virkeligt og reelt niveau. Sayer forudsætter således ikke en objektiv sandhed.

Rapporten tager således udgangspunkt i den verden, både jeg som forsker og dem, der undersøges, færdes i, er ladet med betydning. Således kan jeg ikke observere og forstå fænomener uafhængigt af min egen historie og fordomme. Teorien er i Sayers forståelse en model for de underliggende, ikke direkte observerbare mekanismer. Det er modeller, der bedre end hverdagssproget kan trænge ned i de regler, institutioner, magtforhold og praksiser, der ligger bag fænomener, i dette tilfælde plankultur. Metodologisk er det forskerens opgave at filtrere forståelsen af den umiddelbare virkelighed for overfladebetragtninger og trænge ned i de dybereliggende strukturelle forhold, der regulerer praksis. [Sayer, 1992]

Med udgangspunkt i disse videnskabsteoretiske overvejelser præsenteres nu de metoder, der benyttes til at besvare problemformuleringens spørgsmål med. Først præsenteres nogle overordnede metodemæssige overvejelser, hvorefter det konkrete analysedesign følger.

4.2 OVERORDNEDE ANALYSEMÆSSIGE OVERVEJELSER

Generelt kan planlægning ikke klart afgrænses som et studieobjekt. Som Campbell [1998] skriver, *"urbanists have a hard time isolating phenomena from context because it is this context itself [...] that is the subject of study"* [Campbell, 1998, s. 2]. Fysisk planlægning involverer mange forskellige aktører med forskellige interesser, og den kan finde sted indenfor meget forskellige fysiske og institutionelle rammer. Derfor vil det kræve enorme ressourcer at indsamle og opnå tilstrækkelig viden for at kunne kvantificere og generalisere resultater. [Steinø, 2003]. Blandt andet derfor argumenterer Bent Flyvbjerg i sin doktorafhandling 'Rationalitet og magt' for, at studiet af planlægning og politik, og således også plankultur, ikke er, aldrig har været og givetvis aldrig bliver en klassisk, teoretisk videnskab med den fokus på universalitet, kontekstafhængighed og forudsigelse, som kendetegner naturvidenskaberne [Flyvbjerg, 1991]. En af grundene herfor er, at metoder, udviklet efter det klassiske naturvidenskabelige ideal, ikke er i stand til at 'indfange' grundlæggende mekanismer som eksempelvis magtforhold, i studiet af planlægning og politik. Det naturvidenskabelige ideal hæmmer således analyser og diskussioner af mål, værdier og interesser, som er grundlæggende for studier af samfundet og dermed for planlægning og politik. [Riisgaard og Schleemann, 1995]

På dette punkt er det relevant at træde et skridt tilbage og se på Aristoteles og hans arbejder. Han skelnede eksplicit mellem tre forskellige intellektuelle dyder – eller tre former for videnskab, som man med rette kan sige - episteme, techne and phronesis. Episteme svarer til det moderne naturvidenskabelige ideal og handler om det universelle og vidensproduktion, der ikke ændres over tid eller sted, ved brug af analytisk rationalitet. Techne er håndværk og kunst og målet er brug af teknisk viden og færdigheder eller som Michel Foucault udtrykker det, *"a practical rationality governed by a conscious goal."* Phronesis handler om værdier – 'godt eller dårligt' – som udgangspunkt for handling. Phronesis fokuserer på det variable og ikke universelle regler. Det forudsætter vekselvirkning mellem det generelle og det konkrete og kræver overvejelse, skøn og valg.

Tabel 4.1 Rollen for episteme, techne og phronesis efter den naturvidenskabelige model henholdsvis i studiet af menneske og samfund. [Flyvbjerg, 1991]

	Den naturvidenskabelige model	Studiet af menneske og samfund
Episteme	Udvikling af teorier og love ↓	
Techne	Anvendelse af teorier og love til at løse konkrete problemer	Anvendelse af praktisk rationalitet til løsning af konkrete problemer
Phronesis		↑ Analyse af værdier og interesser som udgangspunkt for praktisk handling

I det 20. århundrede er det naturvidenskabelige ideal med rødder i episteme dyden meget dominerende, hvor teorier og love anvendes til at løse konkrete problemer, men Flyvbjerg argumenterer for, hvilket jeg er enig i, at en phronetisk tilgangsvinkel til studiet af planlægning og politik giver mere mening, jf. tabel 4.1. Så med udgangspunkt i Aristoteles' phronesis har Flyvbjerg udviklet en videnskabsmetode, han kalder progressiv phronesis, som et alternativ til det naturvidenskabelige ideal. Hvor det naturvidenskabelige ideal fokuserer på teori, det uni-

verselle og forklaring, fokuserer progressiv phronesis på kontekst, det partikulære og fortælling [Flyvbjerg, 1991]. Således skal en planproces forstås ud fra et holistisk synspunkt, og den relevante viden er i højere grad kvalitativ end kvantitativ. På den baggrund er det valgt at tilrettelægge en stor del af denne rapport som et case studie, der er kendetegnet ved, at den konkrete virkelighed udgør det studerede objekt, og metoden er således velegnet til at gennemføre phronetisk forskning. Yin [1993] definerer et case studie som følgende:

"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident."
[Yin, 2003, s.13]

Det kendetegnende ved et casestudie frem for andre samfundsvidenskabelige undersøgelsesformer såsom surveys og eksperimenter er, at det er den enkelte case, snarere end case-forskeren, der bestemmer under hvilke præmisser og i hvilket 'rum' undersøgelsen vil foregå. Dette vil sige, at de handlinger der undersøges, ikke kan kontrolleres af forskeren som de kan i et eksperiment. Casestudier vil give forskeren en større indsigt i dybden, da casestudier i forhold til surveysstudier besvarer hvordan og hvorfor-spørgsmål fremfor hvem-, hvad-, hvor- og hvor mange-spørgsmål, der kendetegner surveysstudier. Til gengæld giver casestudier ikke de samme entydige resultater som et eksperiment, da et eksperiment har et veldefineret formål og en klar afgrænsning, samt at resultatet umiddelbart kan fastslås. Desuden giver et casestudie ikke mulighed for at generalisere på samme måde som et surveysstudie, der for eksempel ved hjælp af statistiske beregninger kan give en bred indsigt på et område. Ved et casestudie fremlægger forskeren en fortolkning og generalisering baseret på casestudiets resultater, jf. afsnit 4.1 om videnskabsteoretisk standpunkt, og denne tolkning af casestudiet sammenholdes eventuelt med almindelig teori på området eller med en af forskeren på forhånd formuleret teori. [Maaløe, 1996; Yin, 2003].

Da udviklingen af den kommunale plankultur undersøges ved hjælp af et case studie, sætter det således en begrænsning for resultaternes generaliserbarhed, men der eksisterer flere konkrete begrundelser for valget af case studie som overordnet metode, ud over ovenstående betragtninger om, at der ikke kan opnås total viden på planområdet, hvorfor kontekstuel viden er bedre end ingen. Plankultur er på mange måder ukonkret, da det omhandler holdninger og adfærd, hvilket generelt ikke let lader sig analysere gennem eksempelvis surveysstudier. Derudover er rapportens fokus på et hvordan og hvorfor-niveau, hvilket som nævnt ovenfor netop er et af case studiets styrker.

4.3 CASE STUDIE DESIGN

Yin [2003] skelner også mellem single eller multipelt case studie, selvom han ikke vurderer de to metodisk forskellige. Jo mere komplekst et problem er, jo mere vigtigt er det også at inddrage flere cases for mere dækkende og fra flere vinkler at få belyst de forskellige problemstillinger og for således at have mulighed for at krydstjekke konklusioner samt derved belyse både sammenfald og variationer i forhold til et overordnet mønster, hvilket er muligt med et multipelt casestudie. Et multipelt casestudie har det formål at bygge en generel forklaring op (den analytiske generalisering), som passer på hver case på trods af, at den enkelte case vil variere i detaljer. Resultaterne af et multipelt casestudie er ikke generaliserende for en befolkning eller et univers, men overfor teoretiske

antagelser. Et multipelt casestudies fordele kan sammenlignes med, at jo flere puslespilsbrikker, der samles, jo lettere er det at se forskellige mønstre i puslespillet, og derved opnå et mere korrekt billede af, hvad det samlede puslespil forestiller.

Valget mellem enkelt casestudie og multipelt casestudie afhænger af hvilken problemstilling, der ønskes belyst. Et multipelt casestudie anses som værende mere robust i sine fortolkninger end et enkelt casestudie, da et multipelt casestudie vil indeholde flere informationer og derved være et bedre grundlag for en fortolkning. Et enkelt casestudie, indeholdende en enkelt case, begrænses derfor oftest til en case, der er enten kritisk, unik, repræsentativ eller afslørende. Det vil sige et enkelt casestudie vil ofte indeholde henholdsvis en case, der er kritisk i afprøvnin-gen af en teori, unik i forhold til en gængs teori, repræsentativ, hvor det er formålet at opfange de bagvedliggende motiver for en almindelig hverdagssituation, eller afslørende i forhold til den hidtidige viden. [Yin, 2003].

I denne rapport er der valgt en single case af to grunde. For det første er udarbejdelsen af denne rapport underlagt nogle tids- og ressourcemæssige begrænsninger, der gør det, om end ikke umuligt, så i hvert fald problematisk at nå i dybden med flere cases. For det andet eksisterer der formodentligt lige så mange forskellige plankulturer, som der er kommuner, hvorfor det er vanskeligt at give et sammenhængende billede heraf. Dette er som beskrevet i problemformuleringen heller ikke formålet med denne rapport, ligesom det ej heller er formålet at diskutere god og dårlig plankultur, hvilket begrænser nødvendigheden af et sammenligningsgrundlag i form af flere cases. Casens formål i denne rapport er hovedsageligt at skabe viden om, hvordan plankulturer udvikler sig, det vil sige hvilke overordnede faktorer, der har indflydelse på udviklingen af den kommunale plankultur.

4.3.1 VALG AF CASE

Yin skelner mellem tre forskellige typer af cases (eller casestudie design); kritiske cases, ekstreme eller unikke cases, og afslørende cases. Efter hans definition er kritiske cases bedst til at teste velformulerede teorier efter logikken, 'if it holds for this, it holds for all'. Ekstreme eller unikke cases er bedst til dokumentere sjældne fænomener, mens afslørende cases kan give ny indsigt ved at få adgang til situationer, der tidligere ikke var adgang til. [Steinø, 2003; Yin, 2003]. Da plankultur som nævnt tidligere kun i ringe grad har været studieobjekt, bliver denne rapports case automatisk en afslørende case, der kan bringe ny indsigt.

Der er overordnet to kriterier, der har lagt til grund for udvælgelsen af denne rapports case. For det første skal det være en kommune, som ikke skal lægges sammen med andre kommuner i forbindelse med den kommende strukturreform, ud fra en betragtning om at sikre kvalitet i dataindsamlingen. Kommuner, der skal sammenlægges, har naturligt blikket rettet fremad, mens denne rapports dataindsamling retter sig mod nutiden og fortiden; hvordan plankulturen ser ud i kommunen, og hvordan den har udviklet sig. For det andet skal casekommunen være størrelsesmæssigt repræsentativ i forhold til de nye kommuner (ca. 55.000 indb.) for at sikre, at projektets resultater er transferable, som er ideen i et casestudie, til andre kommuner så vidt muligt.

En scanning af de danske kommuner ud fra ovenstående kriterier giver Fredericia Kommune og en række kommuner i hovedstandsområdet som resultat, og af praktiske årsager er Fredericia Kommune således valgt som casekommune i denne rapport.

4.3.2 PRÆSENTATION AF CASE

Dette er en kort introduktion til Fredericia Kommune inklusiv kommunens omgivelser og forudsætninger for at planlægge, hvilket ikke er uvæsentlig for at forstå plankulturen. Fredericia Kommune er i dag med sine 49.147 indbyggere pr. 1/1 2005 fordelt på 134 km² en forholdsvis stor kommune men bliver efter kommunesammenlægningen i 2007 en forholdsvis lille kommune. En stor del af kommunen er byzone, hvorfor der, jf. tabel 4.2, er en stor befolkningstæthed, og stort set alle bor i byer med over 200 indbyggere.

Tabel 4.2 Udvalgte nøgletal. [Indenrigsministeriet, 2006; Danmarks Statistik, 2006]. 1) Antal indbyggere i byer med 200 indbyggere eller mere i procent af kommunens samlede indbyggertal pr. 1. januar. 2) Kommunens budgetterede nettodriftsudgifter, korigeret for regionale lønvariationer, pr. indbygger, divideret med kommunens udgiftsbehov (landsudligningen) pr. indbygger 1. januar. 3) Kommunens budgetterede beskatningsniveau normeret i forhold til det landsgennemsnitlige beskatningsniveau divideret med serviceniveauet.

	År	Fredericia	Landsgennemsnit	Enhed
Befolkningstæthed	2004	363	125	indb./km ²
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse ¹	2004	96	85	%
Befolkningstilvækst	2001 - 2004	1,9	0,9	%
Fuldført byggeri	2001 - 2004	2,8	4,2	%
Beskatningsgrundlag	2005	135.920	141.019	kr./indb.
Beskatningsgrundlag efter udligning	2005	139.570	142.071	kr./indb.
Udgiftsbehov	2005	36.322	34.741	kr./indb.
Serviceniveau ²	2005	0,98	1	
Skat/serviceforhold ³	2005	1,03	1	

Fredericia Kommune har som en del fra Trekantsområdet (i cirka 228.000 indbyggere) haft stor vækst de sidste år. Således har Trekantområdet som landsdelscenter de sidste 10 år haft en vækst i indbyggertal og arbejdspladser, der kan måle sig med væksten i Århus og Københavnsområdet. Jf. tabel 6.1 kan væksten i byggeriet i Fredericia Kommune dog ikke følge med landsgennemsnittet, som er trukket kraftigt op af Hovedstadsområdet. Det forventes, at væksten fortsættes med omkring 10.000 flere indbyggere og 10.000 boliger i Trekantområdet i løbet af de næste 12 år. [Trekantområdet Danmark, 2003]

Erhvervs- og indbyggermæssigt er Fredericia Kommune præget af stedet som et vigtigt trafikknudepunkt takket være en dybvandshavn og en stor banegård. Således er næsten 60 % af de nuværende erhvervsarealer udlagt til erhverv i miljøklasse 6 eller 7, hvorfor kommunen har relativt mange ufaglærte eller erhvervsuddannede indbyggere, og relativt færre indbyggere med en videregående uddannelse. Dette hænger sammen med, at Trekantområdet generelt ikke har så mange uddannelses tilbud som de andre landsdelcentre. Derfor udgør unge i alderen 18-26 år en stadig mindre andel af den samlede befolkning i Trekantsområdet sammenlignet med de store uddannelsesbyer.

Befolkning i Trekantsområdet bliver dog, ligesom landet generelt, mere veluddannet, og området har fået forholdsvis mange flere arbejdspladser indenfor service, men to tredjedele af de fremtidige arealer egner sig dog primært til håndværks- og produktionsvirksomhed, industri- og transportvirksomhed o. lign., grundet den gode infrastruktur i området. Her skiller Fredericia sig dog ud ved at have omkring 25 % A-områder, som er stationsnære områder, velegnede til kontor-, handel-, uddannelses- og servicevirksomhed. [Trekantområdet Danmark, 2003]

Pendlingen er steget i Trekantområdet, men af de cirka 100.000, der bor og arbejder i Trekantområdet, bor og arbejder cirka 80 % i samme kommune. Af de samlede cirka 120.000 beskæftigede, der er bosat i Trekantområdet, er det mere end 80 %, der arbejder i Trekantområdet. Kun 20 % pendler således uden for området, primært til Århus. At der overhovedet pendles til Århus skyldes blandt andet, at grundpriserne i Trekantområdet ligger, som man kan forvente det; over landsgennemsnittet men markant under priserne i de store uddannelsesbyer, og at Århus rummer langt flere jobs, især for højtuddannede.

Den overordnede økonomi i Fredericia Kommune er presset for nuværende. Den langsigtede gæld pr. indbygger er stigende, ligesom kommunens likviditet i 2005 var -1.158 kr./indbygger. Beskatningsgrundlaget i Fredericia Kommune ligger, jf. tabel 4.2, lidt under landsgennemsnittet, men ikke alarmerende, jf. bilag A, mens udgiftsbehovet ligger lidt over. Dette er delvis medvirkende til, at serviceniveauet i Fredericia Kommune er lavere end gennemsnittet for landet. Set i forhold til udskrivningsprocenten, som i Fredericia Kommune er 20,7 %, betaler borgerne i kommunen en relativ høj skat set i forhold til den service som kommunen tilbyder. [Trekantområdet Danmark, 2003; Indenrigsministeriet, 2006; Danmarks Statistik, 2006]

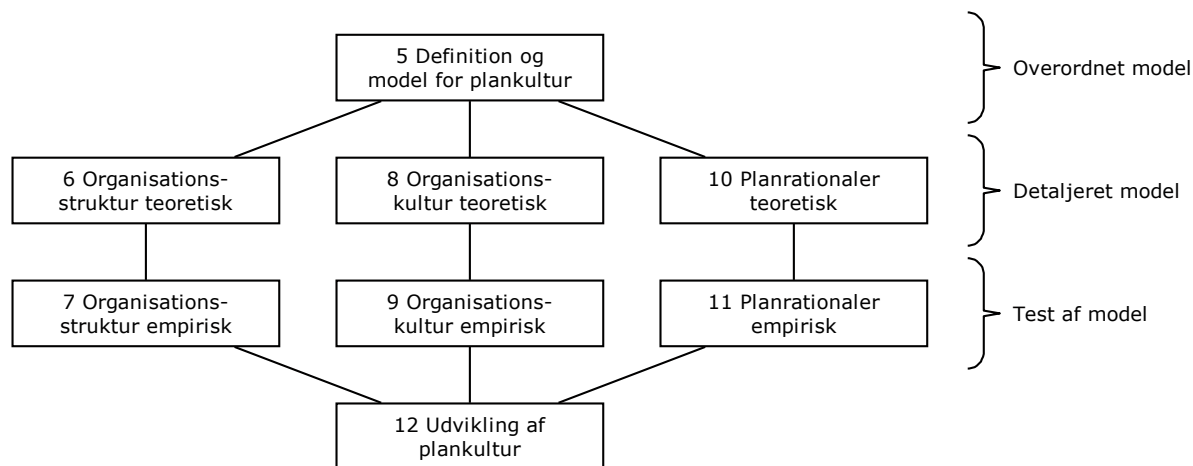
Opsummeret kan det konstateres, at Fredericia Kommune (og Trekantområdet generelt) har nogle styrker og muligheder, først og fremmest i kraft af deres centrale placering i den danske infrastruktur og som alternativ bosætningsmulighed, og nogle svagheder og trusler, primært fra Århus i regional perspektiv og København i landsperspektiv. Som antydnet i det foregående kan man ikke komme udenom at diskutere Trekantområdet generelt, når Fredericia Kommunes forudsætninger for planlægning diskuteres. Trekantsamarbejdet er beskrevet ydtybende i bilag B.

4.4 KONKRETE ANALYSEMÆSSIGE OVERVEJELSER

Selvom det således er slået fast, at en stor del af analysen tilrettelægges som et casestudie, er der behov for nogle konkretiseringer af, hvordan casestudiet bidrager til at besvare rapportens problemstillinger. Dette beskrives i dette afsnit.

4.4.1 MODEL FOR PLANKULTUR

For problemstillingen om, hvad plankultur er, og hvordan man konkret kan snakke om plankultur i en kommune, er der adskillige legitime indgangsvinkler. Således kan man med rimelighed argumentere for, at beslutningsteori, bureaukratiteori, administrationsteori, kooperative systemer, kontingensterori, handlingsteori med videre, alle kan være værktøjer til at forstå og analysere plankultur. I denne rapport er det dog valgt at lade institutionel teori, moderne og klassisk organisationsteori og planlægningsteori være værktøjerne.



Tabel 4.1 Struktur for rapportens analyse.

Institutionel teori er valgt som den overordnede indgangsvinkel til at definere plankultur, da dette er en bredt fagnende men samtidigt operationel teori, der på en forholdsvis letforståelig måde kan beskrive, hvordan institutioner, herunder planlægning, fungerer. Dette gøres i kapitel 5, jf. figur 4.1. Dette giver en overordnet model for plankultur, som dog ikke er specielt operationel i forhold til konkret at snakke om plankultur i en kommune, hvorfor det er nødvendigt at detaljere modellen. Dette gøres i denne rapport ved at opdele plankulturen i tre dele; organisationsstruktur, organisationskultur og planrationaler, jf. figur 4.1. Begrundelsen for, at det netop er disse tre dele plankulturen opdeles i, findes i kapitel 5.

I den detaljerede model indgår klassisk organisationsteori, hvilket er valgt på grund af, at det er en meget gennemprøvet og brugt teori, som kan beskrive plankultur på det strukturelle niveau på et overskuelig måde. Derudover indgår moderne organisationsteori, som tager fat på de mere bløde emner, hvilket også er en del af plankulturen, og endelig er det naturligvis svært at komme udenom planlægningsteori, når man snakker plankultur og planlægning generelt, hvorfor det også indgår i den detaljerede model for forståelsen af plankultur.

Denne modelbygning skulle gerne resultere i en generel model og et begrebsapparat, der gør det muligt for en kommune konkret at diskutere plankultur. Udover denne generelle model for plankultur indeholder analysen også en test af modellen, idet den afprøves på casen, da dette er en forudsætning for at kunne besvare rapportens anden problemstilling om udvikling af plankultur, hvilket uddybes i følgende afsnit. For at sikre sammenhængen mellem teori og empiri og lettilgængeligheden i analysen er de tre dele af plankulturen delt ind i tre 'klumper' således empirien for hver del følger teorien for hver del, jf. figur 4.1.

4.4.2 UDVIKLING AF PLANKULTUR

Casestudiet er hovedsagelig brugt til besvarelse af spørgsmålet om, hvilke faktorer, der har indflydelse på udvikling af plankultur. I forhold til case studier (og mange andre samfundsvidenskabelige metoder) findes der overordnet to tilgangsvinkler; induktion og deduktion, det vil sige enten lader forskeren casen 'fortælle sig egen historie' ellers opstiller forskeren nogle strukturer og koncepter, hvorpå han gennem casen drager en logisk slutning [Riis-

gaard og Schleemann, 1995]. Min vurdering er dog, at det er svært (eller umuligt) i et case studie i praksis kun at argumentere ved hjælp af induktion eller deduktion og at et godt case studie kræver begge indfaldsvinkler. Flyvbjerg er enig i dette, idet han skriver, at induktion helt er i tråd med tankerne bag case metoden:

"Det er case studiets og andre kvalitative metoders styrke og eksistensberettigelse, at det tager udgangspunkt i den studerede case og lader begreber, beskrivelse og analyse vokse induktivt ud af den. Man opnår dermed mulighed for at undgå for eksempel den vold på virkeligheden, som mere deduktivt orienterede metoder kan medføre, når data tilpasses deduktivt udledte begreber." og "Men case studiet kan også blive dets svaghed. [...] Nogle (mange) fænomener kræver for deres forståelse indsigt i begreber og sammenhænge, som ikke nødvendigvis fremtræder umiddelbart fænomenologisk for deltageren i en studeret situation, eller for forskeren for den sags skyld. [...] Det er derfor vigtigt, at case studie tilgangen i studiet af magt og indflydelse kobles med en mere strukturel tilgang." [Flyvbjerg, 1985, s. 5-6]

Case studier er altså en balance mellem induktion og deduktion, og begge dele er også brugt i denne. Først er der brugt en deduktiv tilgang, hvilket er den model for plankultur, som udarbejdes, jf. ovenstående afsnit 4.4.1. Dette er fundet nødvendigt, da plankultur som nævnt i problemformuleringen fortsat er et ukonkret begreb, der bruges forskelligt. Det er med andre ord nødvendigt, at jeg præciserer, hvordan jeg bruger plankulturbegrebet i denne rapport, og i denne proces lægger jeg automatisk et 'snit' i casen, da det således er den analyseramme og de briller, jeg kigger på casen med.

Den induktive tilgang kommer naturligt til udtryk gennem dataindsamlingen. Plankultur er i sagens natur hovedsageligt noget, der ikke er nedskrevet, især ikke hvordan den har udviklet sig. Interviews er således den primære form for datakilde, jf. afsnit 4.5, hvorfor analysen bliver en form for spejlanalyse; hvordan organisationsmedlemmer ser sig selv, og hvordan de har opfattet udviklingen af plankulturen. Casen har således på mange måder 'fortalt sig selv', og det har været min opgave at filtrere organisationsmedlemmernes udsagn efter ovennævnte model. Dette stemmer overens med Sayers syn på forskeren, jf. afsnit 4.1.

Konkret er spørgsmålet om udvikling af plankultur undersøgt ved, at plankulturen først er kortlagt i casekommunen, jf. figur 4.1, hvorefter der kigges bagud historisk; hvordan har plankulturen udviklet sig i Fredericia Kommune, og hvorfor er plankulturen som den er i dag?

Da denne rapport kun omhandler en enkelt case, vil de fundne resultater naturligvis være i en begrænset kontekst, hvorfor det kan diskuteres hvorvidt man kan udlede noget om hvilke overordnende faktorer, der har indflydelse på udviklingen af plankultur generelt. I et større perspektiv kan denne rapports forskning dog indgå i og kombineres med andre lignende undersøgelser af plankultur, og forskningen kan dermed bidrage med en brik i det store puslespil om at blive klogere på plankulturbegrebet. Fuldstændig viden om plankultur vil aldrig kunne opnås, som jeg ser det, da forudsigende teorier og universaliser som nævnt ikke findes i studiet af menneske og samfund, og dermed også planlægning. Men øget viden om plankultur er et mål, og derfor er konkret, kontekstafhængig viden derfor mere værdifuld end forgæves søgen efter forudsigende teorier og universaliser. Da denne rapports resultater er meget kontekstafhængige er det problematisk at generalisere dem, men Flyvbjerg har argumentet for, at man kan overføre dem – eller rettere læseren kan overføre dem. Læseren noterer den be-

stemte forskningskontekst og sammenligner den med et bestemt miljø eller situation, som de kender. Hvis der er nok ligheder mellem de to situationer, kan læseren slutte at resultaterne vil være de samme eller lignende i deres egen situation. Med andre ord, så 'overfører' de resultaterne fra ét studie til en anden kontekst. Denne rapport skal således snarere ses som inspiration til planlæggere, arkitekter, politikere, borgere og andre med interesse for rapportens problemstilling end som absolutte sandheder. [Flyvbjerg, 1991]

4.5 EMPIRISK DATAINDSAMLING

For at gennemføre et case studie er det nødvendigt at overveje hvilke data og informationer, der er relevante for at svare på case studiets problemstilling, og hvordan de relaterer sig til de enkelte typer af data. Case studier kan bygge på forskellige typer af information, for eksempel dokumenter og arkivalier, interviews, direkte observationer, deltagende observationer og selv fysiske genstande. Forskellige former for information har forskellige fordele og ulemper med hensyn til tilgængelighed, relevans, præcision og bias, og desuden med hensyn den krævede indsats for at fremskaffe disse. [Steinø, 2003]. I denne rapport er det valgt i mindre grad at bruge observation; hvordan organisationsmedlemmerne optræder, og litteraturstudier af planer og politikker som sekundære kilder. Rapportens primære kilde er interview, da plankultur som nævnt sjældent er noget, der er nedskrevet.

4.5.1 KVALITATIVE INTERVIEWS

Da interview spiller en væsentlig rolle i vores case studie, og da de er den metodemæssige mest udfordrende måde at indsamle data, kræver de særlig opmærksomhed her. I et interview kan man anlægge flere forskellige perspektiver på respondenternes rolle. Man kan eksempelvis se interviewpersonen som en informant, der kan levere faktuelle udsagn, og som en repræsentant, det vil sige som en person med subjektive konstruktioner af mening. I sidstnævnte kan interviewet karakteriseres som et kvalitativt interview, som ifølge Kvale [1997] er et interview, hvis formål er at indhente kvalitative beskrivelser af den interviewedes livsverden, med henblik på at tolke meningen i de beskrevne fænomener. Et interview er altså i bogstaveligste forstand et 'inter view', det vil sige en udveksling af synspunkter og meninger mellem to personer, der taler sammen om et tema af fælles interesse. [Kvale, 1997; Hellevik, 1980]

I det kvalitative interview bruges respondenternes udsagn som afsæt for videre fortolkning og tages ikke som sådan for pålydende, udsagnene er jo netop udtryk for respondentens personlige konstruktioner. I interviewet har aktøren derfor også selv en indflydelse på, hvad der skal udpeges som relevante emner og kan omtale disse emner med eget sprog. I relation til interviewer er vedkommende selv forskningsredskabet, og det stiller en række krav til interviewerens kvalifikationer. Det er ikke alene nok, at interviewerens besidder en stor faglig viden om interviewemnet, han skal også have indsigt i menneskelig interaktion. Intervieweren skal på en gang være velinformeret, strukturerende, klar, venlig, sensitiv, åben, styrende, kritisk, huskende og fortolkende. [Kvale, 1997; Berg, 2000]. At være interviewer er langt fra nogen let opgave. Interviews er på mange måder et håndværk og en kunst. En del af kravene kan tilfredsstilles ved at forberede sig godt forud for interviewet. Dels giver det mulighed for at stille relevante spørgsmål, dels signalerer det engagement og seriøsitet. Min forberedelse bestod blandt andet i at

sætte mig ind i casekommunens organisatoriske opbygning og styringsredskaber så godt, som det var muligt ud fra beskrevet materiale, og lave to gennemarbejdede interviewguider; en til de interviewede planlæggere og en til politikerne. Disse kan ses i henholdsvis bilag D og E.

Udover at interviewene er gennemført som kvalitative interviews, ligger der også nogle konkrete overvejelser bag udformningen af interviewguiderne og gennemførelsen af interviewene. Yin [2003] anser interviews som alene 'verbal reports', hvilket medfører problemer med hensyn til bias, begrænset erindring og tydelig udtale, og interviews bør derfor bekræftes af information fra anden kilde. Denne indstilling til interviews kan beskrives som 'mining metaforen'. Efter 'mining metaforen' er viden set som noget skjult i guldklumper af data og mening, og interviewerens ses som en person, der graver guldklumperne op og rengør dem til viden. En fundamental anden tilgangsvinkel til interviews kan beskrives med 'travelling metaforen'. Her ses interviewerens som en rejsende, der rejser gennem ukendt land, som vedkommende opdager løbende. [Yin, 2003; Steinø, 2003]

I forbindelse med denne rapportens case studie er det forsøgt at kombinere de to tilgangsvinkler. 'Mining-metaforen' indgår som de strukturerede interviewguider, der på forhånd søger at afdække nogle bestemte elementer i forhold til den udarbejdede model for plankultur. Interviewene blev dog gennemført mere dialogbaseret end det fremgår af referaterne i rapportens bilag, således fremkom der betragtninger som jeg ikke på forhånd havde overvejet eller kendskab til. På den måde indgår 'travelling metaforen' også i de gennemførte interviews.

4.5.2 VALG AF INFORMANTER

Antallet af informanter er selvfølgelig altid en afvejning mellem at få besvaret problemstillingen på en konsekvent måde og et ressourcspørgsmål. På den baggrund blev det valg at gennemføre fem interviews for denne rapportens dataindsamling; to med politikere, to med planlæggere og et med en mellemleder (planchef og lignende). Sidstnævnte blev imidlertid umuliggjort af det faktum, at der ikke findes nogle mellemledere i Fredericia Kommune. Disse blev overflødiggjort, da man som beskrevet i kapitel 7 gik over til en flad struktur for nogle år siden. Som erstatning herfor er gennemført et interview med den gamle planchef.

For de to henholdsvis planlæggere og politikere var det på forhånd ønsket at foretage interviews med både nye og erfarne folk. Erfarne informanter har den fordel, at de i højere grad kan fortælle, hvordan plankulturen har udviklet sig, men de kan samtidigt være 'forudindtagede' eller inhabile, forstået på den måde at de kan have været i den kommunale organisation i så mange år, at de har svært ved at se holdninger og handlinger i et bredere analytisk perspektiv, som er niveauet i denne rapport. 'Nye' folk kan derimod se på plankulturen med 'friske øjne', men har naturligvis ikke samme forudsætninger for at fortælle om historiske forhold. Som informanter til casestudiet i denne rapport er det lykkedes at få henholdsvis en erfaren politiker og planlægger, og henholdsvis en forholdsvis ny politiker og planlægger, som det er beskrevet i følgende afsnit.

4.5.3. INFORMANTER

Der er som nævnt foretaget fem interviews som en del af dataindsamlingen i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport med fem forskellige informanter fra Fredericia Kommune. Disse er:

Jens Glerup er uddannet arkitekt og har været ansat ved Fredericia Kommune i cirka 20 år, og i den væsentligste del af de 20 år har han været planchef i kommunen, hvorfor han med egne ord: *"selvfølgelig har en ret stor indsigt i, hvad der er sket igennem alle de år."* Et referat af interviewet med Glerup kan findes i bilag F.

Charlotte Lorentzen er også uddannet arkitekt på Arkitektskolen i Århus med speciale i byplanlægning. Hun har arbejdet ved Fredericia Kommune siden 1995, så hun er forholdsvis erfaren. I de seneste år har hun primært beskæftiget sig med lokal- og kommuneplanlægning. Et referat af interviewet med Lorentzen kan findes i bilag G.

Michael Terp er uddannet landinspektør, færdig for 2½ år siden. Det er hans første job efter uddannelse. Terp har en stor del af de driftsopgaver, som i kommunen hører til i planafdeling; det vil sige zoneadministration, udstykningskontrol, påtegning af deklarationer med videre. Derudover laver han også lokalplaner og er tovholder på GIS og IT-området i forbindelse med overdragelse af opgaver og systemer fra Vejle Amt. Et referat af interviewet med Terp kan findes i bilag H.

Lars Ejby blev ved sidste kommunevalg valgt til Fredericia Kommunes Byråd for Socialdemokraterne, hvor han blev konstitueret til at sidde i Teknisk Udvalg og har fået næstformandsposten. Ejby er således en forholdsvis ny politiker. Miljø interesserer ham personligt, og han har også fået øjnene op for vigtigheden af fysisk planlægning, siden han blev valgt. Et referat af interviewet med Ejby kan findes i bilag I.

Peder Hvejsel har været politiker for Venstre i 12 år, fire år i Børkop Kommune og otte år i Fredericia Kommune, hvor han har været formand for Teknisk Udvalg. Privat er han direktør i en IT-virksomhed. Oprindeligt var det lidt tilfældigt, at Hvejsel blev formand for Teknisk Udvalg, men det var den post, som var ledig, men han synes i dag at arbejdet i Teknisk Udvalg er spændende. Et referat af interviewet med Ejby kan findes i bilag J.

Samlet set skulle disse fem informanter gerne repræsentere forskellige vinkler at plankultur, da de der både er beslutningstagere og embedsmænd, erfarne og nye, forskellige partifarver, forskellige uddannelsesbaggrunde og i begrænset omfang forskellige køn.

Efter disse overvejelser for hvordan rapportens problemstillingen griber teoretisk, analytisk og empirisk, påbegyndes analysen i følgende kapitel 5 med en præcisering af begrebet plankultur og en overordnet model herfor.

KAPITEL 5

5 DEFINITION OG MODEL FOR PLANKULTUR

Dette kapitel har to formål; dels at definere plankulturbegrebet som det forstås og bruges i denne rapport, og udarbejdelse af en overordnet model for plankultur, der kan bruges i rapportens videre arbejde med at konkretisere og præcisere, hvorledes man konkret kan snakke om plankultur i en kommune. Således er opbygningen af kapitlet, at der indledningsvist gøres nogle generelle overvejelser om meningsdannelse og passenhedslogikker, der gennem institutionel teori, leder frem til en definition af plankultur, hvorefter en overordnet model herfor præsenteres.

5.1 PLANKULTUR SOM MENINGSUNIVERS

At studere kommunal plankultur kan som nævnt på mange måder sidestilles med det at skabe mening i livet i en kommunal organisation. Meningsdannelse er ifølge March og Olsen [1989] baggrunden til at forstå, at bestemte politiske beslutninger, herunder planlægning, træffes. Det er gennem meningsdannelsen, at beslutningerne legitimeres og får opbakning. March og Olsen definerer mening som måden, verden forstås på. Denne mening knyttes til begivenheder, udsagn og handlinger, og derigennem dannes interesser, normer og værdier. At danne mening er en bestemt måde at skabe orden og mønstre, så verdenen kan overskues, og en måde at skabe sammenhænge, så verdenen kan forstås. Meninger udvikles dog ikke i et tomrum eller alene men både i forhold til tidligere meninger, som man fødes ind i, og i forhold til andres forståelse af tingene. På den baggrund udvikler der sig meninger, der kan være mere eller mindre institutionaliserede. Bestemte regler, love, normer, procedurer, roller, pligter, vaner og rutiner er udtryk for denne strukturerende af mening og kan være så fasttømrede, at de bliver institutioner. Det kan eksempelvis være et meningsunivers om 'det repræsentative demokrati' institutionaliseret gennem Folketinget eller kommunalbestyrelsen, eller om den 'neutrale administration' institutionaliseret gennem for eksempel et bureaukratisk forvaltningsapparat. Meninger og meningsuniverser kan være bevidste eller ubevidste, selvfølgelig eller naturlige, noget vi ikke tænker over og ikke stiller spørgsmålstegn ved. [March og Olsen, 1989; Sehested, 2002]

Disse meninger og meningsuniverser fungerer som rettesnor for, hvad der er passende at gøre i en konkret situation. March og Olsen har udviklet begrebet passendehedslogik, som indikerer den side af vores handlinger, hvor vi gør, som det er mest passende at gøre, fordi vi plejer at gøre sådan, eller fordi vi vurderer, at sådan bør vi handle på baggrund af vaner, rutiner, regler, værdier med videre, som vi bruger til at finde frem til det mest passende at gøre. Passendehedslogikken kan ses som en udvikling af konsekvenslogik, hvor handlen alene er baseret på klare præferencer og forventninger om, hvilke konsekvenser en given beslutning vil medføre, da sidstnævnte kan have svært ved at forklare alle handlinger i en stadig mere kompleks og usikker verden, jf. kapitel 2.

Plankultur er sådan et meningsunivers for, hvordan det vurderes passende, at planlægningsopgaven og –ansvaret løses i den enkelte kommune. Dette meningsunivers kan være mere eller mindre tydeligt institutionaliseret i kommunen. Institutionel analyse er således en overordnet nøgle til at forstå og analysere plankultur i denne rapport.

5.2 INSTITUTIONEL TEORI

Mere end at være et sammenhængende genstandsfelt eller teoriområde, som eksempelvis økonomi, politologi, sociologi eller organisationsteori, er institutionel teori og analyse et ontologisk postulat og en hypotese, det vil sige indenfor rammen af teori om strukturer, som noget der ligger bagved og sætter rammer for det, vi ser og iagttager. Institutionel analyse er samtidigt en metodisk tilgang, som går ud på at afdække disse institutioner, hvilket ofte sker ved at fokusere på kontekst, proces og historie, samt understrege helhedsbetragtninger. Institutionel analyse er dermed en teoretisk tværgående tilgang og kan finde anvendelse indenfor stort set alle samfundsvidenskabelige områder, men med udspring i sociologien slog institutionel analyse igennem inden for økonomi, politologi og organisationsanalyse i 1980'erne. Men den institutionelle tilgang har lange teoriehistoriske rødder tilbage til Weber, Michels, Velben med flere. Den moderne udgave af den **institutionelle tilgang er især udviklet** i nogle produktive forskningsmiljøer omkring blandt andet James G. March og W. Richard Scott. [Klausen, 1997]. Denne tilgang til institutionel teori kan beskrives som brobygning mellem politologien og organisationsteorien, og det er denne tilgang, der bruges i denne rapport.

Det fælles for alle analyser i den institutionelle tradition er en forestilling om, at institutioner er væsentlige, og at man kan få formidlet en forståelse af sit analyseområde gennem fokusering på institutioner. Men hvad er institutioner? Der findes et utal af definitioner at vælge mellem. En af de mest analytisk klare og informative er Scotts definition: Institutioner består af regulative, normative og kognitive strukturer og aktiviteter, som skaber stabilitet og mening i den sociale adfærd. Institutioner kan videregives på forskellige måder; gennem symbolske og relationelle strukturer, kulturer, rutiner og artefakter, og de eksisterer og arbejder på en række forskellige administrative og legale niveauer. [Scott og Christensen, 1995; Scott, 2001]. Institutioner bygger dermed på tre såkaldte grundpiller, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1 Institutioners tre grundpiller, frit efter [Scott, 2001].

Grundpille	Fortolkning	Styringsmetoder
Regulativ	Hvorledes skal vi handle?	Regler og love
Normativ	Hvorledes bør vi handle?	Værdier og normer
Kulturel-kognitiv	Hvorledes handler vi normalt?	Strukturer og ting der er taget for givet

Disse tre grundpiller former et sammenhængende hele, der går fra det bevidste til det ubevidste og fra det lovligt påtvungne til det taget for givet. Tabel 5.2 illustrerer, hvorledes de tre piller 'arbejder' på hver deres måde, for samlet at sikre en stærk social konstruktion.

Tabel 5.2 Institutioners tre grundpiller og deres virkemåde, frit efter [Scott og Christensen, 1995; Scott, 2001]

	Grundpiller		
	Regulativ	Normativ	Kulturel-kognitiv
Efterlevelse	Formålstjenlighed	Social forpligtelse Forventninger	Taget for givethed Fælles forståelse Ureflekteret forventning
Styringsmetoder	Regulative regler Ledelses- og magtsystemer	Sociale forventninger Autoritetssystemer	Kontinuerligt dannet system Identiteter
Mekanismer	Tvingende	Normgivende	Efterlignende
Logik	Instrumental	Passende	Retroende
Indikatorer	Regler Love Sanktioner	Bekræftelse Akkreditering	Fælles overbevisning Fælles handlingslogik
Legitimitet	Juridisk tilladt	Moralsk styret	Forståelig Genkendelig Støttet af kultur

Det kan diskuteres om det er muligt at skelne mellem de enkelte systemer så klart, som præsenteret her. I praksis vil der typisk være et samspil mellem de enkelte systemer. Eksempelvis kan regler være normer, eller regler og normer kan være en del af en fælles forståelse. Dette kan illustreres med et konkret eksempelvis fra trafikken. Det at køre i højre side kan ses som en institution, der er styret og opretholdt på følgende måde:

Regulativ	Du bliver stoppet af politiet og får en bøde, hvis du kører i den forkerte side.
Normativ	Andre trafikanter vil give signal til dig, f.eks. med horn og lygter, at du laver noget forkert, – at du ikke lever op til normerne i samfundet, hvis du kører i den forkerte side.
Kulturel-kognitiv	Du tager det for givet, at man kører i højre side uden at tænke på det. Du ved, at du kan forvolde dig selv og andre skade, hvis du kører i den forkerte side. Det er upraktisk at køre i den forkerte side.

Grunden til at dette samspil mellem de tre grundpiller eksisterer, er, at de alle refererer til et overordnet ideal. I dette eksempel kunne det være et ideal om at sikre en hensigtsmæssig transport, der både tilgodeser fremkommelighed og trafiksikkerhed. Ultimativt vil de fleste institutioner i Danmark kunne spores tilbage til den overordnede måde, vi har valgt at indrette vores samfund på; nemlig efter demokratiske idealer.

5.3 KOMMUNAL PLANLÆGNING SOM INSTITUTION

Fysisk planlægning kan som social konstrueret institution, der definerer hvordan vi forvalter, planlægger og administrerer vores fysiske miljø, således beskrives som bestående af kulturel-kognitive, normative og regulative elementer.

5.3.1 REGULATIVT SYSTEM

Udgangspunktet for det regulative system er naturligvis Grundloven¹, der beskriver nogle helt generelle principper, såsom ytrings-, tros-, erhvervs-, forenings- og forsamlingsfrihed. Hertil hører en række 'faglove', der dækker hvert sit fagområde, herunder Planloven, der er det juridiske styringsmiddel, men da planlægning er et meget bredt fagområde, har en række sektorlove, eksempelvis Miljøbeskyttelsesloven, Vejloven og Byggeloven, også indflydelse på planlægningen. Men lovregler kan mere eller mindre præcist beskrive de faktiske eller retlige forhold, der skal være til stede, for at en situation kan være omfattet af reglen, og den kan mere eller mindre præcist beskrive den virkning, der skal følge af situationen. Nogle lovbestemmelser indeholder ikke sådanne bestemmelser, og der er derfor en glidende overgang fra de helt klare lovbestemmelser til de tomme, der overlader forvaltningsmyndigheden et skøn. Som i bilag A, er Planloven udformet således, at det i høj grad er op til kommunerne selv at fastlægge de relevante kriterier og foretage afvejningen samt udforme afgørelsens indhold.

Det er vigtigt at slå fast, at det regulative system ikke kun består af love. Love er i bund og grund blot regler der er nedskrevet, og de skal derfor fortolkes. I Danmark afgøres eventuelle tvivlsspørgsmål omkring fortolkningen af lovgivningen af domstolene. På baggrund af domstolenes afgørelse opstår der en domstolspraksis, som danner grundlag for lovens fortolkning. Domstolspraksis er skabt gennem utallige domme, der igennem århundreder er afsagt i enkeltkonflikter mellem borgere og myndigheder, og udgør således også en del af det regulative system. I planlægningssammenhæng er det som bekendt Naturklagenævnet, der agerer domstol.

Denne udfyldende og skønsmæssige virksomhed fra kommunernes side er på planområdet styret af flere forskellige kilder. For det første findes de såkaldte almindelige retsgrundsætninger, der navnlig er udviklet gennem doms- eller retspraksis, og som gælder alle forvaltningsmyndigheder, både statslige og kommunale. Disse er saglighed, lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og der er tale om nogle almene regler, som især skal beskytte enkeltpersoner mod uretmæssige overgreb fra de udøvende myndigheder [Basse og Jørgensen, 2002]. Derudover vil kommunen i større eller mindre grad lade sig styre af de almene normer for planlægning, forvaltning og administration, hvilket uddybes i følgende afsnit.

5.3.2 NORMATIVT SYSTEM

Det normative system er værdiladet og definerer hvilke normer, der ligger bag planlægningen i Danmark. Torben Bech Jørgensens [2004] 'På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner', som er en del af Magtudredningen, er en af de få afgrænsede studier af værdier i Danmark og handler om den offentlige sektors identitet med fokus på, hvilke værdier der præger stat, amter og kommuner. Et af bogens resultater er en lang liste på 123 værdier fordelt på 110 værdigrundlag, som er identificeret i det offentlige. Heraf er legitimitet, retfærdighed, åbenhed, borgerinddragelse og professionalisme nogle overordnede, centrale værdier i dansk offentlig forvaltning generelt. Derudover findes der planfaglige normer for god planlægning, hvor politisk ejerskab med lokal dialog, debat og beslutning, udformning af planbestemmelser med fokus på retssikkerhed, og klar opdeling mellem by og land, kan siges at være nogle af de centrale.

¹ Nogle vil argumentere for, at den mest grundlæggende lovgivning i dag er EU-lovgivning, menneskeretskonventionen mv. frem for Grundloven. En sådan diskussion er dog udover denne rapports formål.

Normer og værdier kan naturligvis altid diskuteres, og som beskrevet i kapitel 2 er der tendenser til, at nye værdier og normer er på vej ind i planlægningen. Dette gælder ikke mindst frihed og individualisering, der som nævnt er nogle generelle samfundsmæssige tendenser, der er med til at stille nye opgaver for planlægning og en ny konkret. Ligeledes er globalisering og bykonkurrence nogle voksende fænomener, der får indflydelse på den normative del af den kommunale planlægning.

5.3.3 KULTUREL-KOGNITIVE SYSTEM

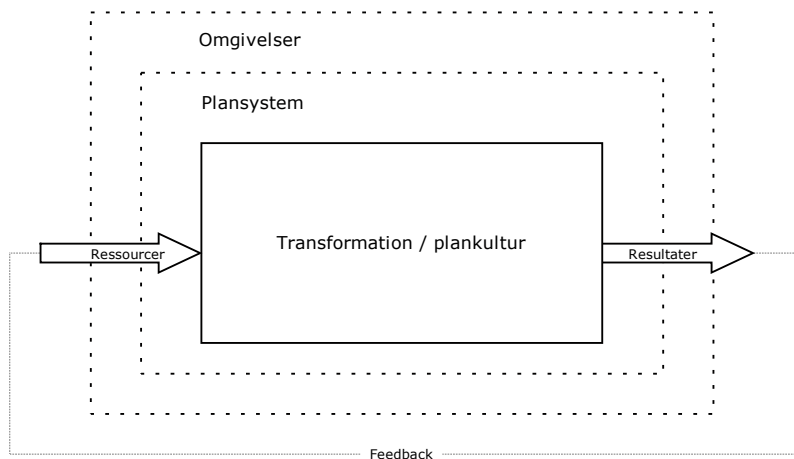
Det kulturel-kognitive system er det sværeste at beskrive, idet der i vid udstrækning er tale om et ubevidst og taget-for-givet system. Systemet er i høj grad styret af strukturel eller institutionel magt. Ligesom det normative system er det kulturel-kognitive system derfor skjult og ikke eksplicit som det regulative system. De kulturel-kognitive spilleregler er dog vigtige, - ikke mindst i nutidens komplekse samfund, jf. kapitel 2. For eksempel er netværksstyring og nedbrydelse af traditionelle grænser med til at skabe en ny kognitiv kontekst for planlægningen.

5.4 DEFINITION AF PLANKULTUR

I virkeligheden er den letteste måde at definere plankulturbegrebet at beskrive, hvad plankultur ikke er. Lidt stereotyp og firkantet kan det modsatte af plankultur beskrives som plansystem, det vil sige den normative styring af den kommunale planlægning. På grund af decentraliseringen i planlægningen og det kommunale selvstyre vil kommunen dog også have sit eget meningsunivers, sin egen passende logik - sin egen plankultur, der gennem strukturer, normer, kulturer og rutiner definerer, hvordan planlægningsopgaven og –ansvaret skal varetages lokalt. I denne forståelse består plankulturen således af de lokale normative og kognitive elementer.

En anden måde at beskrive dette på, er at betragte den kommunale organisation som et produktionssystem, jf. figur 5.2. På baggrund af et input af ressourcer producerer kommunen ydelser og beslutninger, som den får feedback på fra omgivelserne, som danner udgangspunkt for tilgangen af nye ressourcer. Det centrale i forståelsen af plankulturbegrebet er, hvordan behandlingen af ressourcer til færdige produkter foregår; det man kan kalde transformationsprocessen. Begrebet transformationsproces betegner det arbejde, hvori mennesker med deres evner, kundskaber og kunnen skaber noget ud af de tilgængelige ressourcer. Plankultur er en sådan transformation. Som vist i figuren danner kommunens omgivelser, som er beskrevet i bilag A, sammen med plansystemet den overordnede ramme for gennemførelsen af fysisk planlægning. Plankultur kan dermed gennem denne transformation ses som en fortolkning af planlægningsopgaven og –ansvaret. Plankultur opfattes således som den passende logik, der giver mening i planlægningen i den enkelte kommune, i denne rapport. Med andre ord er plankultur den del af planlægningen, som er variabel, nemlig de normative og kognitive elementer, som kan variere fra kommune til kommune.

Da plankultur i denne definition opfatter normative og kognitive elementer sættes automatisk fokus på, hvordan mennesker tænker og handler; organisationsadfærd og meningsdannelse. Plankultur omfatter således to elementer: aktørernes holdninger og deres handlinger, som de kommer til udtryk gennem arbejdsindsats og beslutninger i transformationsprocessen. Vi antager ofte, at der er en sammenhæng mellem disse to elementer, oftest for-



Figur 5.2 Model for forståelse af plankultur.

muleres sammenhængen som, at holdninger bestemmer handlinger. Vi forestiller os gerne, at mennesker sætter sig mål for derefter at vælge de handlinger, der fører frem til målet. Sådan er det dog langt fra altid i praksis. Det er en central antagelse i organisationsteorien, at menneskers holdninger og handlinger påvirkes, formes og skabes af træk ved organisationen, der samlet **udgør begrebet plankultur** [Jacobsen og Thorsvik, 2002].

I en kommunal organisation foregår der mange ting, og plankulturer kan komme til udtryk på mange forskellige måder. Der behøver således heller ikke være én passende logik i organisationen. Organisationer udvikler sig snarere omkring forskellige klynger af logikker, og der kan opstå konflikter mellem disse ved ændringer. Det må formodes, at der ligger forskellige passende logikker til grund for politikeres, administrative leders, professionelles og brugeres handlinger. Også indbyrdes mellem de professionelle kan der være tale om forskellige logikker. [Sehested, 1997]

Et andet problem ved studiet af plankulturer er, hvorledes adskilles den adfærd, der ses i organisationen, sig fra almindelig adfærd? Hvorledes er den måde, vi handler på, når vi er på arbejde, forskellige fra den måde, vi handler og optræder på i andre sammenhænge, for eksempel i familien, blandt venner eller på ferie? Et organisationsteoretisk udgangspunkt er, at adfærd i organisationer er forskellige fra adfærd i andre sammenhænge, da de organisationsmæssige træk opmuntrer til og skaber specielle adfærdsmønstre og meningsuniverser [Jacobsen og Thorsvik, 2002]. Plankultur kan dog ikke forstås som en gylden nøgle til at forstå, hvordan en kommune agerer i en bestemt situation. Det institutionelle perspektiv understreger, at det ikke på forhånd kan forudsiges præcis hvilke handlinger, der slår igennem i praksis, og derfor heller ikke, hvilke strukturelle elementer, der dukker op i praksis. Aktører vil altid fortolke de regler, normer og værdier, som danner baggrund for den konkrete situation. Der foretages således løbende valg, men disse valg ligger indenfor bestemte rammer og meningsuniverser. Kommunal planlægning er således ikke helt tilfældig og samtidigt ikke helt forudsigelig. Plankultur omfatter den forudsigelige del, det vil sige det meningsunivers og den passende logik planlægningen gennemføres indenfor, som således er fokus i denne rapport.

5.5 OVERORDNET MODEL FOR PLANKULTUR

Selvom plankultur således overordnet er blevet defineret forbliver begrebet meget generelt. Af denne grund søges det i følgende del af rapporten at nedbryde plankulturbegrebet i nogle enkeltdele, som lettere lader sig beskrive og analysere. Da plankultur består af normative og kognitive elementer, er dette en naturlig første inddeling.

5.5.1 NORMATIVE ELEMENTER

De normative elementer af plankulturen handler om hvilke normer og værdier, der skal være gældende lokalt for planlægningen, eller med andre ord, hvorfor planlægge. Som det beskrives i afsnit 10.2 har fysisk planlægning historisk set antaget mange former. Den har været opfattet som fokuserende alene på rummet og det fysiske og samfundet generelt. Den har både været set som ren videnskabelig bestræbelse og ren politik. Den har været anset som en metode til at implementere accepteret politik og en metode til at ændre samfundet. Og den har været anset som en formynderisk top-down tilgang, baseret på synoptisk viden, og en demokratisk bottom-up tilgang, baseret på pluralistisk diskurs. Selvom mange af disse paradigmatisk forskelle i synet på planlægningen delvis kan tilskrives den historiske udvikling af disciplinen, forbliver planlægning et omstridt koncept. [Steinø, 2003; Taylor, 1998]

Det, som binder de mange forestillinger om planlægningen sammen, og således gør det meningsfuldt at snakke om et bestemt koncept, er en generel opfattelse af, at planlægning er fremadrettet og *"seeks to connect forms of knowledge with forms of action"* [Friedmann, 1987]. Planlægningen kan således beskrives som en designdisciplin, og det centrale i alle designdiscipliner er den normative teoris betydning for den praktiske gennemførelse [Needham, 1998; Næss og Saglie, 1999]. Med andre ord skal planlægningen have en ide og vision for fremtiden og måde at gennemføre dem.

Normativitet er således til et centralt element i planlægning og plankultur, men normer og værdier, det vil sige spørgsmålet 'hvorfor planlægge', lader til sjældent at være berørt af planlægningsteorien [Klostermann, 1978; Alexander, 1979; Moore, 1978]. I stedet for at undersøge spørgsmålet 'hvorfor planlægge' har megen planlægningsteori dykket dybt ned i spørgsmålene om hvad og hvordan planlægge. Dette understreges af, at begrebet planlægningsteori almindeligvis præciseres på følgende tre måder:

- Teori om planlægning,
- Teori i planlægning,
- (Teori for planlægning). [Strand, 1989; Faludi, 1973]

Teori for planlægning bruges af enkelte om forskellige metoder, både formaliserede og situationstilpassede, som benyttes ved planlægning, eksempelvis trafikfordelingsmodeller og modeller for befolkningsprognoser. Strand [1989] argumenterer dog for, at det er mere relevant at bruge metodebegrebet om dette, hvilket jeg tilslutter mig. Teori i planlægningen handler om kontekstrelationer og antagelser om forhold og sammenhænge, som indgår i udformningen af planer, eksempelvis lokaliseringsteori, adfærdsteori og urbaniseringsteori. Endelig findes teori

om planlægning, som er 'proceduremæssig teori' og omhandler hvordan planlægning udføres, det vil sige teorier om planlægnings fremgangsmåde og resultater. Nogle teoretikere slår disse forskellige dele sammen under begrebet planlægningsteori, mens andre fokuserer på enkelte dele. [Steinø, 2003; Jørgensen, 2002]

Det lader således til, at der mangler en normativ (eller videnskabelig) teori, som omhandler spørgsmålet 'hvorfor planlægge' og rationalitet i planlægningen, hvilket er central i denne rapports sammenhæng. Dette er naturligvis ikke tilfældet, men normativ planlægningsteori lader til at være gemt i stedet for at være et tydeligt undersøgelsesfelt. For det første springer mange teoretikere retorisk hen over spørgsmålet 'hvorfor planlægge' [Jørgensen, 2002]. For det andet hører normer og værdier traditionelt til politikområdet, og der kan derfor argumenteres for, at disse udgør en del af den politiske teori. Men selvom der ikke eksisterer en fælles entydig opfattelse af, hvad planlægningsteori rummer, er politisk teori normalt ikke set som en del af planlægningsteori [Campbell og Fainstein, 1996]. En mulig begrundelse herfor er, at planlægning i lang tid var opfattet som en anvendt videnskab, udtrykt gennem det instrumentale rationalitetsparadigme, også kaldet synoptisk planlægning [Taylor, 1999]. For det tredje skelnes indenfor den 'proceduremæssige' planlægningsteori normalt mellem normativ teori, omhandlende hvordan planlægning *bør* udføres, og positive, eller adfærdsmæssige, planlægningsteorier, omhandlende hvordan planlægning *kan* udføres indenfor rammerne af den aktuelle planlægningsproces og -kontekst. [Steinø, 2003; Faludi, 1973]

Denne i nogen grad gemte position af normativ planlægningsteori er uheldig, da det kan flytte diskussionen og diskursen om normer og værdier til et spørgsmål om planlægningsprocedurer, og om de er brugbare, retfærdige og så videre i stedet for at være et spørgsmål om hvilken overordnet rationalitet, der skal præge den lokale planlægning og plankultur, hvilket er mindst lige så relevant, når målet er at forandre og forbedre plankulturen. Spørgsmålet om 'hvorfor planlægge', eller hvilke rationaler, der præger planlægningen lokalt, udgør således en del af plankulturen i denne rapport.

5.5.2 KULTUREL-KOGNITIVE ELEMENTER

I den teoretiske diskussion af, hvordan organisationer udvikler sig, er der overordnet uenighed om hvorvidt, det er strukturer eller kulturer, der styrer organisationers udvikling [Sehested, 1997]. Nogle argumenter således for, at organisationsstrukturer er det væsentligste for den **transformationsproces**, der i denne rapport kaldes plankultur, mens andre argumenterer for, at det er organisationskultur. Disse uddybes i det følgende.

Argumenterne for, at organisationsstrukturen er det væsentligste, bunder i en betragtning om, at organisationsstrukturen på mange måder er organisationens skelet. Den giver organisationen dens form, samtidig med at den angiver, hvilke krav der formelt stilles til medlemmer i organisationen. Organisationsstrukturen påvirker plankulturen i tre generelle henseender; stabilitet, begrænsning og koordinering. Først og fremmest virker organisationsstrukturen befordrende for stabiliteten i adfærden i organisationen. Når en person rekrutteres til en formel organisation, får vedkommende tildelt en position eller stilling, hvortil der vil være knyttet mere eller mindre faste opgaver, som skal løses på mere eller mindre fastlagte måder. På den måde skabes en stabilitet eller regelmæssighed. Adfærden, og dermed også plankulturen, bliver delvis forudsigelig, jf. afsnit 5.4.

For det andet virker organisationsstrukturen begrænsende på adfærden. Arbejdsdeling indebærer, at den enkelte ansatte i en organisation ikke kan beskæftige sig med alle de opgaver, vedkommende måtte have ønske om. Den enkelte tildeles bestemte opgaver og 'afskæres' således indirekte fra nogle opgaver. [Jacobsen og Thorsvik, 2002] Endelig virker strukturen koordinerende. I en kommunal organisation samkøres mange menneskers adfærd, hvilket i de fleste tilfælde betyder, at organisationen kan præstere mere end en samling individer. Derudover gør brug af regler, rutiner, belønningssystemer og formelle strukturer det mere sandsynligt, at mennesker optræder som en sammenkørt gruppe.

Argumenter for, at organisationskultur er det væsentligste, bunder i fokus på det selvorganiserede og rekursive ved organisationer:

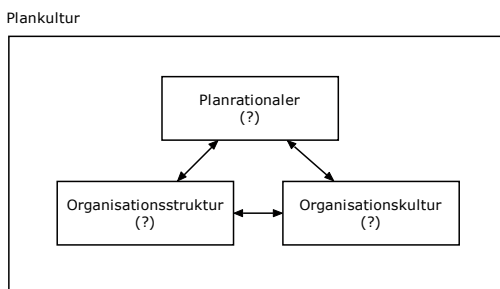
"[D]et særlige, traditionsbestemte mønster af myter, normer og rutiner, som - overlevet fra "generation" til "generation" af medarbejdere - får bestemte forklaringer og handlinger til at fremstå selvindlysende og naturlige..." [Lima, 2005, s. 125 - Oprindeligt [Christensen og Molind, 1983]

Organisationskultur er et af de begreber, der har påkaldt sig den største opmærksomhed inden for organisationsteorien i 1980'erne. Forskere, konsulenter og ledere har ladet sig inspirere af organisationskultur, der som en begrebslig paraply har sammenfattet den særlige livsform og meningsdannelse, der udvikles i en organisation. Kulturbegrebet udspringer af en teoretisk kritik af den rationelle, mekaniske organisationsopfattelse, som antager, at mennesker er målorienterede og kalkulerende individer, der opfører sig i overensstemmelse med foreskrevne formelle strukturer. Den historiske interesse for plankulturbegrebet bunder blandt andet i Japans eksplosive økonomiske vækst i 1970'erne, hvorfor specielt amerikanske organisationsteoretikere og ledere begyndte at sætte spørgsmålstegn ved vestlige ledelses- og organisationsformer og fik en øget interesse for at tilegne sig japanske organisationsformer, som for eksempel kvalitetscirkler, virksomhedsfilosofi og tættere relationer mellem ansatte og virksomheden. Håbet og troen var, at hvis man kunne ændre kulturen i de vestlige organisationer, så de blev mere 'japanske', ville organisationerne klare sig bedre. Dette viste sig imidlertid problematisk, idet organisationskulturer ikke lader sig styre - kun forstyrre. Perioden bidrog dog til, at der fortsat i dag er opmærksomhed omkring relationen mellem kultur og organisation i organisationsteorien, og organisationsmedlemmernes oplevelser og fortolkninger er blevet vigtige for at forstå organisationer, og dermed også plankultur. [Lima, 2005; Morgan, 1986; Schultz, 1999].

Det er svært at sige, hvorvidt det er strukturer eller kulturer, der udgør det væsentligste kulturelle-kognitive element af plankultur, ikke mindst fordi de belyser forskellige aspekter af en organisations virke. I nyere organisationslitteratur bruges de da også begge til at afdække forskellige sider frem for som konkurrerende synspunkter [Jacobsen og Thorsvik, 2002]. Denne betragtning kan jeg godt tilslutte mig, hvorfor både organisationsstruktur og organisationskultur udgør en del af plankulturen i denne rapports model.

5.6 OPSAMLING

Plankultur blev i dette kapitel defineret som bestående af de normative og kognitive elementer af planlægning, som kan variere fra kommune til kommune. Plankulturen er således en fortolkning af, hvordan planlægningsopgaven og –ansvaret skal forvaltes, det vil sige en lokal passendehedslogik. Derudover blev der lavet en overordnet model for plankultur, bestående af planrationaler, organisationsstruktur og organisationskultur, jf. figur 5.3.



Figur 5.3 Overordnet model for plankultur.

Selvom disse tre dele af plankulturen behandles som uafhængige som udgangspunkt, er der naturligvis en række sammenhænge. For eksempel kan strukturen i en organisation kun forstås fuldstændigt, hvis der samtidigt tages udgangspunkt i kulturen. Men da de alligevel behandler forskellige aspekter af den kommunale plankultur, er det fundet mest hensigtsmæssigt, ikke mindst for overskuelighedens skyld, at holde de tre elementer adskilt som udgangspunkt. Som nævnt er dette dog en overordnet model. Der mangler at blive puttet et begrebsapparat i de enkelte dele, heraf spørgsmålstegnene i figuren. Dette gøres i de følgende kapitler.

På figuren er de tre dele afbilledet som tre ligeværdige dele. Det kan naturligvis diskuteres, hvorvidt det forholder sig sådan, idet man med rimelighed vil kunne argumentere for, at planrationalerne formodentlig er den væsentligste del, men det er vigtigt at slå fast, at alle tre dele er betydende, såfremt målet er at ændre plankulturen. I konkretiseringen af de enkelte dele i de næste kapitler er rækkefølgen dog organisationsstruktur, organisationskultur og planrationaler. Begrundelsen for denne rækkefølge er for at lette den empiriske del af analysen, idet organisationsstruktur er det mest synlige og derfor lettest at analysere, mens organisationskultur og især planrationaler forekommer som usynlige dele af den kommunale plankultur.

Kapitel 6, 8 og 10 indeholder således en detaljering af modellen for henholdsvis den **organisationsstrukturelle**, **organisationskulturelle** og **planrationalistiske** del, mens kapitlerne 7, 9 og 11 indeholder en kortlægning af Fredericia Kommunes plankultur efter den pågældende del, da rapporten som beskrevet i afsnit 4.4 kronologisk er opbygget så empiri følger teori for hver del af plankulturen.

KAPITEL 6

6 ORGANISATIONSSTRUKTUR TEORETISK

Formålet med dette kapitel er at præsentere et begrebsapparat, der kan indgå som en detaljering af den overordnede model for plankultur. Først beskrives den overordnede struktur i en kommunal organisation, hvorefter forskellige måder at tilrettelægge planlægningsarbejdet **præsenteres med udgangspunkt i teorien, først og fremmest den klassiske organisationsteori** omhandlende to grundlæggende processer, der eksisterer i alle organisationer; arbejdsdeling og koordinering. Dette danner udgangspunkt for en række dimensioner, der skal afdækkes for at kunne diskutere organisationsstruktur.

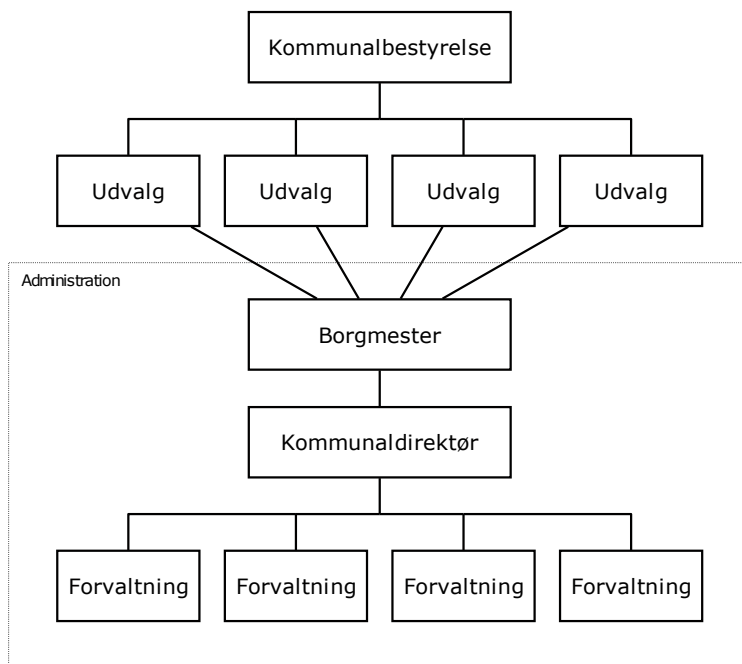
6.1 KOMMUNAL ORGANISATION OVERORDNET

Offentlige organisationer herunder kommuner må nødvendigvis være bureaukratisk opbyggede i et vist omfang, idet den bureaukratiske organisationsform sikrer demokratiets og velfærdsstatens krav om retssikkerhed og lighed. Styrelseslovens almindelige styreform er et udvalgsstyre, jf. figur 6.1. Ved denne varetages den umiddelbare forvaltning af udvalg, mens borgmesteren har den øverste daglige ledelse af den kommunale administration.

Kommunalbestyrelsen vælges hvert fjerde år, og nogle steder bliver op mod halvdelen af medlemmerne udskiftet ved kommunalvalg, hvilket kan betyde, at den samlede styring af kommunen ændres radikalt. Mange steder fortsættes gamle traditioner og styringskulturer, men ændringer i kommunalbestyrelsen, især på borgmesterposten, udgør alligevel en væsentlig præmis for planlægningen i den enkelte kommune. Det forhold, at politikerne konkurrerer om vælernes gunst hvert fjerde år, indebærer en risiko for, at medlemmerne lader dette grundvilkår være styrende for alt, hvad de foretager sig i byrådet, og derfor lader den periodevis konkurrence overskygge den mellemliggende fases behov for samarbejde og tillid byrådets medlemmer imellem. [Henriques og Lindstrøm, 2004]

I kommunalbestyrelsen sidder 'almindelige mennesker', som ikke nødvendigvis har politisk erfaring og som regel et job ved siden af. Derfor har stærke personligheder og personer, der bruger megen tid på det politiske arbejde, meget indflydelse på kommunalbestyrelsens arbejde. Især kan borgmesteren, der som nævnt er den eneste fuldtidsansatte og ansvarlig for kommunens daglige drift og ledelse, være tæt knyttet til administrationen, øve betydelig indflydelse på det administrative arbejde og i øvrigt i høj grad sætte dagsordenen i en kommune.

I hver kommune er der en administration knyttet til kommunalbestyrelsen og udvalgene. Administrationen er normalt delt op i forskellige områderelaterede forvaltninger, for eksempel en teknisk forvaltning, en social- og sundhedsforvaltning, en økonomisk forvaltning, en skole og kulturforvaltning og en skatteforvaltning. Kommunerne har betydelig frihed til selv at bestemme opbygningen af administrationen, og det er kommunalbestyrelsen, som bestemmer, hvilke forvaltninger der skal være, opgavefordelingen imellem forvaltningerne og den enkelte forvaltnings interne opbygning. Eneste formelle krav er, at der skal være et udvalg med borgmesteren som formand, som er ansvarlig for kommunens økonomi. Planlægningsfunktionen kan således eksempelvis være placeret mange forskellige steder. [Jørgensen, 2002]. Eksempler herfor kunne være:



Figur 6.1 Organisationen i en kommune med udvalgsstyring. [Jørgensen, 2002]

- en stabsfunktion,
- en afdeling i teknisk forvaltning, eller
- en integreret del af teknisk forvaltning.

Placeringen af planlægningsfunktionen i den kommunale organisation kan således være en afspejling af dens opgave, konkrete funktion og plads i hierarkiet [Kjærdsdam, 1985; Nielsen, 1990b]. Styrelsesloven indeholder ingen nærmere bestemmelser om den kommunale administrations forhold, og der er således meget få begrænsninger for de enkelte kommunalbestyrelses frihed med hensyn til at indrette den kommunale administration, hvilket er fokus for resten af dette kapitel. Størrelsen af administrationen og dermed den kommunale opgaveløsning afhænger dog af kommunistørrelsen. I en lille kommune med små forvaltninger vil der normalvis ikke være det samme behov for store formelle projektstrukturer som i store komplekse organisationer.

For alle kommunerne gælder det dog, at strukturen er et resultat af to grundlæggende processer, som vil eksistere i enhver organisation af en vis størrelse. På den ene side søger organisationer at udnytte specialiseringens fordele ved at gennemføre en horisontal *opdeling* af arbejdet for at opfylde målene, som i en kommunal organisation er mangfoldige, bedst muligt. Denne arbejdsdelingsproces medfører uundgåeligt behov for *koordinering*, så på den anden side må de mange delopgaver koordineres for at sikre entydighed og minimere konflikter. [Jespersen, 1996]. Organisationsstrukturen indeholder således to centrale elementer; arbejdsdeling og koordinering, hvilket gennemgås i det følgende.

6.2 ARBEJDSDELING

På gruppeniveau angiver organisationsstrukturen, hvilke opgaver der skal ses i sammenhæng, og hvilke af de stillinger, som er knyttet til opgaverne, der skal samles i samme enhed. Dette har været et af hovedtemaerne i en stor del af organisationsteorien. Gulick [1937] var blandt de første, der argumenterede for, at opgaver kunne grupperes ud fra forskellige principper:

- Opgavernes hovedformål (alle opgaver der er nødvendig for at udføre en bestemt tjenesteydelse samling i en enhed),
- Samme viden, færdigheder eller teknologi,
- Samme klientel eller brugergrupper, og
- Samme geografiske område.

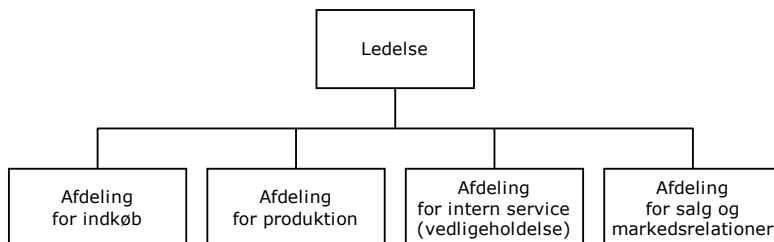
Sammenfattende er de forskellige principper et valg mellem en funktionsbaseret og en markedsbaseret inddeling. [Mintzberg, 1989]

6.2.1 FUNKTIONSBASERET INDDELING

En funktionsbaseret inddeling indebærer, at ligeartede opgaver samles i samme organisatoriske enhed. Et typisk eksempel vil være en produktionsvirksomhed, der vælger at dele organisationen ind i fire afdelinger efter de fire opgavetyper, som skal udføres: indkøb, produktion, interne servicefunktioner og salg, jf. figur 6.2.

De vigtigste fordele ved en funktionsbaseret inddeling er, a) at der skabes betingelser for maksimal specialisering omkring ligeartede opgaver, b) at der undgås dobbeltarbejde, og c) at der kan høstes stordriftsfordele (såkaldte økonomiske skalafordele), fordi de faste omkostninger fordeles på flere produkter (varer eller tjenesteydelser), hvorved omkostninger per enhed falder.

Ulemperne ved en funktionsbaseret inddeling er, a) at den kan føre til udvikling af fagorienteret specialistkultur omkring de enkelte funktioner, som giver sig udslag i 'afdelingsegoisme' og manglende interesse og forståelse for andres arbejde, og b) samordningsproblemer mellem afdelinger. I organisationer med funktionsbaseret inddeling ses det ofte, at kundernes krav og præferencer bliver overset i forhold til specialisternes kasser og systemer. Denne type problemer optræder også i forbindelse med produktionen af tjenesteydelser, der foregår i det offentlige, hvor der lægges op til en specialisering omkring specifikke opgaver. Derfor vælger mange organisationer, både private og offentlige, en markedsbaseret inddeling. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

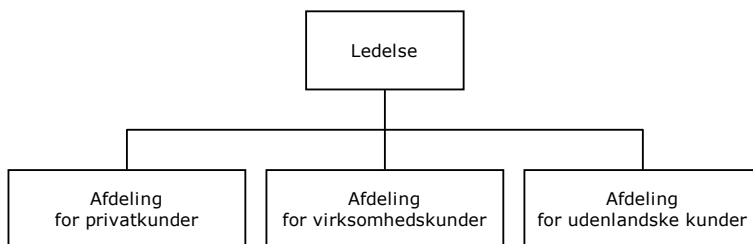


Figur 6.2 Funktionsbaseret inddeling (f.eks. en produktionsvirksomhed).

6.2.2 MARKEDSBASERET INDELING

I en markedsbaseret inddeling samles alle opgaver, der relaterer sig til et produkt eller et virksomhedsområde, afgrænset ved særlige kendetegn ved kunden, geografi og lignende, i samme organisatoriske enhed. Ligeartede opgaver bliver således fordelt på flere organisatoriske enheder, det vil sige det modsatte af funktionsbaseret inddeling, hvor ligeartede opgaver samles i samme enhed. I en markedsbaseret inddeling indeholder hver enhed eller afdeling alle de funktioner, der er nødvendige for at betjene et markedssegment eller kundegruppe, jf. figur 6.3.

Fordelene og ulemperne ved markedsbaseret inddeling er omvendt funktionsbaseret inddeling. Således er de væsentligste fordele ved markedsbaseret inddeling, a) større lydhørhed over for markedet og b) mere sammenhængende produkt- eller kundetænkning, mens ulemperne er, a) risiko for ikke at udnytte potentielle stordriftsfordele, b) risiko for dobbeltarbejde og c) ikke-optimale betingelser for udvikling af kompetence med hensyn til ligeartede funktioner. [Jacobsen og Thorsvik, 2002; Clegg, Kornberger og Pitsis, 2005]

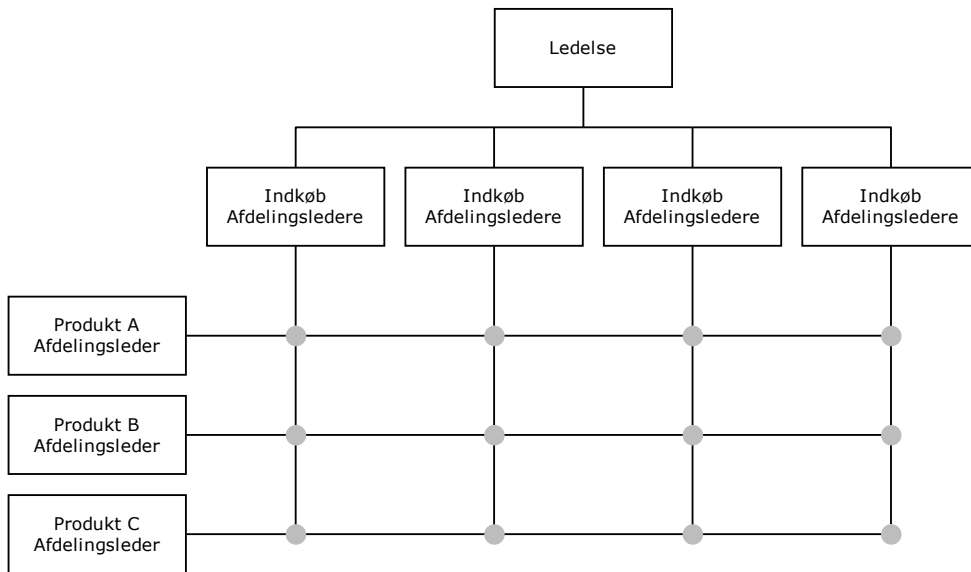


Figur 6.3 – Markedsbaseret inddeling (f.eks. en bank).

6.2.3 MATRICESTRUKTUR

Matricestrukturen er en måde at kombinere en funktions- og en markedsbaseret inddeling på. Den er kendetegnet ved, at der lægges lige stor vægt på de fordele, der er forbundet med at samle ligeartede opgaver i særlige enheder, og de fordele som er forbundet med at markedsorientere organisationen. Matrice strukturen er en form for horisontal kobling mellem funktionsbaserede og markedsbaserede enheder, jf. figur 6.4.

Matricestrukturen synes at være en hensigtsmæssig løsning for organisationer, som har et begrænset antal produktområder, der betjener forskellige markeder, som hver har en begrænset størrelse. Ved at etablere en horisontal kobling i organisationsstrukturen, som formaliserer mellem enhederne, trækker produktionsområderne på fælles ressourcer i de funktionsbaserede enheder. De væsentligste fordele ved en matricestruktur er, a) at der opnås en effektiv udnyttelse af de menneskelige ressourcer, fordi de ansatte fleksibelt kan skifte mellem produktionsområde efter behov, b) at der udvikles kompetence inden for produktionsområder og specialiserede opgaver, og c) at funktionsenhedernes arbejde omkring produktområderne koordineres på en sådan måde, at kundernes krav kan opfyldes.



Figur 6.4 – Matricestruktur (f.eks. en produktionsvirksomhed)

Ulemperne er imidlertid flere, fordi matricestrukturen mangler de fordele med hensyn til specificering af opgaver, roller, ansvarsfordeling og overordnet styring, som bureaukratiske strukturer har. Kort fortalt er ulemperne, a) at de ansatte kommer til at arbejde inden for en dual autoritetsstruktur, hvor det kan være problematisk at finde en balancegang mellem krav til produktionsenhederne og funktionsenhederne, b) at specialiseringen både med hensyn til produkt- og funktionsområder let fører til mål- og rollekonflikter, og c) at denne form for koordinering er resourcekrævende og stiller store krav til medarbejderne evne og vilje til samarbejde. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

6.2.4 NETVÆRKSSTRUKTUR

Netværksstrukturer er også en form for arbejdsdeling og specialisering men indebærer en fundamental anden tilgang til organisationsdesign end løsningerne beskrevet ovenfor, idet udviklingen af netværksstrukturer tager udgangspunkt i følgende spørgsmål: Hvilke opgaver bør organisationen gennemføre selv? Og hvilke opgaver bør placeres i eller købes fra andre organisationer? Det er således SWOT-tankegangen, jf. afsnit 10.3 om strategisk planlægning, der genfindes her, hvor organisationen bør begrænse sig til områder, den behersker godt, og eventuelt indgå kontrakter med andre organisationer levering af andre nødvendige varer eller tjenesteydelser. Gennem sådan en kontraktindgåelse bindes organisationen sammen i en netværksstruktur. En netværksstruktur kan derfor defineres som et formaliseret og stabilt samarbejde mellem forskellige organisationer omkring køb af varer og tjenesteydelser.

6.2.5 SAMMENFATNING PÅ ARBEJDSDELING

Alle disse måder at opdele arbejdet på, kan principielt bruges i en kommunal organisation. Desuden vil det ikke være ualmindeligt, at der benyttes flere forskellige måder at opdele arbejdet i en kommunal organisations qua dens kompleksitet med adskillige ansvars- og opgaveområder. En typisk arbejdsdeling i en kommune er, at administrationen overordnet er funktionsopdelt, det vil sige som nævnt at administrationen er delt op i forskellige områderelaterede forvaltninger, for eksempel en teknisk forvaltning, en social- og sundhedsforvaltning, en økonomisk forvaltning, en skole og kulturforvaltning og en skatteforvaltning. Herunder kan en teknisk forvaltning være del op i funktionelle underafdelinger, for eksempel by og miljø, trafik og veje, park og natur og entreprenør- og driftsenhed. By og miljøafdelingen kan derefter være opbygget som en matricestruktur, hvor fysisk planlægning udgør én funktionsbaseret enhed, der igen kan være inddelt efter geografi eksempelvis. Andre kommuner fokuserer mere på den markedsbaserede opdeling, hvor den fysiske planlægning eksempelvis opdeling i kommuneplanlægning, lokalplanlægning og byfornyelse. Generelt eksisterer der flere logiske måder overordnet at opdele planlægningssarbejdet i forhold til mange andre kommunale opgaver, grundet planlægningens holistiske og multidisciplinære natur, jf. kapitel 2. Også af denne grund er koordinering et centralt emne i diskussionen af måden at strukturere den kommunale planlægning.

6.3 KOORDINERING

Når en opgave deles op i mindre arbejdsoperationer, opstår der som nævnt et behov for koordinering af de enkelte opgaver. Den formelle organisationsstruktur bestemmer ikke bare arbejdsdelingen og organisationens inddeling, men indeholder også elementer, som skal sikre den nødvendige koordinering. Som regel vil det være problematisk udelukkende at sætte sin lid til, at organisationsmedlemmerne koordinerer frivilligt, hvorfor formelle strukturelle ordninger, der sikrer, at koordineringen finder sted, er nødvendige. [Hatch, 1997]

Behovet for koordinering vokser ved stigende horisontal differentiering. Generelt gælder det, uanset type af arbejdsdeling, at graden af horisontal differentiering i en organisationsstruktur er proportional med antallet af formelle enheder (kontorer, afdelinger mv.). Koordinering kan således betragtes som den omkostning, der må betales for at få de specialistgevinster, stigende horisontal differentiering medfører. I det følgende beskrives seks måder at koordineret arbejdet i en organisation på.

6.3.1 GENSIDIG TILPASNING

Den enkleste form for koordinering sker, når mennesker automatisk tilpasser deres adfærd til den adfærd, der udvises af dem, de er afhængige af. Et illustrativt eksempel er to personer i en robåd. I det omfang, det er nødvendigt eniges de om at øge eller sænke tempoet, men i mange tilfælde vil den ene automatisk tilpasse sin hastighed med den anden. Denne form for koordinering betegnes som gensidig tilpasning og kan kun lade sig gøre i meget overskuelige situationer, hvor kompleksiteten af opgaven og antallet af deltagere er begrænsede. Havde der eksempelvis været otte roere, ville det være vanskeligt hele tiden at bevare overblikket over de andres handlinger, hvorfor der er behov for andre koordineringsmekanismer end gensidig tilpasning. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

6.3.2 DIREKTE TILSYN

En af de mest kendte og omtale koordineringsformer er indførelse af et formelt hierarki af stillinger. Dette indebærer, at organisationen får formelle ledere, og at der etableres en vertikal arbejdsdeling, hvor nogle har myndighed til at instruere andre. Max Weber har defineret hierarki som: *"et fast ordnet system af over- og underordnede stillinger, hvor de, der har større myndighed, udøver opsyn dem, der har mindre"* [Weber, 1971, s. 108]. Koordineringen af arbejdsopgaverne sker således gennem direkte tilsyn.

Direkte tilsyn har en klar begrænsning som koordineringsmekanisme, som er knyttet til det såkaldte kontrolspænd, det vil sige antallet af personer, som en leder i praksis kan føre opsyn med. Derfor oprettes typisk flere administrative niveauer, som organisationen vokser, men med flere hierarkiske niveauer vokser den vertikale differentiering. Den store fordel ved direkte tilsyn er graden af tydelige styringssignaler og tilbagemelding, mens den store ulempe er ressourceforbruget ved denne koordineringsform.

6.3.3 STANDARDISERING AF ARBEJDSOPGAVER

Andre koordineringsmekanismer er anvendelse af regler, skriftlige rutiner og procedurer, det vil sige standardisering af arbejdsopgaver, hvor formålet er, at arbejdsopgaverne udføres på samme måde hver gang. Dette skaber forudsigelighed og reducerer beslutnings- og produktionsomkostningerne. Hvis robåds-eksemplet bruges igen, så reduceres behovet for kommunikation, hvis der på forhånd er lagt en plan for løbet, eksempelvis at slutspurten indledes efter en vis distance.

Idealmodellen for en regelstyret organisation findes i Webers bureaukratiteori. Han hævder, at anvendelsen af regler er et af de vigtigste kendetegn ved den organisationsform, han kalder bureaukratiet, som er den, der traditionelt oftest associeres med det offentlige. Bureaukratisk regelstyring er ifølge Weber det bedste middel til at fremme administrativt effektivitet. I jo højere grad en organisation benytter sig af skrevne regler, rutiner og procedurer til at standardisere arbejdsprocessen, jo mere formaliseret er organisationen. I det omfang, de ansatte følger de fastlagte standarder, vil organisationen fremstå som en velsmurt maskine, hvor alle operationer og aktiviteter er nøje planlagt på forhånd. [Jespersen, 1996]

6.3.4 STANDARDISERING AF RESULTATER

I visse sammenhænge kan det være vanskeligt at anvende både direkte tilsyn og standardisering som koordineringsmekanismer; eksempelvis i situationer, hvor opgaven er meget kompleks eller ændrer sig over tid. I sådanne situationer kan det være hensigtsmæssigt at flytte fokus fra udførelsen af arbejdet til resultatet af arbejdet. Ved brug af eksempelvis evalueringskriterier og målstyring benyttes standardisering af resultater som koordineringsmekanisme.

Fordelen ved denne form for koordinering er, at den lader sig forene med decentralisering af beslutningsmyndighed, hvor den enkelte medarbejder har frihed til selv at bestemme, hvordan en opgave skal løses. Dette skaber mulighed for fleksibilitet, initiativ og kreativitet i organisationen. Ulempen ved alene at basere koordineringen på

standardisering af resultater er fare for 'målforskydning', det vil sige fare for at de ansatte bliver så optagede af at kunne fremvise resultater ud af de dimensioner, der bliver målt, at de ikke tager tilstrækkeligt hensyn til helheden eller den sammenhæng, deres arbejdsopgaver indgår i. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

6.3.5 STANDARDISERING AF VIDEN OG FÆRDIGHEDER

Et eksempel på standardisering af viden og færdigheder er, når et hospital modtager en patient efter en ulykke, som skal behandles af et team bestående af læger, sygeplejersker og andre specialister. Dette team har naturligvis en række skrevne regler for, hvordan ulykkestilfælde skal modtages og behandles, men da hver ulykke er unik, må teamet handle forskelligt i næsten hver enkelt situation. Tidspres betyder desuden, at der generelt ikke er tid til at gennemdiskutere fremgangsmåden i den enkelte situation. I stedet ved hver person i teamet, hvordan de andre vil handle i en given situation; læge ved, hvad sygeplejersken vil gøre og omvendt. De udfører således opgaven på en koordineret måde, fordi de har en særlig viden og færdigheder, som de andre har kendskab til. Professionel uddannelse og oplæring er dermed centrale koordineringsmekanismer.

Fordelen ved standardisering af viden og færdigheder som koordineringsmekanisme er, at det styrker organisationens kompetence, fremmer en ensartet faglig praksis og skaber betingelserne for faglig udvikling og innovation. Ulemperne, som ofte ses på hospitaler, kan være kampe mellem de forskellige professioner samt styringsproblemer. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

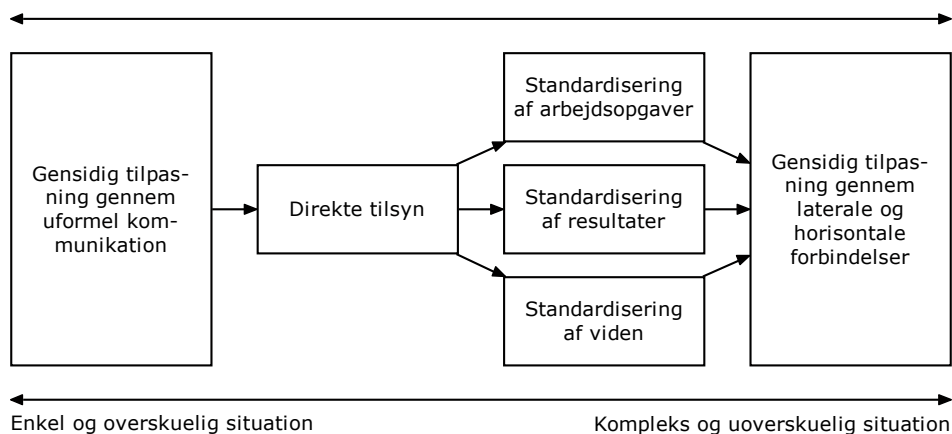
6.3.6 STANDARDISERING AF NORMER

De seneste år har der været en stigende interesse for, hvordan organisationer kan udvikle værdigrundlag og formulere normative standarder for organisationsmedlemmernes adfærd. Nøglen til koordinering af arbejdet gennem standardisering af normer er et systematisk holdningsskabende arbejde, som definerer, hvordan forskellige hensyn i vægtes i arbejdet. Dette er uddybet i kapitel 5 om organisationskultur.

Der er i princippet ingen modsætning mellem regelstyring gennem skriftlige regler og formelle procedurer og standardisering af normer som styringsmekanisme, og i praksis kan de forstærke hinandens effektivitet som styringsmiddel. Den store fordel ved standardisering af normer er, at det skaber en stærk organisationskultur, mens ulemperne er, at der kan udvikles ensartede og selvtilfredse kulturer i organisationen. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

6.3.7 SAMMENFATNING PÅ KOORDINERING

Henry Mintzberg [1979] beskriver de forskellige koordineringsmekanismer på en skala, der går fra en enkel og overskuelig situation til en kompleks og uoverskuelig situation, jf. figur 6.5. En af Mintzberg pointer er, at organisationer som regel anvender flere forskellige koordineringsmekanismer. En meget lille organisation kan måske klare sig alene ved gensidig tilpasning gennem uformel kommunikation, men i takt med at kompleksiteten øges, vil organisationer anvende flere koordineringsmekanismer. En stor og kompleks organisation som eksempelvis et hospital benytter både gensidig tilpasning gennem uformel kommunikation (der snakkes sammen), direkte ordrer (f.eks. fra læger til sygeplejersker), standardisering af arbejdsopgaver (faste rutiner), standardisering



Figur 6.5 Forskellige koordineringsmekanismer ordnet efter situationens grad af kompleksitet. Efter Mintzberg [1979, s. 7]

af viden og færdigheder og gensidig tilpasning gennem horisontale forbindelser (der kommunikeres eksempelvis med specialister før en patent behandles). Eftersom der anvendes flere koordineringsmekanismer, bliver strukturen mere kompleks og dermed også mere problematisk at analysere.

6.4 OPSAMLING

I dette kapitel er der med udgangspunkt i processerne arbejdsdeling og koordinering givet et begrebsapparat, der gør det muligt at diskutere den strukturelle del af plankultur. Som det fremgår indirekte af det ovenstående er arbejdsdelingsprocessen og koordineringsprocessen dog ikke uafhængige. Spørgsmål om formaliseringsgrad, centraliseringsgrad og kompleksitetsgrad er dimensioner, som begge berører. For en præcis beskrivelse af organisationsstrukturen gælder det, at følgende følgende dimensioner skal afdækkes:

Arbejdsdeling	Fortæller hvordan arbejdet og opgaver er fordelt.
Koordinering	Fortæller hvordan arbejdet og opgaver koordineres.
Formaliseringsgrad	Fortæller i hvilken udstrækning arbejde og adfærd er standardiseret eller tilpasses personer og situationer.
Centraliseringsgrad	Fortæller i hvilken grad beslutningskompetencen og kontrollen med arbejdet er fordelt på mange eller få personer.
Kompleksitetsgrad	Fortæller hvor opdelt organisationen er i niveauer, afdelinger, antal faggrupper og lokaliteter.

En kortlægning af disse dimensioner giver et billede af den strukturelle del af den kommunale plankultur.

Som beskrevet er det væsentligste formål med organisationsstrukturen at påvirke adfærden i en bestemt retning. Derfor må man ikke tro, at der er en fuldstændig overensstemmelse mellem den formelle organisationsstruktur og det, som faktisk sker i organisationen. Der kan være flere grunde til, at mennesker ikke opfører sig i overensstemmelse med den formelle struktur. Først og fremmest er det ikke altid sådan, at magten og indflydelsen i en organi-

sation er fordelt på den måde, den formelle struktur tilsiger. Magt kan være funderet i andre årsager end hierarkisk position, eksempelvis information, fagkundskab eller personlige egenskaber. For at få den fuldstændige forståelse for, hvordan plankulturen er i den enkelte kommune, bør spørgsmål om magt og konflikt undersøges indgående. Dette vurderes dog, at være for omfattende for denne rapport, hvorfor det kun vil medtages i mindre grad.

For det andet er afspejler alt, hvad der sker i en organisation, i vist omfang omgivelserne. Derfor er det relevant at holde kapitel 2 og bilag B om rammer for kommuneplanlægningen i mente, når der diskuteres organisationsstruktur. Endelig er organisationer ikke maskiner, men består af mennesker og er derfor sociale systemer. Den omstændighed, at organisationer består af mennesker med selvstændige holdninger, følelser og overbevisninger og af grupper med uformelle værdier og normer kan føre til en overensstemmelse mellem de formelle forventninger og det, der sker i organisationen. Ofte går de sociale strukturer på tværs af de formelle strukturer. Dette diskuteres nærmere i kapitel 8 om organisationskultur.

KAPITEL 7

7 ORGANISATIONSSTRUKTUR EMPIRISK

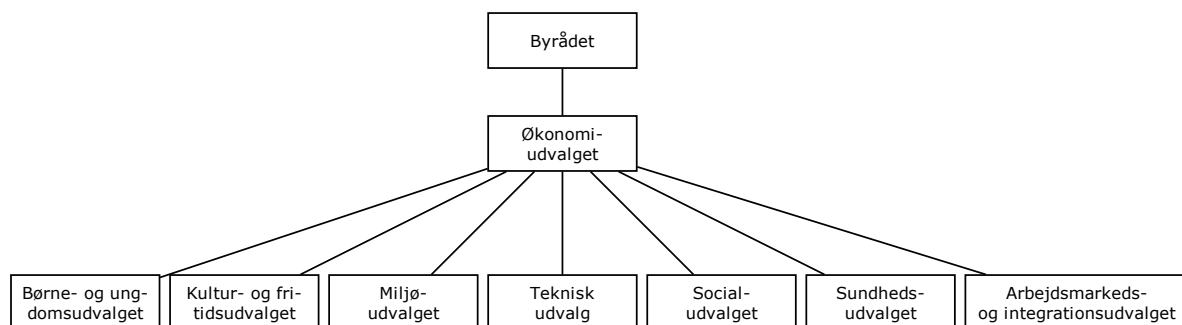
I dette kapitel klarlægges den strukturelle del af plankulturen i Fredericia Kommune med udgangspunkt i de teoretiske begreber, som blev præsenteret i kapitel 6. Før denne analyse kan finde sted er det dog nødvendigt at beskrive hvorledes Fredericia Kommune er opbygget politisk og administrativt, samt hvordan planlægningen er struktureret. Dette gøres i de to første afsnit, hvorefter analysen af organisationsstrukturen i Fredericia Kommune efter dimensionerne beskrevet i kapitel 6, påbegyndes.

Der forventes organisatoriske ændringer i den nærmeste fremtid i Fredericia Kommune, hvor blandt andet den teamstruktur, der eksisterer nu ændres til nogle mindre teams. Analysen tager dog udgangspunkt i, hvorledes planlægningsarbejdet er struktureret for nuværende. Det er de gennemførte interviews i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, jf. bilag F-J, der er anvendt som kilde, hvis ikke andet er angivet.

7.1 POLITISK OG ADMINISTRATIV STRUKTUR

Historisk har Fredericia Kommune altid været socialdemokratisk grundet den relativt tunge industri, der har præget Fredericia, jf. afsnit 4.3. I dag er borgmesteren forsat socialdemokrat, og socialdemokraterne har sammen med SF totalt flertal i Fredericia Kommunes Byråd. Fredericia Kommune har udvalgsstyre med i alt otte udvalg, jf. figur 7.1.

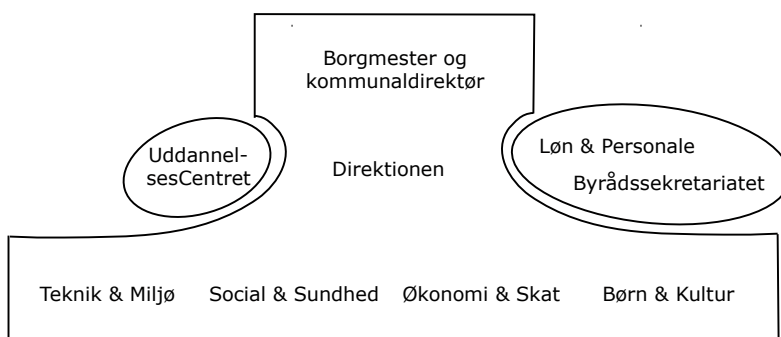
Fysisk planlægning er som område forankret i flere udvalg. Ifølge Fredericia Kommunes styrelsesvedtægt varetager Teknisk Udvalg *"den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver på arealanvendelsesområdet, herunder opgaver vedrørende administration af lovgivningen vedrørende fysisk planlægning, sikring af udarbejdelse og koordinering af sektorplaner og temaplaner på hele det tekniske område"* med flere. Dette indebærer blandt andet, at udvalget udarbejder forslag og foretager indstilling til Byrådet om lokalplaner og sektorplaner, dog i samarbejde med Økonomiudvalget. Kommuneplanlægningen er Økonomiudvalgets ansvar, hvor Teknisk Udvalgs deltager gennem udarbejdelse af oplæg og forslag til Økonomiudvalget. Idet Miljøudvalget blandt andet varetager Lokal Agenda 21 og miljøbeskyttelse har de også ansvaret for en del af den fysiske planlægning.



Figur 7.1 Politisk organisation i Fredericia Kommune. [Fredericia Kommune, 2006]

Som det antydes af figur 7.1, som er Fredericia Kommunes egen illustration af den politiske organisation, står Økonomiudvalget centralt i Fredericia Kommune. Det gælder også indenfor planlægningen, hvor eksempelvis alle beslutninger vedrørende kommunens erhvervsmasterplan, som er en central temaplan med store investeringer tilknyttet, er taget i Økonomiudvalget, hvilket uddybes senere i kapitlet.

Administrativt er Fredericia Kommune overordnet struktureret som illustreret i figur 7.2, hvor der er taget udgangspunkt i Mintzbergs fem hoveddele i en organisation, jf. bilag C. Borgmesteren og kommunaldirektøren har naturligvis den overordnede administrative ledelse, mens direktionen, bestående af direktørerne for de enkelte forvaltninger, udgør mellemlædsen. Den operative kerne i kommunen er funktionsopdelt i fire forvaltninger; Teknik & Miljø, Social & Sundhed, Økonomi & Skat og Børn & Kultur, det vil sige relativt få antal forvaltninger sammenlignet med andre kommuner, hvilket kan være medvirkende til at modvirke 'forvaltningsegoisme' og samordningsproblemer mellem forvaltninger, som traditionelt er nogle af ulemperne med funktionsopdeling, ikke mindst i forbindelse med kommuneplanen som ofte indeholder både planmæssige, arealregulerende og tekniske elementer og mere bløde elementer, såsom skole og sundhed. Koordinering mellem afdelinger indenfor planområdet er uddybet i afsnit 7.7.



Figur 7.2 Administrativ organisation i Fredericia Kommune.

UddannelsesCentret udgør teknostrukturen i Fredericia Kommune, da uddannelse- og kompetenceudvikling hører herunder. Indenfor planområdet spiller UddannelsesCentret dog en mindre rolle, da størstedelen af uddannelse- og kompetenceudviklingen varetages af planlæggerne selv. Byrådssekretariatet, som står for arkivering, indkøb, information og markedsføring og boligadministration, og løn & personale udgør støttestrukturen, der ikke er involveret i kommunes produktion af tjenesteydelser, og således heller ikke planlægning, men som er nødvendige for organisationens virke.

Teknik & Miljø-forvaltningen, som fysisk planlægning hører under, er på det operationelle plan organiseret som selvstyrende teams uden nogen formel leder; primært et planteam og et miljøteam. Hertil kommer et økonomiteam og et administrationsteam samt afdelinger for de tekniske områder, såsom affald, spildevand og brandvæsen. Planteamet består af i alt ni personer, hvor seks personer er deciderede planlæggere, fordelt på tre arkitekter og en ingeniør, som arbejder med planlægning bredt, en landinspektør, der hovedsagelig tager sig af udstykningssager og zonestyrelse, og en husbygningsarkitekt, der arbejder med byfornyelse, skilte og facader

og lignende. Disse seks medarbejdere varetager alt fysisk planlægning i Fredericia Kommune. Hertil kommer en GIS/kort medarbejder, en HK'er, som arbejder meget med byfornyelse, og teknisk assistent, som tager sig af alt det praktiske. Bemandingsmæssigt har Fredericia Kommune således få planlæggere set relativt i forhold til kommunens størrelse. Blandt de interviewede er der lidt uenighed mellem planlæggere og politikere vedrørende den ressourcemæssige allokering til planområdet. Planlæggerne er således af den holdning:

"Jeg synes, ressourcemæssigt bliver det [planlægningen] lavt prioriteret, og det er sådan et dilemma i forhold til, hvor meget planerne bliver brugt. Der bliver sat meget i gang, men der meget fokus på et lavt omkostningsniveau på den administrative del af kommunen: "Vi skal være landets billigste." Og nogle gange kan man sige, at det kolliderer lidt med arbejdsmængden." [Terp, 2006, 21.30]

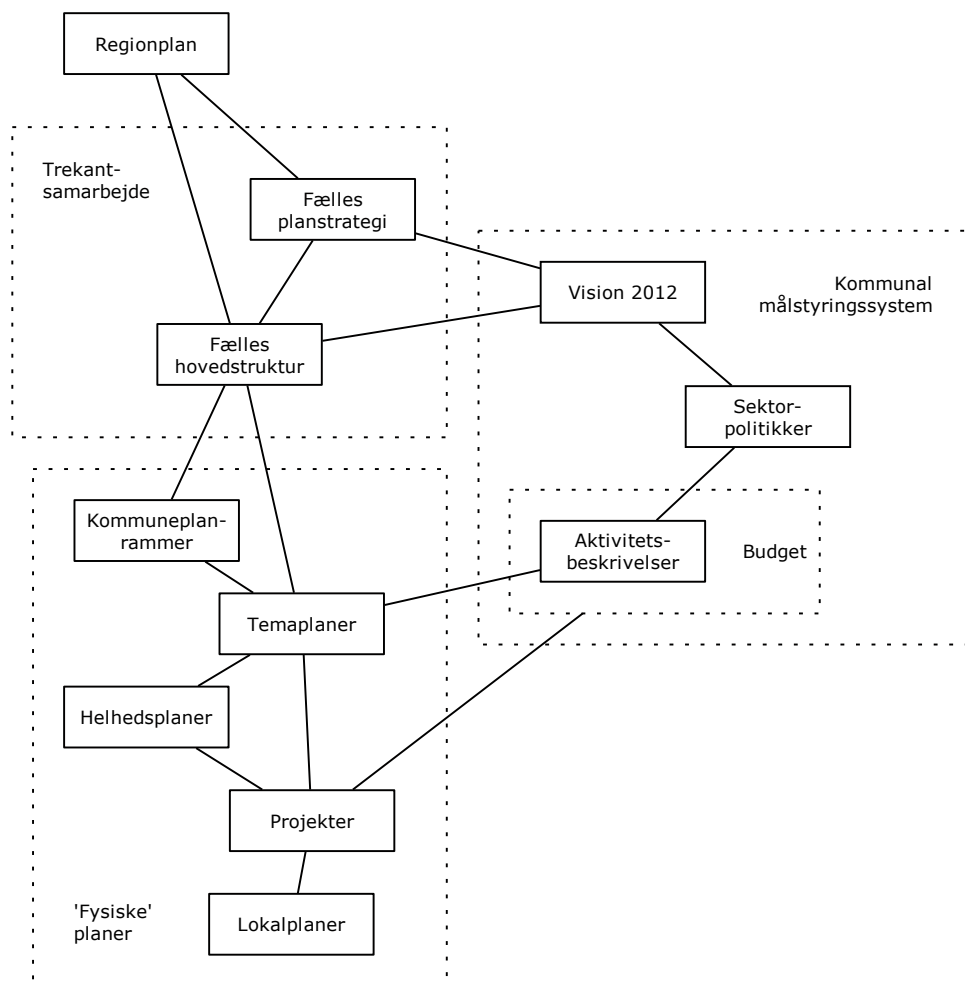
Blandt de interviewede politikere er holdningen dog, at der ikke sættes urimelige krav til planafdelingen.

På arbejdsniveau indenfor planlægning udføres en del af de plan- og driftsmæssige opgaver af planteamet som en traditionel afdeling, mens andre opgaver løses som projektarbejder. Disse projektarbejder udføres af tværgående grupper, hvor der både kan være de oplagte; plan-, miljø-, vejfolk med videre, men også folk fra Fredericia Kommunes salgs-, økonomi- eller skole og kulturafdelinger, ligesom der også kan være folk udefra, eksempelvis konsulenter. Så selvom planteamet fungerer som administrativ enhed, sker meget arbejde på tværs af teams, afdelinger og forvaltninger.

7.2 PLAN OG POLITIK STRUKTUR

Fredericia Kommune har i tidens ånd ligesom mange andre kommuner valgt at udarbejde planer og politikker 'udenfor plansystemet' uden retsvirkning som supplement til den lovbundne planstrategi, kommune- og lokalplaner, hvilket gør det sværere at gennemskue sammenhængen mellem de enkelte planer, selv for en person med en planfaglig baggrund, - måske især for personer med planfaglig baggrund, idet opbygningen og sammenhængen af planer traditionelt har været set som et geografisk hierarki. Sammenhæng mellem de enkelte planer og politikker i Fredericia Kommune er illustreret i figur 7.3. Der er givetvis adskillige måder at fremstille det grafisk, men jeg har valgt at gøre det ved hjælp af en form for cirkelslutning ud fra den betragtning, at sammenhængen mellem planer er meget dynamisk i Fredericia Kommune.

Som beskrevet i bilag B er både planstrategi og hovedstruktur udarbejdes fælles for de otte kommuner i Trekantsamarbejdet. Blandt andet grundet dette tværkommunale samarbejde er det politiske ejerskab til disse planer begrænset, er alle de interviewede enige om, og blandt andet herfor blev der i 2001 indført et kommunalt målstyringssystem i Fredericia Kommune. Centralt i det kommunale målstyringssystem står byrådets Vision 2012, som blev vedtaget med et tilhørende værdisæt af et enigt byråd i december 2003. Denne vision kan på mange måder beskrives som værende Fredericia Kommunes lokale planstrategi, idet det er en 100 % politisk vision indeholdende politikernes visioner og holdninger for fremtidens Fredericia. Overordnet handler den om at sprænge rammer og sætte Fredericia Kommune på landkortet, og mere konkret snakkes der om, at Fredericia skal være Danmarks bedste børneby og en by, hvor der sker en stor erhvervsudvikling.



Figur 7.3 Sammenhæng mellem planer og politikker i Fredericia Kommune.

I forlængelse af visionen har Fredericia Byråd besluttet, at der på i alt 12 områder skal udarbejdes sektorpolitikker. I disse politikker opsættes der målsætninger og temaområder for det pågældende område, ligesom der peges på hvordan politikken overordnet bliver realiseret. I planlægningssammenhæng er de tre primære relevante politikker: erhvervspolitikken, by- og landbypolitikken og miljøpolitikken. Politikernes mål er konkretiseret i en række aktivitetsbeskrivelser, der anvendes i den årlige budgetlægning og er grundlaget for politikernes prioritering af mål og midler. Aktivitetsbeskrivelserne er samtidig 'kontrakten' med kommunens mange institutioner.

Det kommunale målstyringssystem er generelt politisk og meget overordnet, hvorfor man har besluttet at lave konkrete fysiske temaplaner for en række områder. Fredericia Kommune har en erhvervsmasterplan, en boligplan, en midtbyplan og en naturplan, og det er i virkeligheden disse planer, som udgør den væsentligste fysiske planlægning i Fredericia Kommune; internt i kommunen kaldes de 'de fire store'. Hertil kommer blandt andet en cykelhandlingsplan, en skilte- og facadeplan og en vindmølleplan; planer som kan genfindes i mange kommu-

ner. Knyttet til hver temaplan er en række projekter, som er implementering og virkeliggørelse af de overordnede politikker og mål. Projekterne er naturligvis knyttet til kommunens budget og udmøntes, hvor det er relevant, i lokalplaner for det pågældende projekt geografiske område.

Fredericia Kommune har siden 1999 arbejdet med begrebet helhedsplanlægning for kommunens lokalområder (landsbyer og mindre bysamfund), det vil sige et planlægningsniveau mellem kommuneplan og lokalplan. Helhedsplanerne udarbejdes i et samarbejde med lokalsamfundets beboere, repræsenteret af beboerforeninger, hvor de lidt større visioner og udviklingsplaner skitseres, men først og fremmest sættes der fokus på, hvordan det fysiske miljø kan forbedres. Der er udarbejdet helhedsplaner for de fem store lokalsamfund i kommunen. Til realisering af helhedsplanernes projekter har hvert lokalområde fået et beløb stillet til rådighed, som kan benyttes til udvalgte projekter fra helhedsplanen.

Da temaplanerne er meget fysisk anlagte og blandt andet omhandler konkrete arealudlæg, danner især erhvervs-masterplanen, boligplanen og naturplanen udgangspunkt for kommunens kommuneplanrammer, og i vid udstrækning også den fælles hovedstruktur. De interviewede planlæggere er enige om, at første generation af trekantsamarbejdet om en fælles hovedstruktur i højere grad har været en sammenskrivning af de enkelte kommuners planlægning og ønsker, end et egentligt samarbejde. Både politikere og planlæggere er generelt stolte af Trekantsamarbejdet; politikerne hovedsageligt fordi det har været med til at skabe noget vækst og et image og et brand for området, planlæggerne fordi en fælles planstrategi og hovedstruktur for otte kommuner er unikt i Danmark. Men informanterne siger alle, at man kun i ringe grad har formået at samarbejde på det praktiske plan:

"Men indadtil har man jo gået og luret på hinanden ad helvede til. Altså, har slet ikke formået at samarbejde, når det kommer til stykket, meget mere på det praktiske plan. Der kunne have været meget mere dynamik. Altså, et af de klassiske eksempler er jo, og det er faktisk i virkeligheden et temmelig godt eksempel, vi har i de tre byer et 1. divisionshold i fodbold, i stedet for at slå sig sammen og sige: "Vi bygger et fedt stadion i Taulov og får et superligahold," jamen, så kører man videre og bygger nu tre stadions, og har tre 1. divisionshold stadigvæk¹. Det tror jeg egentlig, det er et meget godt billede af, at dybest set vil man sig selv, og er sig selv, nærmest. Man kan godt bruge det der brand, Trekantsområdet, sådan i den der markedsføring af de enkelte byer." [Ejby, 2006, 18.05]

Der er nogle lokalpolitikere, som mener, at trekantsamarbejdet er penge ud ad vinduet, og på planniveau er der generelt et anstrengt forhold til Trekantsamarbejdet i Fredericia Kommune.

Som denne korte beskrivelse har illustreret, er det vigtigste politiske dokument i Fredericia Kommune Vision 2012, og de væsentligste fysiske planer, de fire store temaplaner. Fælles for disse er, at de er uformelle i planlovsmæssig forstand, med de fordele og ulemper det giver, hvilket diskuteres i de følgende afsnit. Grunden til, at netop disse politikker og planer er centrale, hænger naturligvis sammen med, hvordan ejerskabet til planlægningen er fordelt, jf. afsnit 11.3, hvor kommuneplanen udelukkende bliver blot et lovdokument. Man takler således på mange måder planlægningen 'på hovedet', men planlægningen kører alligevel i en cyklus, der kan minde om måden, planlægning kører i mange andre kommuner.

¹ For god ordens skyld skal det siges, at Vejle Bk er rykket op i Superligaen efter interviewets gennemførelse.

7.3 ARBEJDSDELING

Som beskrevet i afsnit 7.1 er administrationen i Fredericia Kommune forholdsvis flad, ikke-hierarkisk opbygget, hvor planlægningen varetages af et selvstyrende team, og arbejdsformen er både enkeltmandsarbejde og projektarbejde, hvilket typisk afhænger af opgavens størrelse og vigtighed, og hvorvidt der fortrinsvist er tale om drift og administration eller udviklingsarbejde. Der benyttes således to former for arbejdsdeling i planafdelingen i Fredericia Kommune.

For at tage enkeltmandsarbejdet først, er det styret af en funktionsbaseret inddeling efter viden, færdigheder med videre, hvem der løser hvilke opgaver. Således har eksempelvis Terp, der er planteamets eneste landinspektør, størstedelen af de administrative plansager (zoneadministration, udstykningskontrol, påtegning af deklarationer med videre), mens de fire erfarne planlæggere har hovedparten af det udviklingsprægede arbejde omkring bolig- og erhvervsplanlægning, fordi de ifølge Lorentzen er gode projektmagere og ideudviklere. Grunden til, at mandsskabsfordelingen er sådan, hvilket resulterer i at den drifts- og administrationsprægede del af planlægningen er underbemandet for tiden, hænger sammen med de politiske prioriteringer.

Til en vis grad er det dog også tilfældigt, hvem der får hvilke opgaver, hvilket er en af konsekvenserne ved ikke at have nogen formel leder i planteamet. Det tilfældige består i, at det typisk er den planlægger, der får og modtager henvendelsen om udarbejdelse af en lokalplan, også er den, der automatisk kommer til at sidde med udarbejdelsen af lokalplanen. Uden nogen leder er det teamet som helhed, der selv skal prioritere og overveje hvem, der har bedst tid og de bedste kompetencer til at løse den pågældende opgave, og den funktion kører ikke optimalt i planteamet, som illustreret i følgende citat:

"[D]u kan ikke gå tilbage til en leder og sige: 'Jeg er sku ikke specielt tilfreds med mine opgaver her,' eller 'Jeg har for mange opgaver... eller for lidt.' Du skal gå tilbage til nogle kollegaer, som er på nøjagtig det samme niveau, som du er og sige: 'De næste to måneder, der forventer jeg, at I bliver nødt til at tage så og så mange sager, fordi jeg har fået en ekstraopgave ind.' Og det er sværere end at gå til en leder." [Terp, 2006, 6.55]

På projektniveau er arbejdet inddelt efter en form for matricestruktur, hvor de enkelte projekter knyttes til teams og enkeltpersoner. Man udnytter således fordelene i matricestrukturen, det vil sige kompetenceudvikling inden for specialiserede opgaver og ikke mindst effektiv udnyttelse af de menneskelige ressourcer gennem fleksibilitet, her illustreret med et citat fra Terp:

"Og jeg tror egentlig kun, at vi kan løse den mængde opgaver, som vi gør, fordi vi har den struktur, som vi har, - at der er kort fra beslutning til handling. Ellers tror jeg simpelthen ikke, at det ville hænge sammen. Hvis der gik for meget tid med ledelsesniveauer, og der skulle godkendes dit og dat, og det skulle op og frem og tilbage, så tror jeg simpelthen ikke, at vi kunne gøre det. Når beslutningen er taget om at lave en lokalplan, så lander den ved en planlægger, som laver planen. Der er ikke andre, der blander sig i det. Planen skal ikke godkendes af nogen som helst, - andet end af den planlægger, og så Teknisk Udvalg, Økonomiudvalget og Byrådet. That's it!" [Terp, 2006, 21.30]

Som beskrevet i afsnit 6.2 er den store ulempe ved en matricestruktur, at den kræver en stor grad af koordinering, som er ressourcekrævende og stiller store krav til medarbejdernes evner og vilje til at samarbejde. Denne ulempe er også til stede i Fredericia Kommune planlægning, hvilket uddybes i afsnit 7.7.

På projektniveau er der nogle yderligere mekanismer, der er determinerende for hvordan opgaverne fordeles. Idet der ikke er nogen mellemledere indenfor planlægningen, kan det ske, at formanden for Teknisk Udvalg sætter en planmedarbejder i gang med en opgave uden, at de andre planlæggere ved det. Det sker også, at kommunaldirektøren headhunter et par medarbejdere i planteamet til en bestemt politisk plan. Planlæggerne ser på mange måder kommunaldirektøren som planlægningschef, da det ofte er ham, der stiller opgaverne.

7.4 CENTRALISERINGSGRAD

Der er sket et ledelsesmæssigt skift indenfor planområdet i Fredericia Kommune i løbet af de sidste otte år. Tidligere var det ikke ualmindeligt, at politikerne kom på forvaltningen og diskuterede detaljer. I dag beskæftiger politikerne sig stort set udelukkende med de overordnede linier, og kommunen drives på mange måder som en virksomhed:

"Jeg opfatter helt klart min rolle som bestyrelsesformand i en veldreven organisation. Min rolle er ikke at hverken at kreere de praktiske planer eller at gennemføre dem. Det er forvaltningens opgave. Jeg får præsenteret nogle ideer til beslutning, dem tager vi [politikkerne] stilling til, hvad vej vi synes vi skal gå, og så udstikker vi nogle rammer og visioner, og så er der nogen der sørger for, at de bliver udført. Og det stoler vi i almindelighed på." [Hvejsel, 2006, 1.01.00]

"Jeg synes, det er enormt vigtigt, at man netop som politiker ikke skal lege sagsbehandler. Det er i øvrigt lige meget, om det er på det tekniske område eller... Vi er her til at tage nogle beslutninger. Dybt set er det en eller anden form for ledelse, og så uddelegerer man i øvrigt til eksperterne nedenunder." [Ejby, 2006, 8.30]

Ifølge Hvejsel er det kommet bag på især nogle nye politikere, at man som politiker i Fredericia Kommune ikke beskæftiger sig med detaljer, hvorfor nogen føler, de ikke har så stor magt². Men virksomhedsstyringstanken har været i stand til at være den herskende diskurs, båret af de ledende kræfter med borgmesteren og kommunaldirektøren i spidsen. Dette har flere konsekvenser. I praksis betyder det, at skæringen mellem det politiske og administrative arbejde bliver forholdsvis klar. Hvejsel forklarer samarbejdet mellem planlæggere og politikere på denne måde:

"Det fungerer her på den måde, at vi [politikkerne] laver kun det overordnede, altså siger: "Det er den der struktur, vi gerne vil arbejde hen imod, og er de og de områder og projekter," og så er det forvaltningen, der overtager derfra, og hvad skal man sige, genererer forslag, som så først kommer til politisk behandling, når de er i konkret form. Det kan selvfølgelig godt være, at der i sådan en proces er nogle..."

² I denne rapport skelnes ikke mellem indflydelse og magt. Disse begreber bliver ofte brugt med to forskellige værdiladede betydninger, hvor magt repræsenterer 'det onde' og indflydelse 'det gode'. Når begreberne magt og magtanvendelse efterfølgende anvendes, skal det derfor opfattes som 'neutrale' begreber.

og det er der jo rigtig mange gange, altså borgerinvolvering, og hvis der er det, så er politikere som regel også med. Ikke for at spille kloge, men for at lytte. På den måde kan det godt være, at vi er involveret i processen, men faktisk ikke ret meget som indspillere. Så skal det da være fordi, at der er noget. . . [..] Hvis modstanden er meget stor, så kan det godt være at der går politik i det.” [Hvejsel, 2006, 2.40]

Indstillinger til politikerne bliver i 95 % af tilfældene fulgt. De gange, hvor politikerne er involveret i detailspørgsmål, er det, som Hvejsel pointerer, hvis en lille sag lige pludselig bliver en stor sag, hvilket aldrig kan vides på forhånd, eller for at lave en principbeslutning. Det kan eksempelvis være, at planafdelingen ikke har formået at overtale en bygherre til ikke at bygge så tæt, hvorfor Byrådet må fortælle pågældende bygherre, at sådan et byggeri er ikke ønskeligt i Fredericia Kommune. Sådanne beslutninger virker i Fredericia Kommune på mange måder som principbeslutninger, der danner præcedens, og som planafdelingen kan henvise til, når en lignende sag opstår.

Planlæggerne i Fredericia Kommune har stor magt, er alle de interviewede enige om, idet planlæggerne er hovedleverandør af ideer og forslag, ligesom de formulerer og konkretiserer de enkelte forslag og planer, og på det drifts- og administrative niveau er de totalt selvstyrende og har beslutningskompetencen. I sidste byrådsperiode var der en debat, blandt andet foranlediget af den lokale presse, hvilket uddybes i afsnit 12.2, om, hvorvidt embedsmændene i Fredericia Kommune havde for meget magt. Her slår virksomhedstankegangen dog igennem igen:

”Jeg mener, at de [planlæggerne] har den magt, som vi giver dem. For mig har de den, de skal have. Altså, jeg ønsker, at det er dem, der skal køre forretningen, så skal de jo også have værktøjerne.”

Selvom planafdelingen i høj grad er selvstyrende og beslutningsdygtig på mange områder, er der ingen tvivl om, at beslutningskompetencen på det strategiske plan ligger politisk. I organisationsteorien er det almindeligt velkendt, at overordnede strategiske beslutninger samles omkring topledelsen i den enkelte virksomhed. Da Fredericia Kommune på mange måder styres som en virksomhed, gælder dette fænomen også her:

”På den ene side har det den betydning, at magten er centraliseret ved en borgmester og en kommunaldirektør, fordi de styrer løbet. Det kunne de ikke i samme omfang tidligere, for der var der flere politikere, der. . . Jeg har eksempler på, at vi i planafdelingen, selvom der var en borgmester og nogle andre politikere, der havde fået en god ide, det kunne vi kvæle, fordi vi syntes, det var en dårlig ide, og at man havde nogle andre politikere i et planudvalg³, der stod bag vores ideer.” [Glerup, 2006, 1.40.45]

En af grundene til, at magten samles omkring topledelsen på det strategiske niveau, er, at det er en vækststrategi, der gennemstyrer organisationen, og at denne har 'økonomisk succes', hvorfor ingen politiker vil politisk kunne holde til at gå imod denne. Fredericia Kommune sælger erhvervsjord over al forventning, og der kommer også i stigende grad 'gode' skatteborgere til kommunen.

³ Fysisk planlægning var indtil for fire år siden politisk placeret i et decideret Planudvalg, hvor den blev en del af Teknisk Udvalgs område.

Det kan diskuteres, hvorvidt denne virksomhedsstyring, hvor politikerne tager sig af det overordnede, og forvaltningen udfører det praktiske ting, har givet planlæggerne mere eller mindre magt. Rettesnoren, som de skal følge, er blevet tydeligere, men samtidigt har de større friheder på detailniveau, da der ikke er nogen, der blander sig på dette niveau. Opfattelsen hos de interviewede planlæggere, som har været ved kommunen i mange år, er dog forholdsvis klar, at planlæggerne har mistet magt.

7.5 KOMPLEKSITETSGRAD

Som antydnet i det ovenstående er organisationsstrukturen på planområdet i Fredericia Kommune forholdsvis simpel på det administrative område, idet der er relativt kort fra beslutning til handling, og samtidigt få ledelsesniveauer. Ligeledes er strukturen og kulturen sådan, at en planmedarbejder kan sende en mail eller ringe til eksempelvis formanden for Teknisk Udvalg, vende en sag og forvente at få respons. Planlæggerne ville dog gerne have, at afstanden mellem politikere og planlægger var endnu mindre, så planlæggerne bedre kunne få forklaret, hvorfor prioriteringerne og lignende er som de er i den pågældende plan eller sag:

"Vi kæmper jo lidt for, altså, vi synes jo, når vi kører de her selvstyrende teams, og vi kører meget projektarbejde, så mener vi også, at vi skal have en rimelig kontakt til vores politikere. Og der trækker direktionen måske lidt i en anden retning og siger: "Jamen, det er noget vi kører med de her politikere. De [politikerne] skal ikke til at sidde og snakke med den enkelte sagsbehandler."" [Lorentzen, 2006, 59.30]

Det er en del af virksomhedsstyringskonceptet, at man ønsker en stærk direktion, der sammen med politikerne tager sig af de overordnede ting. Planlæggerne synes generelt, at deres føling med, hvad politikerne beslutter, er mindre, end den var tidligere, hvilket også hænger sammen med, at den fysiske afstand er blevet større, ingen af de nuværende politikere kommer således regelmæssigt på plangangen.

"Altså det var meget nemmere, hvor politikerne kom jævnligt her i huset, lige at få en snak her og nu: "Hvad med den her sag? Hvad vej går vi der?" Så fik man gerne det aftalt. Nu kan vi godt have nogle sager, som når de bliver behandlet politisk, så synes vi, at det er nogle åndssvage beslutninger. Så sker det gerne, at så sender vi den igen, og så tager vi en snak med dem, og så falder det alligevel på plads." [Glerup, 2006, 17.00]

Administrativt er strukturen dog blevet mere simpel, idet mellemlederne er blevet fjernet.

På det politiske og planmæssige niveau er strukturen langt mere kompliceret, først og fremmest fordi der ikke er nogen entydig vej op gennem systemet, eller ned for den sags skyld. Effekten heraf forstærkes af, at strukturen og kulturen er, at ideer kan opstå på alle niveauer og komme fra alle sider. Nogle ideer, eksempelvis, at der skal sættes hårdt på erhvervsudvikling kommer fra politisk niveau, mens ideen om, at der skulle laves en specifik erhvervsmasterplan til at regulere denne udvikling, kommer fra planafdelingen. Ligeledes er det ikke ualmindeligt, at ideer opstår på projekt niveau, for eksempel en bygherre, der kommer med et konkret projekt, hvorefter de 'cykler' op gennem systemet, hvor planer og politikker bliver rettet til, det vil sige en stor grad af bottom-up. Grunden til, at dette overhovedet er muligt, er, at man har de uformelle temaplaner og politikker, der ikke er underlagt faste pro-

cedurer i forbindelse med udarbejdelse, som det primære plangrundlag, hvorfor der uden problem kan ændres i dem, forudsat at der er politisk enighed. Det skaber dog en meget fleksibel og dynamisk planstruktur, hvilket på siges at være nogle af nøgleordene for Fredericia Kommunes organisationsstruktur.

Dette skal dog ikke tages som udtryk for, at detaljerne er bestemmende for den overordnede planlægning. Alle de interviewede er enige om, at både politikere og planlæggere er gode til at holde fast i det overordnede og langsigtede planperspektiv, hvilket uddybes i afsnit 11.1.

På det drifts- og administrative område er det i høj grad den enkelte planlægger og sagsbehandler, der vurderer hvilke sager og forslag, der skal indstilles til politikerne, men for de større planer er kommunaldirektøren, som planlæggerne som nævnt på mange måder anser som deres planchef, nøglen til at få en sag eller et forslag til politikerne:

"Det vil sige, at hvis vi får en god ide, og kommunaldirektøren også synes, det er en god ide, så er det en god ide. Hvis vi får en god ide, og han ikke synes det, så er det ikke en god ide. Og så kan det ikke hjælpe noget, at vi diskuterer det længere nede i vores system, fordi det giver ingen ændring." [Glerup, 2006, 1.01.00]

"Ikke fordi vi ikke har et udmærket samarbejde med kommunaldirektøren, og vi kan også sagtens sige noget. Man kan sige noget til ham, men når han har besluttet sig, skal man ikke sige mere." [Glerup, 2006, 1.05.20]

De interviewede planlæggeres opfattelse er klart, at kommunaldirektøren har magten og styrer kommunen, når det gælder de store planer, og hans interesse bliver således afgørende for hvor let, det er at få en plan vedtaget:

"Hans medvirken er utroligt interesseafhængigt. For eksempel masterplanen, det interessere ham voldsomt, fordi det er en stor overordnet udviklingsplan, og også hænger sammen med erhvervspolitikken. [...] Naturplanen, hvis jeg siger den, den interesserer ham ikke: "Den kan de [miljøteamet] sidde og fedte med, og lave det, de vil." Men det er måske også ensbetydende med, at der efterfølgende ikke bliver sat ret meget på budgettet. For det hænger jo også sammen. Fordelen ved at lederen ved kommunen, som jo er kommunaldirektøren, interesserer sig voldsomt for en sag, er, at det er meget lettere at få tingene til at køre op gennem systemet og få afsat de nødvendige midler til at få tingene virkelig gjort." [Glerup, 2006, 1.07.40]

7.6 FORMALISERINGSGRAD

Generelt er meget lidt planlægningsarbejde standardiseret i Fredericia Kommune, og stort set ingen procedurer eller beslutninger er nedskrevet. Dette betyder, at det er svært at komme ind som ny planlægger, hvilket Terp, der som beskrevet i afsnit 4.5 kom til kommunen som nyuddannet for 2½ år siden, kan bekræfte. Der har generelt været meget lidt udskiftning i planafdelingen i Fredericia Kommune, hvorfor en stor del af planlægningen varetages af erfarne planlæggere, der har været ved kommunen i mere end 10 år.

På det overordnede niveau virker politikernes førømtalte principbeslutninger som erstatning som standardisering af planlægningsarbejdet, men for de små detaljer er der ingen fast standard eller procedure, hvilket planlæggerne synes kunne være rart på visse områder:

"Vi snakker nogle gange om, at det kunne være rart at have nogle principbeslutninger. Det kunne for eksempel være omkring badebroer, dem får vi en del af. [...] Der kunne det nogle gange være rart at kunne sige, at hvis den er under 10 meter, så har vi ingen indvendinger, og hvis den er over 10 meter, så synes vi det er en dårlig ide. Så man ikke hver gang skal til at sidde og tænke forfra: "Hvordan er det lige med den her badebro? Hvad mener jeg egentlig om det?" [Lorentzen, 2006, 1.07.35]

Grunden til, at sådanne principielle diskussioner ikke er taget og nedfældet er ifølge de interviewede planlæggere et stort tidspres. Det er således i høj grad den enkelte planlægers erfaring og faglige vurdering, der agerer standard for beslutninger på detaljeniveau. I forhold til den faglige vurdering er der ingen faste procedurer, hvilket følgende citat illustrerer:

"Så det er da sådan en faglig vurdering, jeg har været igennem. Og fået snakket med de relevante kollegaer om, hvad de synes. Det kan være en miljømedarbejder, der har en holdning til det. Byggesagsbehandleren kan også have en holdning. En vejmand kan have en holdning. Altså, jeg sørger for lige at snakke med dem, som jeg tror, kan have en holdning til det." [Lorentzen, 2006, 1.05.30]

Grunden til, at planlægningen fungerer rimeligt i Fredericia Kommune, er, at man har forholdsvis erfarne planlæggere med få udskiftninger, hvorfor der kommer et vist niveau af standardisering. Udover erfaring fylder den faglige vurdering meget i planlægningsarbejdet i Fredericia Kommune. Når dette kombineres med, at planlæggerne i høj grad er selvstyrende, og at det i vid udstrækning er den enkelte planlægger, der er beslutningsdygtig på detaljeniveau, kan det diskuteres, hvorvidt den faglige vurdering af, hvilke argumenter der skal vægtes højest, og dermed planlægningen, er mere subjektiv end andre steder. Et svar herpå må dog overlades til en anden undersøgelse at besvare.

Generelt er der en meget lille grad af formalisering af planlægningsarbejdet i Fredericia Kommune. Som nævnt overfor er der kun få nedskrevne procedurer og administrative praksiser, der er ingen formaliseret beslutnings- og administrationsvej eller rækkefølge, som beskrevet i afsnit 7.5, der er kun få formelle møder med andre afdelinger, jf. afsnit 7.7, og kompetence udviklingen er heller ikke formaliseret:

"Det er op til dig selv. Der er ikke sådan noget, der er sat i system: "Nu skal den og den på kursus i det og det, fordi vi forventer at få brug for de her kompetencer i den nærmeste fremtid." På den måde er der ikke system i det." [Terp, 2006, 1.00.20]

7.7 KOORDINERING

Koordinering og samarbejdet mellem planlæggere og politikere bygger i Fredericia Kommune som antydnet i det foregående på en blanding af direkte tilsyn og gensidig tilpasning gennem horisontale forbindelser med kommunaldirektøren og direktionen som mellemed. Dette er naturligt, idet lovgivningen tydeligt definerer politikernes rolle som beslutningstagere og embedsmændenes rolle som gennemfører af politikernes beslutninger. Ejby pointerede dog i sit interview, at arbejdet i Teknisk Udvalg er mere afhængigt af fagligt input fra embedsmændene end eksempelvis i Kulturudvalget, som han i højere grad betegnede som smagsdommeri. Dette forhold gør, at der også må være en vist niveau af uformel gensidig tilpasning mellem planlæggere og politikere. De interviewede politikere forklarede samarbejdet mellem politikere og planlæggere i høj grad som et tillidsforhold, hvor de generelt har stor tillid til planlæggerne i Fredericia Kommune.

Denne uformelle gensidige tilpasning mellem beslutningstagere og ideudviklere og administratorer åbner dog op for en hønen-og-ægget diskussion. For eksempel ligger Fredericia Kommune i den styrende ende med forholdsvis mange bestemmelser for så vidt angår udarbejdelsen af lokalplaner, og det er ikke ualmindeligt, at medlemmer af Teknisk Udvalg har tekniske detaljspørgsmål til den enkelte lokalplan. Men skyldes dette, at planlæggerne ønsker, at lokalplanerne skal være styrende, hvorfor det er naturligt for politikerne at stille spørgsmålstegn ved detaljer, eller er det medlemmerne af Teknisk Udvalg, som stiller spørgsmål om detaljer, hvorfor planlæggerne føler sig nødsaget til at putte flere bestemmelser i lokalplanerne? Denne diskussion er uddybet i afsnit 12.3.

På arbejdsniveau er det standardisering af resultater og viden og færdigheder, der fungerer som koordineringsmekanismer. Planlægningsarbejdet foregår således på ingen måde efter Webers bureaukratimodel, hvor organisationen fremstår som en velsmurt maskine. Standardisering af arbejdsopgaver vil aldrig kunne være den primære koordineringsmekanisme for planlægning, idet planlægning er ekstrem situationsbestemt, og hver plan og sag er principielt unik, men derfor kan nogle af de mere simple og trivielle dele af planlægning standardiseres gennem skriftlige rutiner og procedurer, men som beskrevet i foregående afsnit 7.6 er graden af formalisering ekstremt lav i Fredericia Kommune.

Standardisering af resultater fylder meget, idet meget af planlægningen af organiseret som projektarbejder, hvor den politiske ledelse kun tager sig af det overordnende, hvorfor den enkelte planlægger har stor frihed til at bestemme, hvordan en given opgave skal løses. Som beskrevet i afsnit 6.3 er fordelene ved standardisering af resultater som koordineringsmekanisme fleksibilitet, initiativ og kreativitet, hvilket også gælder i Fredericia Kommune, men hvor ulempen er fare for, at fokus flyttes fra helheden og de sammenhænge, en given opgave indgår i, til resultatet. Dette gælder specielt for erhvervsmasterplanen i Fredericia Kommune, som er den plan, der har været mest politisk og ledelsesmæssigt fokus på:

"Der hvor den halter, er jo, at nu sidder jeg eksempelvis med Hubert; vi har lavet masterplanen. Det kunne være et godt eksempel. Så vil vi da gerne høre på, at hvis specielt nogle af de der kollegaer, som har samme tankegang som os, kom med nogle gode forslag. Men de andre får ingen indflydelse [grinen]. Og de har ingen indflydelse for det er alligevel så ensporet på en eller anden måde i systemet. For eksempel masterplanen, der har vi refereret direkte til kommunaldirektøren." [Glerup, 2006, 1.01.00]

Som nævnt fylder den faglige vurdering også meget, og standardisering af viden og færdigheder fungerer således som koordineringsmekanisme, idet planlæggerne stoler på hinandens faglige kompetence. Dette fremmer organisationens kompetence og en ensartet faglig praksis, som Terp illustrerer i følgende citat, men der er også ulemper:

"Langt hen ad vejen er det enkelte sagsbehandler, den enkelte planlægger, som fastlægger kommunens, teamets politik på et enkelt område. Vi har nogen, som går meget i detailhandel, eller landzone, som jeg selv gør, ikke. Det er mig, der bestemmer kommunens politik. Det er mig der lægger den røde tråd indenfor landzoneadministrationen, fordi jeg er den eneste, der arbejder med det. Og det er jo selvfølgelig positivt nok, for man har en rød tråd. Det er altid bedre end ikke at have den, men på den anden side er der ingen, der siger at jeg har ret. Det kan godt være en ulempe, at det er en enkelt sagsbehandler, som suverænt bestemmer. Det er ikke teamets holdning til et bestemt emne. Det er den enkelte person, der nu behandler spørgsmålets holdning, der tegner." [Terp, 2006, 4.45]

Der er dog taget skridt til i højere grad at koordinere det faglige samarbejde, idet planafdelingen har oprettet fagfora på en række områder, som fungerer som en form for permanente projekter. Der er eksempelvis et lokalplanforum, hvor stort set alle, der laver lokalplaner er med, og hvor principielle ting som opbygning og design af lokalplaner kan diskuteres. Lokalplanforumet fungerer også som sparing, idet lokalplanforslag sendes rundt i forumet til gennemlæsning for fejl, gode ideer med videre af de andre planlæggere. På de områder, hvor der er oprettet fagfora, fungerer det faglige samarbejde udmærket ifølge de interviewede planlæggere, forudsat at tiden er til det.

På projektniveau er det i høj grad personafhængigt, hvor meget koordinering der kommer mellem de enkelte planer, så i den henseende er det en fordel, at der er relativt få planlæggere i Fredericia Kommune. Der har været personsammenfald på bolig-, midtby- og naturplanen, hvorfor disse er koordinerede, men erhvervsmasterplanen er lavet af andre planlæggere, men tidligere så den har i et vist omfang været udgangspunkt for de andre planer. De interviewede planlæggere synes alle, at temaplanerne er forholdsvis godt koordinerede men indrømmer, at dette også hænger sammen med, at de fire erfarne planlæggere, der har lavet disse planer, snakker meget sammen og har en god kemi, jf. afsnit 9.1.

Der, hvor koordineringen af planlægningen halter, er i forhold til andre afdelinger og forvaltninger. Det eneste faste, formelle møde er hvert 14. dag med byggeafdelingen, ellers sker 'koordineringen' fortrinsvis ved orientering af de andre afdelinger gennem en stjernehorning:

"Vi sidder fysisk forskellige steder, byggeafdeling, og vores entreprenør og vejafdeling og så videre, men de er orienterede om hvad, der sker i en plansag, men de er ikke som sådan en del af planarbejdet, som man kunne forestille det ville være, hvis man laver en projektgruppe, hvor man sagde, man har en bygge-, vej-, kloakmand og en planlægger, som sammen lavede planen. Og en miljømedarbejder. Sådan er det ikke. Altså, det er planlæggeren, der laver planen, men de andre bliver hørt." [Terp, 2006, 12.50]

Dette betyder naturligvis, at integrationen af eksempelvis miljøtiltag ikke bliver så god, og at der regelmæssigt bliver lavet fejl:

“Vi sætter nogle gange nogle bestemmelser i en lokalplan, fordi sådan har det altid været, eller man har taget udgangspunkt i en eksisterende plan, som minder nogenlunde om den, du skal lave, så ryger der nogle bestemmelser med, som byggefolkene er rasende irriterede over, fordi de på den baggrund skal give en masse dispensationer, fordi den er uhensigtsmæssigt formuleret. Og hvis bygge medarbejderen var en del af en lille gruppe, som var sammen om at lave planen, så var det nok ikke sket, for så var den blevet ryddet ud undervejs.” [Terp, 2006, 14.15]

Generelt kunne de interviewede planlæggere godt tænke sig, at flere opgaver blev løst som projektarbejder, idet projektorganisationen er så vigtig en koordineringsmekanisme i Fredericia Kommune. Ikke mindst at få at få etableret en ny samarbejdskultur med kollegaerne i miljøteamet, som sidder med en vigtig viden, som planlæggerne indrømmer, de ikke har.

7.8 OPSAMLING

I dette kapitel er den strukturelle del af plankulturen analyseret og beskrevet ud fra det begrebsapparat, som blev præsenteret i kapitel 6. Opsummeret ser organisationsstrukturen for Fredericia Kommune ud som følger:

Arbejdsdeling	En del af opgaverne, især de driftsmæssige, varetages af den enkelte planlægger, hvor det er en blanding af faglig baggrund og tilfældigheder, hvem der får opgaven. Den resterende del af arbejdet er inddelt efter en form for matricestruktur, hvor de enkelte projekter knyttes til teams og enkeltpersoner. På projektniveau er kommunaldirektøren medbestemmende for hvem, der får hvilke opgaver.
Centraliseringsgrad	Kommunen styres overordnet som en virksomhed, hvor politikerne er lederne og embedsmændene dem, som fører beslutningerne ud i livet. På det strategiske niveau ligger beslutningskompetencen tydeligt hos politikerne, centreret omkring borgmesteren og kommunaldirektøren. Derudover har planlæggerne stor beslutningskompetence, da de er selvstyrende.
Kompleksitetsgrad	Administrativt er strukturen forholdsvis simpel, da der ikke er nogen mellemledere, og der er således relativt kort fra beslutning til handling, men planlæggerne ønskede, at der var endnu kortere, grundet de selvstyrende teams. På det planmæssige niveau er strukturen langt mere kompliceret, først og fremmest fordi der ikke er nogen entydig vej op gennem systemet, eller ned for den sags skyld. Ideer kan opstå på alle planniveauer. På det drifts- og administrative område er det i høj grad den enkelte planlægger og sagsbehandler, der vurderer hvilke sager og forslag, der skal indstilles til politikerne, men for de større planer og projekter er det direktionen med kommunaldirektøren i spidsen, der afgør, hvad der skal videre i systemet.

Formaliseringsgrad	Der er generelt en meget lav grad af formalisering af planlægningsarbejdet i kommunen. Stort set intet er nedskrevet. Principielle beslutninger og faglig erfaring fungerer som de væsentligste standardiseringsmekanismer. Planlægningen er meget fleksibelt organiseret.
Koordinering	Koordinering og samarbejdet mellem planlæggere og politikere bygger på en blanding af direkte tilsyn og gensidig tilpasning gennem horisontale forbindelser med kommunaldirektøren og direktionen som mellemed. På arbejdsniveau er det standardisering af resultater og viden og færdigheder, der fungerer som koordineringsmekanismer, hvorfor koordineringsniveauet også er personafhængigt.

Udover at være en konkretisering af en del af Fredericia Kommunes plankultur, er dette kapitel et eksempel på, hvorledes man konkret kan snakke om den strukturelle del af kommunal plankultur.

KAPITEL 8

8 ORGANISATIONSKULTUR TEORETISK

Formålet med dette kapitel er at udarbejde en detaljeret model og et begrebsapparat for den kulturelle del af plankulturen, der kan indgå i den overordnede model. Dette gøres som tidligere nævnt med udgangspunkt i kulturorganisationsteorien. Kultur er imidlertid et meget overordnet begreb, hvorfor kapitel indledes med en præcisering af begrebet, hvorefter organisationskulturmodellen udfoldes.

8.1 FORSKELLIGE KULTURFORSTÅELSER

Mange har forsøgt at skabe klarhed over, hvad organisationskultur egentlig er, og hvordan organisationskultur kan anvendes i analyse, ledelse og forandring af organisationer. Men på grund af begrebets brede karakter er mange uafklarede spørgsmål og gamle uenigheder fra organisationsteorien overført til kulturbegrebet. Dette diskuteres i det følgende

Ordet kultur er afledt af det latinske colere, der betyder at bearbejde. I denne sammenhæng henviser det til, hvordan indtryk, erfaringer og viden bearbejdes og meninger dannes og deles. Alle mennesker har behov for at finde en mening eller orden i tilværelsen. Det gøres ved at fortolke virkeligheden på en bestemt måde, - efter en bestemt passende logik. Nogle har eksempelvis en religiøs tro, der gennemstrømmer og præger deres tænkning af egen eksistens og tilværelsens kompleksitet. Andre begrænser deres tænkning til den sanselige erfaringsområde, hvad enten de henholder sig til det, de selv har erfaret, eller bygger på det, andre har formidlet.

I antropologien betyder begrebet kultur et mønster af meninger, der udtrykkes gennem symboler, mennesker betjener sig af for at kommunikere og udvikler deres viden om livet. Kultur kan også defineres som en nedarvet etisk levevis, som får mennesker til at tænke og handle på en bestemt måde, for eksempel i familien, i en organisation eller i samfundet. Sådanne etiske regler kan spænde over det banale, hvordan man spiser og klæder sig, til etiske koder for, hvordan man skal omgås andre og skelne mellem ret og uret. Overalt hvor mennesker er sammen, optræder kulturen som et overleveret mønster af meninger og etiske koder for adfærd. Kultur er også grundlaget for identitet og dannelse af sociale grupper, da alle mennesker socialiseres ind i en kultur, som skaber orden, forudsigelighed og mening for den enkelte. Kulturen i gruppen præger både den måde, hvorpå den enkelte konstruerer sin virkelighedsopfattelse, og den måde, hvorpå den enkelte handler og definerer sig selv i forhold til andre. Symboler og virkelighedsopfattelser, der er knyttet til kultur, kan også anvendes i manipulerende hensigt, hvor virkeligheden ønskes fortolket på en bestemt måde for at fremme bestemte interesser eller interesserter. Historien er rig på eksempler på, hvordan kultur kan bruges politisk til at undertrykke minoritetsgrupper eller til at fremme respekt for en bestemt gruppes egenart og interesser. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

Organisationskultur har samme karakter som mere omfattende kulturer og kulturelle processer i samfundet. Men på trods af den stærke interesse for organisationskultur er der endnu ikke blevet etableret et alment accepteret begrebsapparat til analyse af organisationskultur. Derimod er der udarbejdet en række forskellige teoretiske typologier.

logier, der sammenfatter uenighederne om kulturbegrebet. De er imidlertid sjældent enige om, hvilke kriterier der skal anvendes i typologiseringen af organisationskultur. I det følgende fremhæves tre forskellige typologier, som hver især trækker væsentlige forskelle frem i kulturdebatten.

8.1.1 VARIABEL ELLER METAFOR

Smircich [1983] fremhæver en fundamental forskel mellem en opfattelse af, om organisationer *har* kultur eller organisationer *er* kultur. Når organisationer 'har' kultur, ses kultur som en variabel i organisationen på linie med eksempelvis struktur, opgaver, aktører og teknologi, hvor kultur er en afgrænset egenskab ved organisationen, der typisk defineres som værdier og holdninger. Smircich skelner mellem kultur som en uafhængig variabel, som tilføjes organisationen gennem medlemskab og kulturel kontekst, og organisationskultur som en afhængig variabel, der skabes i organisationen. Kultur er her en tingslig egenskab, der kan besiddes og manipuleres af medlemmer i organisationen. [Clegg, Kornberger og Pitsis, 2005]. Overordnet indebærer kultur som variabel, at kulturen kan gradbøjes på en skala, hvorfor en væsentlig del af kulturanalysen består i at kortlægge kulturen i forhold til en given skala-værdi.

Når organisationer 'er' kultur, opfattes kulturbegrebet derimod som en basal metafor til forståelse af det særlige liv, der leves i organisationer:

"Culture as a root metaphor promotes a view of organizations as expressive forms, manifestations of human consciousness. Organizations are understood and analyzed not mainly in economic or material terms, but in terms of their expressive, ideational and symbolic aspects" [Smircich, 1983, s. 347-348]

Kultur kan ikke afgrænses til bestemte fænomener i organisationen men omfatter de mønstre af fortolkninger, meningsdannelser og kundskaber, som organisationsmedlemmerne har udviklet i fællesskab. Kulturanalysen fokuserer derfor på, hvordan medlemmerne forstår og fortolker deres erfaringer, og hvordan forståelse og fortolkning relateres til handling. Begge opfattelser af organisationskultur lægger imidlertid vægt på, at organisationskultur er fælles for alle medlemmer af organisationen, hvad enten de har fælles værdier eller fælles meningsdannelse. [Smircich, 1983; Schultz, 1999]

8.1.2 INTEGRATION, KONFLIKT OG TVETYDIGHED

Martin & Meyerson [1988] har rettet en skarp kritik af kulturdebattens ensidige fokusering på kultur som et sammenhængende mønster af kulturelle fænomener, der er fælles blandt alle organisationsmedlemmer: *"[I]t emphasizes consistency among cultural manifestations and organization-wide consensus among cultural members"* [Martin & Meyerson, 1988, s. 102]. De karakteriserer størstedelen af kulturdebatten som et integrationsparadigme, hvor organisationskultur er 'limen som holder organisationen sammen.' I stedet fremhæver de to andre paradigmer til forståelse af organisationskultur; differentiering og tvetydighed. Disse er ikke nødvendigvis alternativer til integrationsparadigmet med kan anvendes til at stille andre spørgsmål i den empiriske analyse af organisationskultur.

Differentieringsparadigmet understreger manglende sammenhæng mellem kulturens enkelte fænomener og mangel på enighed blandt organisationsmedlemmerne. Som nævnt tidligere vil der typisk eksistere forskelle opfattelser og passende logikker inden for den enkelte organisation, hvorfor der dannes subkulturer, der kan være forankret i forskellig professionel baggrund, funktionel placering i organisationen, med videre. Subkulturer kan have forskellige relationer til hinanden fra konflikt til fredelig sammeneksistens. [Schultz, 1999; Pedersen og Sørensen, 1989]

Både integrations- og differentieringsparadigmet forudsætter klarhed blandt organisationsmedlemmerne om kulturens indhold, hvad enten den er fælles eller delt. Som et tredje paradigme fremhæver Martin & Meyerson derfor tvetydighed, der retter fokus mod usikkerhed, forvirring og dobbeltmening, som organisationskulturen kan have for medlemmerne:

“A culture viewed from an ambiguity paradigm perspective cannot be characterized as harmonious or conflictfull. Instead, individuals share some viewpoints, disagree about some, and are ignorant of or indifferent to others. Consensus, dissensus and confusion coexist, making it difficult to draw cultural and subcultural boundaries.” [Martin & Meyerson, 1988, s. 117]

Tvetydighedsparadigmet fremhæver den kulturelle kompleksitet, som kendetegner mange organisationer, hvor konstante informationsstrømme, skift i arbejdsbetingelser og turbulente omgivelser skaber forvirring og usikkerhed blandt organisationsmedlemmerne [Schultz, 1999]. Det er vanskeligt for organisationsmedlemmerne at udvikle fælles forståelse ud over i afgrænsede situationer. Tvetydighedsparadigmet er her stærkt inspireret af beslutningsteoriens skraldespands-model [March & Olsen, 1976], hvor beslutninger finder sted som tilfældige sammenkoblinger mellem aktører, løsninger og problemer [Kørnov, 2000].

8.1.3 RATIONALISME, FUNKTIONALISME OG SYMBOLISME

Endelig kan kulturdebatten indledes i forskellige perspektiver, som her skal forstås som *“analytical models intended to guide – ant to interpret – empirical research”* [Scott, 1987, s. 29]. Her fremhæves tre forskellige, men centrale, perspektiver. Disse er sammenfattet i tabel 8.1.

Tabel 8.1 Teoretiske perspektiver i kulturdebatten. [Schultz, 1999]

Perspektiv	Organisationsforståelse	Organisationskultur
Rationalisme	Organisationen er et middel til at opnå effektiv målopfyldeelse.	Kultur er et redskab til opnåelse af givne mål.
Funktionalisme	Organisationen er et kollektiv, der søger overlevelse gennem varetageelse af nødvendige funktioner.	Kultur er et mønster af fælles værdier og basale antagelser, der varetager funktioner vedrørende ekstern tilpasning og intern integration.
Symbolisme	Organisationen er et menneskeligt system, der udtrykker komplekse mønstre af symbolske handlinger.	Kultur er et mønster af socialt skabte symboler og meningsdannelse.

Rationalismen og funktionalismen er velkendte perspektiver, der gennemtrænger store dele af organisationsteorien og har deres rødder i henholdsvis maskin- og organisme-metaforen. Selvom Morgan [1986] med flere har indplaceret organisationskultur som en ny metafor eller tilgang i organisationsteorien, overføres en række allerede eksisterende antagelse om organisationer til kulturbegrebet. Symbolismen er i højere grad formuleret i tilknytning til studiet af kultur og er inspireret af det humanistiske videnskaber, men har også stærke rødder i sociologien.

Rationalisme

Udgangspunktet for rationalismen er, at organisationskultur er et middel eller redskab til en effektiv opnåelse af givne mål. Det rationalistiske perspektiv definerer typisk kultur som en samling variable: *"Culture can be defined as the shared philosophies, ideologies, values, assumptions, beliefs, expectations, attitudes and norms that knit a community together"* [Kilmann et. al, 1985, s. 5]. Rationalismen er ofte en ekstrem udgave af et integrationsparadigme, da subkulturer antages at være i modstrid med en effektiv opfyldelse af organisations mål. Eftersom organisationskulturen har karakter af en eller flere variable i organisationen, kan organisationskulturen udskilles fra en række øvrige organisationsvariable. [Schultz, 1999; Clegg, Kornberger og Pitsis, 2005]

Funktionalisme

Funktionalismen har rødder i den klassiske antropologi og den organisationsteoretiske systemteori. Funktionalismen er baseret på en naturlig organisationsforståelse, hvor organisationen opfattes som kollektive systemer, der først og fremmest søger overlevelse gennem varetagelse af nødvendige funktioner [Scott, 1987]. Kulturens hovedfunktion er således defineret ud fra organisationens eksterne tilpasning og interne integration, og kulturen antages at være en integrationsmekanisme i organisationen, et konsensusskabende, normativt 'klistet', som medvirker afgørende til organisationens overlevelse. Eftersom at organisationens funktioner er omdrejningspunkt, stiller kulturanalysen spørgsmålet:

"Hvad gør kultur, hvilke funktioner har den? [...] Hvordan opstår, udvikler og ændrer den sig...? En sådan funktionalistisk indfaldsvinkel er nyttig, fordi den forsyner os med kategorier, der er umiddelbart relevante for forståelsen af, hvordan grupper og organisationer virker." [Schein, 1986, s. 57]

Symbolisme

Symbolismen er mindre udviklet end de to andre perspektiver og forekommer ind imellem kun at have symbolbegrebet som fællestræk. I dette perspektiv opfattes organisationer generelt som menneskelige systemer, og handlinger finder således ikke sted ud fra et mekanisk årsags-virkningsforhold, men ud fra sociale forestillinger om, hvilken betydning forskellige handlinger har. Den organisatoriske virkelighed bliver herved en symbolsk konstruktion, hvor den fysiske verden omdannes til et symbolsk univers.

Symbolismen fortolker organisationens hverdagsliv, og kulturen er det fortolkningsmønster, som binder organisationsmedlemmerne sammen og skaber et fælles sprog. Geertz [1973] anvender tekst-metaforen som billede for fortolkning af organisationskulturen, fordi kulturanalytikerer som litteraturkritikerer 'læser' organisationen med henblik på at udkrystallisere betydningsmønstre. Det symbolske perspektiv giver i højere grad mulighed for at studere tvetydighed og forvirring, fordi samme handling kan tilskrives mange forskellige betydninger. [Schultz, 1999]

8.2 VALG AF DEFINITION OG MODEL

Diskussionen af organisationskultur er præget af en mangfoldighed, som ikke gør det muligt at tale om et normalvidenskabeligt begreb [Kuhn, 1962] for organisationskultur, idet flere forskellige teoretiske opfattelser konkurrerer om at have den 'rigtige' forståelse. På den baggrund er det problematisk at vælge én opfattelse af organisationskultur, men omvendt ligger det udenfor denne rapports indhold at foretage en dybtgående teoretisk og empirisk diskussion af alle de forskellige kulturopfattelser. Derfor vælges Edgar Scheins [1985], som er en af grundlæggerne af organisationskulturteorien [Hatch, 1997], definition fra bogen 'Organizational Culture and Leadership' som udgangspunkt for diskussionen af organisationskultur i denne rapport.

8.2.1 DEFINITION

Scheins definition lyder som følger:

"Organisationskultur er et mønster af grundlæggende antagelser, der er blevet udviklet af en bestemt gruppe, efterhånden som den lærer at mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integration, og som har fungeret tilstrækkeligt godt til, at det opfattes som sandt, hvorfor nye medlemmer oplæres at anse det som den rigtige måde at opfatte, tænke over og føle på i forhold til disse problemer." [Schein, 1985, s. 9]

Denne definition ligger indenfor det funktionelle perspektiv og er valgt af flere grunde. For det første rummer det rationalistiske og symbolske perspektiv nogle problematiske træk. Det rationalistiske perspektiv overfører 'maskintankegangen' på kulturområdet og reducerer således på forhold kulturbegrebets muligheder og omfang, mens symbolisme perspektivet er problematisk at bruge empirisk, blandt andet fordi det ikke er så veludviklet. For det andet indeholder Scheins definition flere pointer, der har gjort den til et klassisk referencepunkt, når det skal præciseres, hvad organisationskultur er.

For det første fremhæver definitionen, at det ikke giver mening at tale om organisationskultur uden at knytte begrebet til en gruppe i organisationen, der deler en række grundlæggende antagelser. For det andet peger Schein på, at kultur er baseret på læring, som i denne sammenhæng skal forstås som den proces, hvori organisationsmedlemmerne tilpasser den måde, organisationen har fungeret på tidligere, til nye erfaringer. Det er væsentligt at forstå, at læring i definitionen knyttes til to forhold:

- At kultur udvikles, efterhånden som organisationsmedlemmerne lærer at mestre problemer med ekstern tilpasning i forhold til omgivelserne.
- At kultur udvikles, efterhånden som organisationsmedlemmerne lærer at mestre intern integration (for eksempel hvordan kommunikation og koordinering skal foregå).

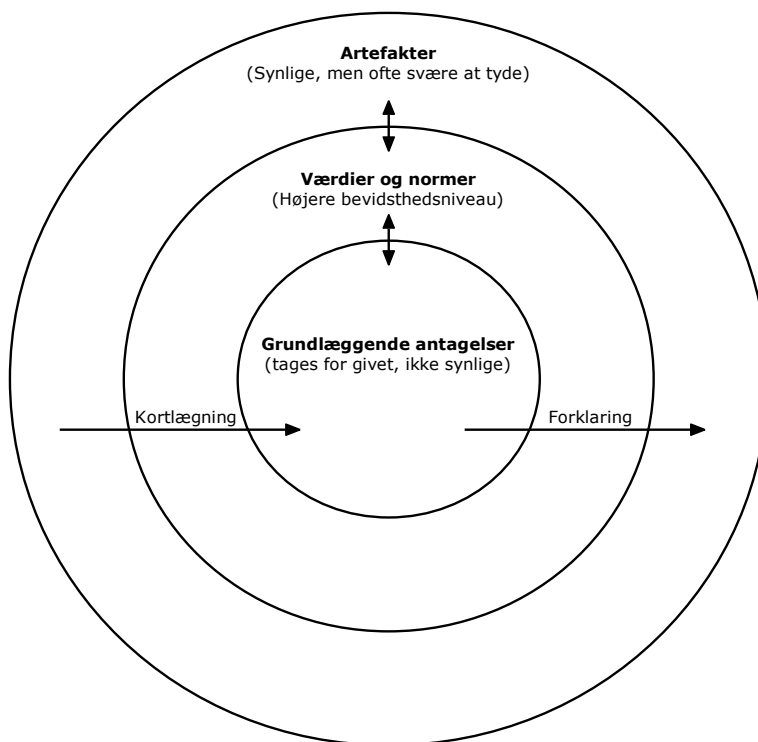
For det tredje understreger Schein, at kulturen alene opretholdes, så længe den anses for at være i overensstemmelse med virkeligheden. Hvis en planlægger eksempelvis har en grundlæggende antagelse om, at investorer kun tænker på det økonomiske resultat, og vedkommende til stadighed bekræftes i, at dette er tilfældet, vil kulturen blive opretholdt og præge strategien i forhold til denne interessentgruppe. Endelig lægger Schein vægt

på, at nye medlemmer i en gruppe bliver lært op i den herskende kultur. De får den præsenteret som den rigtige måde at opfatte, tænke over og føle på i forhold til bestemte problemer. På den måde socialiseres nyansatte ind i gruppens meningsunivers og lærer, hvordan ting skal opfattes og forstås, hvordan der skelnes mellem rigtigt og forkert, og hvad der generelt er passende. [Hatch, 1997; Jacobsen og Thorsvik, 2002]

8.2.2 MODEL

Scheins definition af kultur lægger stor vægt på det, som kan kaldes intrapsykologiske forhold, grundlæggende antagelser, der præger folks perception og tænkning. Grundlæggende antagelser er noget, der tages for givet; en passende logik, der ikke sættes spørgsmålstegn ved. Ofte er den enkelte ikke bevidst om, hvordan vedkommende præges af disse grundlæggende antagelser. Med dette udgangspunkt siger det sig selv, at det er vanskeligt at afdække og studere, hvilken slags kultur der præger en gruppe eller en organisation.

Schein mener, at de problemer, der er forbundet med at analysere grundlæggende antagelser, kan omgås, fordi organisationskultur eksisterer på tre niveauer. Det første niveau, som er hjørnestenen i enhver kultur, er de grundlæggende antagelser. Men disse afspejles i organisationsmedlemmernes værdier og adfærdsnormer, som er kulturens andet niveau. Det tredje niveau består af såkaldte artefakter, som er fysiske, verbale og adfærdsmæssige udtryk for kultur. [Schein, 1991]. De grundlæggende antagelser afdækkes således gennem værdier og normer, der igen afdækkes gennem fysiske objekter og symboler og faktisk adfærd. Muligheden for at studere organisations-



Figur 8.1 Kulturelle niveauer. [Clegg, Kornberger og Pitsis, 2005; Schultz, 1999]

kultur øges, når man bevæger sig fra grundlæggende antagelser over normer og værdier til artefakter, der kan observeres og registreres. Når organisationskultur skal forklares, gås den modsatte vej. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]. Figur 8.1 illustrerer forholdet mellem de enkelte niveauer.

8.3 DETALJERET MODEL FOR ORGANISATIONSKULTUR

På trods af Scheins definition og mange begreber og antagelser er der et stort spillerum i formuleringen af en mere konkret funktionalistisk analysemodel. Det er med andre ord nødvendigt at præcisere relationerne mellem kulturens tre niveauer og kulturens funktioner for konkret at kunne anvende Scheins model som en konkret model for hvordan, man kan diskutere kommunal plankultur på kulturelt niveau.

8.3.1 ARTEFAKTER

Organisationskulturens artefakter danner en mangfoldig og forvirrende overflade, som skaber de umiddelbare indtryk af kulturen og typisk appellerer til fordomme og stereotypier. Behovet for en systematik på artefakt-niveauet er derfor stort, både for at undgå at fortabe sig i detaljer, og for at undgå de helt generelle rubriceringer af organisationen. [Clegg, Kornberger og Pitsis, 2005; Schultz, 1999]

Med artefakter menes der som nævnt konkrete fysiske genstande og sprog og adfærd, der er udtryk for underliggende kulturelementer, det vil sige grundlæggende antagelser, værdier og normer. Artefakter virker som symboler ved, at de formidler information om kultur. Det er en central pointe, at artefakter skal tolkes for at kunne virke som symboler, og det særlige ved et symbol er, at det formidler meget mere information, end man umiddelbart skulle tro. Et ekstremt eksempel er de følelser, folk får ved at se på et rødt, hvidt og sort flag med et gammelt soltegn i midten. Som artefakt er dette flag ikke andet end et stykke klæde med en række tegn på, men for de fleste fremstår dette artefakt som et symbol på nazismen. Selvom artefakter er lette at få øje på, betyder det ikke, at de er lette at forstå. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]. I denne rapport er artefakt-niveauet i tre forskellige analysekategorier.

Sprog og historier

I talesprog gribes ofte til symbolske fortællinger for at nå frem til en betydning. En historie om chefen, der hjalp til, da der var pres på, kan eksempelvis formidle det budskab, at alle er i samme båd, og at alle bliver nødt til at samarbejde for at få hele organisationen til at fungere. Et andet eksempel kan være, at en leder i stedet for at give de ansatte en ordre fortæller, hvordan en tilsvarende situation er blevet håndteret med et godt resultat tidligere i organisationens historie. På den måde overføres grundlæggende antagelser om, hvad der er den rigtige måde at opfatte, tænke over og føle på i forhold til bestemte situationer. De bliver kulturel arv.

I analysen af sprog-artefakter bør der være opmærksomhed på, at sproget ofte er fyldt af symboler, der har en særlig mening for den enkelte. Nogle faggrupper betjener sig af en særlig fagterminologi, herunder planlæggere, og de signalerer på den måde, hvilken gruppe de tilhører. I andre tilfælde kan der være tale om en særlig brug af humor eller slang. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

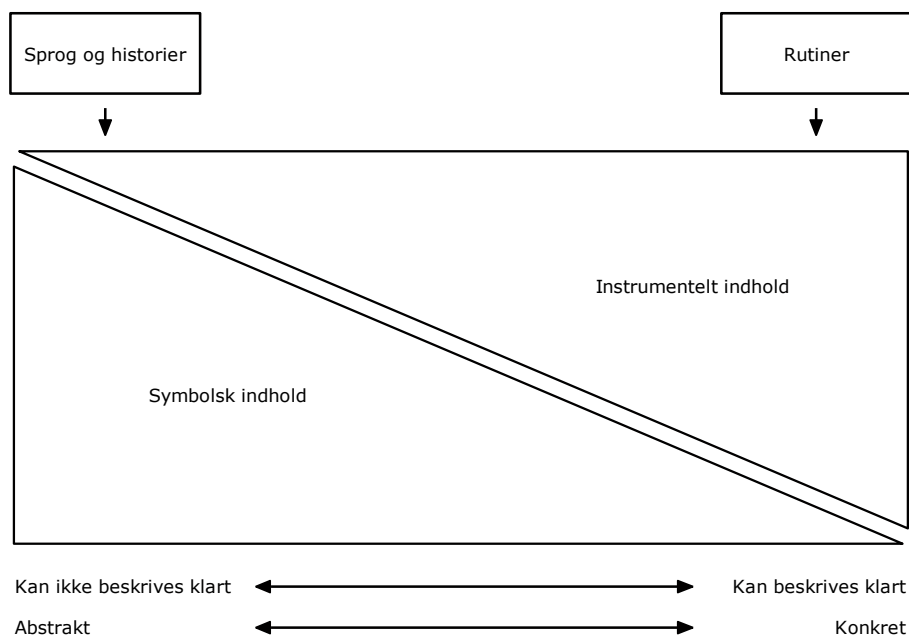
Adfærd og synlige traditioner

En leder, der går meget rundt 'på gulvet' i en organisation, signalerer, at der ikke er stor afstand mellem lederen og de underordnede. Kropssprog kan sige meget om relationerne mellem mennesker i forskellige situationer. Igen kan adfærd symbolisere grundlæggende antagelser, værdier og normer. Ligeledes kan synlige traditioner, sociale, ledelses- eller arbejdstaditioner, symbolisere indgroede værdier. Forbyder traditionen eksempelvis, at det formelle ansvar lægges ud til medarbejderne i tværgående grupper? Eller hvilken teknologi er der tradition for at bruge til opgaveløsningen?

Fysiske udtryk

Dette kan være udformningen af bygninger, den kunstneriske udsmykning, organisationens logo, påklædning med videre. Sådanne fysiske artefakter er lette at få øje på i organisationen. Vanskeligheden består i at finde ud af, hvad de betyder, hvordan de enkelte artefakter er relateret til hverandre, og hvilke underliggende mønstre af kultur, de er udtryk for. [Jacobsen og Thorsvik, 2002; Hatch, 1997; Schultz, 1999]

Når kulturen i organisationer undersøges, er det vigtigt at huske på, at artefakter ikke alene er symboler men har også en instrumental side og kan i større eller mindre omfang være indrettet til at løse en opgave. Et eksempel kan være, at den enkelte har gjort et stykke arbejde, der tjener organisationen (i instrumentel forstand), mens det på den anden side også symboliserer de værdier, organisationen gerne ser efterlevet. I praksis er det vanskeligt at skelne mellem de symbolske og instrumentelle aspekter ved artefakter. Daft [1983] illustrerer dette som vist i figur 8.2.



Figur 8.2 Det symbolske og instrumentelle indhold af artefakter. Frit fra Jacobsen og Thorsvik [2002]

8.3.2 VÆRDIER OG NORMER

Hvor artefakt-niveauet indebærer observation af organisationsmedlemmernes handlinger, har værdi-niveauet derimod en normativ karakter: Hvad organisationsmedlemmerne siger i og om situationer – og ikke nødvendigvis, hvad de gør i situationer, hvor disse værdier burde være gældende. Værdier er derfor ofte genstand for diskussion. Schein fremhæver her lederens afgørende betydning i formulering af nye værdier til påvirkning og forandring af den eksisterende kultur. I mange organisationer formuleres værdier imidlertid sjældent i form af et eksplicit værdigrundlag. I bedste fald formulerer ledelsen generelle værdier, som forventes at organisationen gnidningsløst tilpasser sig.

Værdigrundlaget for organisationens overlevelse kan derfor udvikles i et vakuum, hvor medlemmer på mange niveauer har mulighed for at deltage i en ofte implicit værdiformulering for organisationen. Værdier, som konsekvent formuleres af forskellige grupper i organisationen, kan rejse spørgsmålet om, hvorvidt der er cementeret forskellige subkulturer inden for organisationen, eller om organisationen befinder sig i begyndelsen af en søgelære-proces, hvor nye værdier er under opbygning. [Schultz, 1999]

I undersøgelser af organisationer er det almindeligt at gå ud fra, at værdier kommer til udtryk gennem de beslutninger der træffes, de planer, der lægges, og den filosofi, organisationen lægger til grund for sit arbejde [Jacobsen og Thorsvik, 2002]. Værdier er således defineret som de præmisser, der ligger til grund for organisationsmedlemmernes sortering af tilstande og handlinger som ønskværdige eller ej. Resultatet af analysen af værdi-niveauet omtales af Schein som en opstilling af værdier. En sådan opstilling leder imidlertid sjældent direkte til de grundlæggende antagelser:

"Ofte danner disse lister over værdinormer ikke noget mønster, nogle gange modsiger de endda hinanden, og andre gange er de ikke i overensstemmelse med observeret adfærd." [Schein, 1986, s. 24]

Det antages dog i modellen, at der er en sammenhæng mellem organisationsmedlemmernes grundlæggende antagelser og de værdier, de giver udtryk for. [Clegg, Kornberger og Pitsis, 2005]

Normer er i familie med værdier men angiver, hvad der er passende adfærd for forskellige personer i forskellige situationer. Giddens [1989] definerer forskellen med værdier og normer på følgende måde: Værdier er abstrakte, mens normer er bestemte principper eller regler, som mennesker forventes at følge. Bag enhver norm ligger der en værdi, der udpeger noget som godt, andet som dårligt, mens normerne fungerer som principper, retningslinier og begrænsninger for adfærd. I organisationer vil der både være normer, formaliseret i form af regelsæt, rutiner og formelle etiske standarder, som alle ansatte i organisationen er bekendtgjort med, men der vil også eksistere uformelle normer. Eksempler herpå kan være: Du skal ikke arbejde for meget; hvis du gør det, er du en 'akkordbryder'. Du skal ikke arbejde for lidt; hvis du gør det, er du en 'dovenkrop'. Du skal ikke tro, at du er bedre end dine kollegaer. Disse uformelle normer er med til at styrke sammenholdet og solidariteten i organisationen. [Jacobsen og Thorsvik, 2002]

8.3.3 GRUNDLÆGGENDE ANTAGELSER

Endemålet for den analytiske sortering og findeling af artefakter og værdier er udledningen af det kulturelle paradigme: mønstret af de grundlæggende antagelser. Kortlægningen af det kulturelle paradigme markerer et analytisk brud på artefakt- og værdi-niveauerne, fordi analytikeren her går bag de synlige eller 'hørbare' kulturtræk. I modsætning til artefakter og værdier er mønstret af de grundlæggende antagelser ikke knyttet til kulturens enkelte funktioner, men det danner sit eget paradigme, som skaber sammenhængen mellem de tilsyneladende løsrevne og forvirrende artefakter, værdier og normer.

Schein har, ud fra en omfattende antropologisk undersøgelse af amerikanske kulturer, formuleret fem grundlæggende antagelser, som kulturparadigmer dannes ud fra; menneskeheds forhold til naturen, virkelighed og sandhed, den menneskelige natur, menneskelig virksomhed og menneskelige relationer [Schein, 1986]. Indholdet i de grundlæggende antagelser udfyldes hos Schein gennem en lang række forskellige socialvidenskabelige typologier. Eksempelvis diskuteres den grundlæggende antagelse om virkelighed og sandhed ud fra forskellige virkelighedsniveauer, Webers autoritetstypologi, distinktionen mellem monokrom og polykrom tid, fortids-, nutids- og fremtidsorientering, rums fysiske og sociale betydning og en typologisering af forskellige afstande. [Schein, 1986; Schultz, 1999]

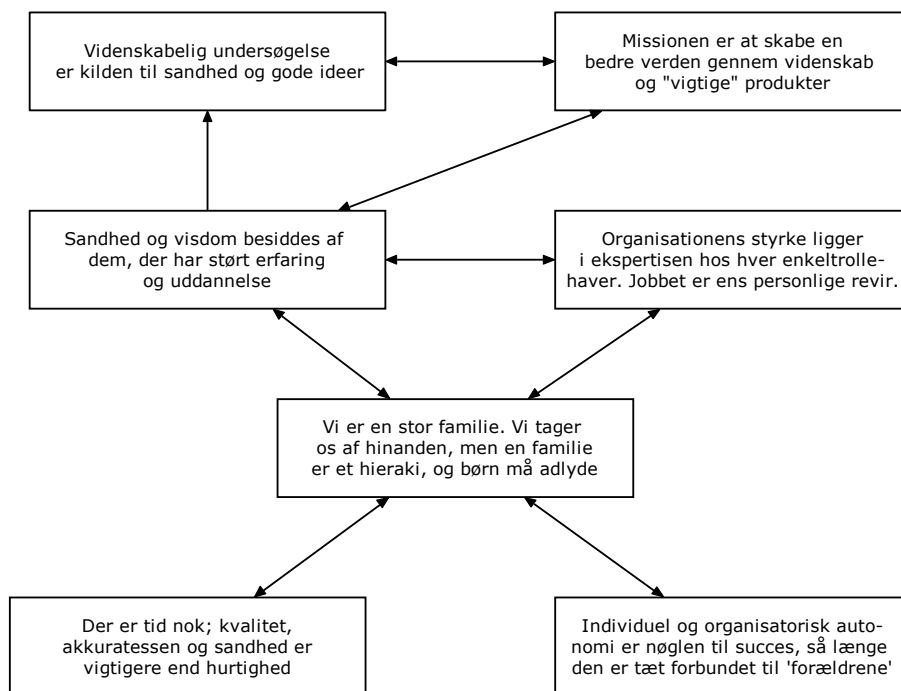
De mange kategorier og typologier kan være inspirerende, men de skaber vanskeligheder i den empiriske analyse af organisationskultur på grund af risiko for at 'drukne' i kompleksiteten og vanskeligheden ved at skelne mellem antagelserne. I sin bog gennemfører Schein da heller ikke selv en case-analyse ud fra egne forskrifter men formulerer langt mere konkrete grundlæggende antagelser. Med inspiration fra disse anvendes følgende syv dimensioner til at skelne mellem forskellige kulturer i denne rapport:

Forholdet mellem organisationen og dens omgivelser	Betragtes organisationen som aktiv og ledende i forhold til omgivelserne, eller opfattes organisationen som passiv og som værende under pres fra omgivelserne?
Vejen til 'sandhed'	Lytter man til 'dem, som ved bedre', og testes det, man antager er sandt til stadighed (det forskningsmæssige ideal), eller bliver man i fællesskab enig om, hvad der er 'sandt'?
Opfattelse af tid	Er organisationen optaget af fortiden, nutiden eller fremtiden? Hvilket tidsperspektiv anskuer man organisationens aktiviteter i?
Opfattelse af den menneskelige natur	Er mennesket grundlæggende godt, ondt eller determineret af dets omgivelser og situationsbestemte faktorer?
Opfattelse af menneskets handlinger	Er der menneskets natur at være aktivt og forsøge at påvirke det, der sker, eller er mennesket passivt og sørger blot at efter bedste evne at tilpasse sig det, der sker? Er handlinger rationelle, eller styres de i højere grad af følelser (irrationelle)?

Opfattelse af konflikt

Bør gruppen være homogen eller heterogen? I hvilket omfang tolereres uenighed?

"Medmindre vi har ledt efter et mønster blandt de forskellige underliggende antagelser hos en gruppe, og har forsøgt at identificere et paradigme der bestemmer, hvordan gruppemedlemmerne opfatter, tænker, bedømmer og føler i forhold til situationer og relationer, kan vi ikke hævde, at vi har beskrevet eller forstået gruppens kultur" [Schein, 1986, s. 115]



Figur 8.3 Scheins eksempel på mønster af sammenhænge antagelser for 'Multi Co.' (fiktiv virksomhed) [Schultz, 1999, s. 35]

I et materiale udarbejdet af Schein, som dog ikke indgår i hans bog, er illustreret to eksempler på mønstre af grundlæggende antagelser [Schultz, 1999]. Det ene er gengivet i figur 8.3 for at illustrere hvorledes et kulturelt paradigme kan se ud. I figuren betyder en pil mellem de enkelte antagelser, at de understøtter hinanden og indgår i etableringen af et fælles, sammenhængende kulturelt paradigme.

Når det kulturelle paradigme er afdækket gennem denne 'tragt'-model, er det muligt at vende tilbage og forklare værdier og artefakter, som udmærker sig ved at være lette at få øje på, men svære at forklare.

8.4 OPSAMLING

I dette kapitel er der med udgangspunkt i kulturorganisationskulturteorien givet et begrebsapparat og en model, der gør det muligt at diskutere den kulturelle del af plankultur. Kort fortalt består denne model i, at artefakterne, som er synlige først, afdækkes, hvorefter normer og værdier afdækkes. Derefter kan organisations grundlæggende antagelser, som danner udgangspunkt for organisationsmedlemmernes holdninger og adfærd konkretiseres. For at kunne diskutere den kulturelle del af plankulturen er det således nødvendigt at opnå viden om følgende elementer:

Sprog og historier	Fortæller hvordan organisationsmedlemmernes 'snakker' om planlægning og dens gennemførelse.
Adfærd og synlige traditioner	Fortæller om organisationsmedlemmernes organisationsadfærd og meningsdannelse.
Fysiske udtryk	Fortæller om 'stemningen' i organisationen.
Sociale værdier og normer	Fortæller om organisationsmedlemmernes værdier og normer bag arbejdet.
Grundlæggende antagelser	Fortæller hvordan organisationsmedlemmerne grundlæggende tænker.
Kulturel paradigme	Fortæller hvordan de grundlæggende antagelser hænger sammen.

Når disse elementer er afdækket, er det muligt konkret at diskutere plankultur på det kulturelle niveau.

KAPITEL 9

9 ORGANISATIONSKULTUR EMPIRISK

I dette kapitel analyseres den kulturelle del af plankulturen i Fredericia Kommune med udgangspunkt i de teoretiske begreber og den detaljerede model, som blev præsenteret i kapitel 8. Indledningsvist tages dog en diskussion af, hvorvidt det er relevant at snakke om en eller flere subkulturer i Fredericia Kommune. Hvor andet ikke er angivet, er det de gennemførte interviews, jf. bilag F-J, der er anvendt som kilde.

9.1 EN ELLER FLERE SUBKULTURER

Det første spørgsmål, når en organisationskultur skal kortlægges, er naturligt: Hvor mange kulturer skal kortlægges? Et naturligt skel i den kommunale organisation er mellem politikere og embedsværk, der populært sagt 'sidder på hver sin side af skrivebordet' og har forskellige funktioner i en kommunal organisation. Det kan imidlertid diskuteres, om det giver mening og eventuelt er analytisk hensigtsmæssigt at snakke om, at politikernes har en organisationskultur i plansammenhæng, hvilket jo er fokus i denne rapport. Det, man ville kalde politikernes subkultur i plansammenhæng, hvis den skulle kortlægges, ville være politiske ejerskab, ambitionsniveauet, opfattelsen af den fysiske planlægnings funktion og lignende. Dette hører imidlertid, som plankulturen er opdelt i denne rapport, i højere grad under den normative del. Den politiske subkultur i forhold til planlægning, hvis man kan kalde den det, er således analyseret i kapitel 11, da det vurderes, at denne i høj grad er determinerende for de lokale planrationaler.

Næste relevante spørgsmål er: Er der flere subkulturer i embedsværket blandt planlæggerne? Følgende citater antyder, at dette måske er tilfældet:

"Altså der sker ikke ret meget koordinering. Og det kan du selvfølgelig sige, at det har også noget med kulturen på selve vores arbejdsplads at gøre, som på nogen måde er lidt anstrengt, fordi dem der ikke lige sidder og laver det her... Altså vi er fire planlæggere, der stort set sidder med det her, boligplanlægning og erhvervsplanlægning. Og dem der ikke er med til at lave det, de synes det er lidt: "Øv. Snyd. Vi vil også." Men det er meget os, de kommer til. Og når vi kommer til enden af dagen, så er det også os, der udfører arbejdet. Men blandt vi fire planlæggere, der er en meget god kommunikation om, hvordan vi løser opgaver." [Lorentzen, 2006, 7.20]

"Det vil du sikkert høre, at vi [fire planlæggere] er bare så sammenspist, at vi vil ikke noget med nogen andre. Hvilket vi ikke synes passer. Men det har også noget med kemi at gøre. Kemi er vigtig. Specielt i sådan en hverdag, som er så hektisk, og hvor vi faktisk står og mangler ekstra hænder. Så er det enormt vigtigt, at man kan sammen. Det kan vi nok ikke helt i det team her." [Lorentzen, 2006, 1.10.20]

Alle tre interviewede planlæggere er enige i, at planteamet på ingen måde er et homogent team, og at der regelmæssigt er konflikter, hvilket er uddybet i afsnit 9.2.2, ikke store afgørende men alligevel er de til stede. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt uhomogenitet i planteamet kan tolkes som et udtryk for, at der eksisterer forskellige kulturer og måder at tænke planlægning. Ifølge Glerup så kan det:

"Altså det har selvfølgelig også noget med ens faguddannelse at gøre. Nu har man lavet et planteam, [...] og så kan du godt forestille dig, at der ikke er nogen leder i sådan et planteam. Der er nogle tekniske assistenter for eksempel. Vi har også en enkelt kontordame. Og så er der nogle arkitekter og nogle ingeniører, der sidder i sådan et planteam. Og opfattelsen af sager og måden at planlægge på er forskellig. Og så sidder vi nogle rimeligt gamle planlæggere, der meget er den fysiske planlæggertype; den der det-hele-skal-hænge-sammen. [...] Det må vi jo så også indrømme, at det er os lidt ældre planlæggere, der sidder på planlægningen." [Glerup, 2006, 55.40]

Der er således flere subkulturer i planafdelingen i Fredericia Kommune. Af de interviewede planlæggere udgør Glerup og Lorentzen en del af de fire erfarne planlæggere, der nævnes i ovenstående citater, mens Terp som nævnt er uddannet landinspektør og hovedsagelig tager sig af driftsopgaver. Selvom de således har forskellige opgaver, er en min vurdering på baggrund af de gennemførte interviews, at det alligevel giver mening at snakke om de fire erfarne planlæggere og Terp som havende en samlet kultur. Glerup bekræfter dette:

"Nu skal du snakke med Michael, det er en af de unge, som sidder og laver sager. Han vil nok synes, at det er os, der sidder med alle de spændende opgaver. Men nu Michael, han tænker stort set ligesom os, det er ikke derfor. Men der er andre, der ikke gør det. Og det giver nogle konflikter – nogle konflikter med at nogle synes, at de bliver holdt udenfor, og nogle synes ikke, at vi [de erfarne planlæggere] ikke orienterer nok om det vi laver. Og det er selvfølgelig også et problem." [Glerup, 2006, 55.40]

Der er nogle enkelte punkter, hvor Terp tænker anderledes kulturelt, hvilket jeg vil påpege løbende, men overordnet tillader jeg mig at betragte de tre interviewede planlæggere som havende samme kulturelle paradigme angående planlægning.

Da der kun er foretaget interviews med planlæggere fra én subkultur, er det en selvfølge, at der ikke kan siges noget om de andre subkulturer, der måtte være omkring planlægningen i Fredericia Kommune, det vil sige holdninger og adfærd hos de andre medarbejdere i planteamet eller andre teams og afdelinger for den sags skyld. Dette er selvfølgelig problematisk i forhold til en helhedsbetragtning, hvis formålet er at kortlægge organisationskulturen i Fredericia Kommune generelt. Denne rapport fokuserer dog på plankultur, hvorfor subkulturen hos de interviewede planlæggere, der som nævnt i ovenstående citater og i kapitel 9 varetager alt fysiske planlægning, bortset fra byfornyelse, skilte og facader og lignende, sandsynligvis er den væsentligste. Der afgrænses således til kulturen hos de fem ovennævnte planlæggere i denne rapport, hvorfor det er den subkultur, der i den resterende del af rapporten refereres til, når Fredericia Kommunes organisationskultur i plansammenhæng nævnes.

9.2 ARTEFAKTNIVEAU

Artefakter er som beskrevet i afsnit 8.3 de synlige træk ved kulturen. Disse kortlægges for Fredericia Kommune i dette afsnit.

9.2.1 SPROG OG HISTORIER

Vi er pressede / det letter ikke

Som nævnt flere gang i kapitel 9 er der en udbredt følelse blandt de interviewede planlæggere af at være underbemandede i forhold til antallet af opgaver. Dette betyder ifølge planlæggerne, at der ikke er tid og ressourcer til at videreudvikle planlægning, da de ligefremme opgaver optager meget tid og ressourcer:

"Vi kan ikke tage os den tid, der skal til for ligesom at sige: "Nu vil vi noget nyt med vores plansystem. Nu vil vi prøve at udfordre rammerne for det." Det er der ikke tid til. Det går op i borgerhenvendelser, dispensationer fra lokalplaner og andre ting... Den der driftsside tager meget tid." [Lorentzen, 2006, 33.00]

En sproglig formulering, der går igen i interviewene er 'det letter ikke'. Planlæggerne føler ikke, at der er tid til refleksion og overvejelser over *"hvordan er det, at vi får lavet en plankultur, der er lidt mere liv i; bliver lidt mere luft i, letter lidt."* [Lorentzen, 2006, 34.40]

Vi er udviklingsorienterede

Grunden til, at de interviewede planlæggere føler, at den driftsmæssige side af planlægningen optager meget tid, hænger givetvis sammen med, at kulturen er meget fokuseret på det udviklende og de overordnende linier. Dette gælder ikke mindst de fire erfarne planlæggere, som med deres egne ord er kommet langt væk fra den daglige drift:

"Det er meget udviklingspræget. Det, synes jeg egentlig lidt, har været kultur, hos os [planteamet] i hvert fald. I hvert fald har planlægningsdelen været utroligt udviklingspræget. [...] Der har var jo måske også haft sådan et syn på det, at... For eksempel synes vi jo, at andre i forvaltningen kan være træge [grinen]. Men det tror jeg også ligger i kulturen heroppe [planteamet hører til på 2. sal], at vi har været dem, der har stået for udvikling, mens vores vejafdeling og spildevandsfolk, de har holdt mere igen end os. De ser mere på de tekniske problemer." [Glerup, 2006, 1.14.10]

Denne kultur indebærer, at der fokuseres på de store og afgørende projekter på bekostning af detaljen:

"Jeg tror at kulturen, altså sådan som jeg ser det, så har den været meget udviklingspræget, og vi har altid syntes, det var sjovt med de store projekter. Vi har været meget sådan fokuseret på den overordnede planlægning, og ikke på detaljen. Og der hvor vi måske har haft svaghederne, er så omkring den mere detaljerede... Når først projekter er skudt af og skudt i gang, har vi måske heller ikke været gode nok til at følge op på det." [Glerup, 2006, 1.16.00]

Det er blandt andet Fredericia Kommunes store især erhvervsinvestering, der har sat planlæggere mere i frontlinen end tidligere, da temaplanerne er en naturlig del af denne investering. I den forbindelse snakker planlæggerne om, at de sandsynligvis har fået en anden rolle:

"Jamen, det er jo en meget mere fremadrettet rolle, hvor vi har kunnet få lov til, ligesom at folde vingerne ud, prøve at blafre lidt, og få lov til at komme til bunds i nogle problematikker. Og kunne lave et grundigt stykke arbejde for en gangs skyld." [Lorentzen, 2006, 42.30]

Informanterne mener klart, at hovedparten af ideerne på planområdet opstår og udvikles i planafdelingen, hvorfor de udgør den største idefabrik i kommunen.

Vi er engagerede

Der er bred enighed om, at der er et højt niveau af engagement blandt planlæggerne i Fredericia Kommune, både blandt planlæggere og politikere, her illustreret ved et citat fra Ejby:

"Det jeg synes er fedt med de embedsmænd, vi har, det er, at de virker enormt tændte på opgaven. De har visioner. Jeg kan godt lide, at når vi har de der udvalgsmøder, at de tør gå ind og... Ikke sådan egentlig at forsøge at manøvrere os på plads, men tør at komme ind og komme med nogle input, når vi har de der diskussioner i udvalget. Det synes jeg præger det meget. Altså, højt fagligt niveau. Jeg har i hvert ikke gennemskuet, at det skulle være modsat. Og så den der entusiasme, den der vilje til at ville det bedste for kommunen, det synes jeg, at det er klart min fornemmelse." [Ejby, 2006, 45.20]

Ifølge Lorentzen er det store engagement i planafdelingen dog ikke uden konsekvenser:

"Hver især har jo også knoklet en vis legemsdel ud af bukserne for at nå dertil, hvor vi er nået. Altså, jeg har virkelig knoklet for at sige: "Her er jeg. Jeg kan godt noget." Altså har bevist at jeg kunne nogle ting, kunne løse nogle komplekse opgaver. Og det er jo også det, man bliver valgt ud fra, tror jeg. Og plus det der med, at man kan, man er parat til at slippe, hvad det skal være og gå ind i et projektforsøg, [...] hvor man også virkelig skal give noget af sig selv, når man skal kaste nogle ideer på bordet. Altså, det koster noget. Du skal give noget af dig selv for at det gøre det her." [Lorentzen, 2006, 1.12.50]

På spørgsmålet om, hvorfor planlæggerne alligevel har så stort engagement, selvom arbejdet kan være hårdt, er svaret hos de interviewede planlæggere, at de synes, det er spændende og selvudviklende at arbejde, som man gør i Fredericia Kommune, det vil sige visions- og værdibaseret, hvor embedsmændene har stor indflydelse på eget arbejde:

"Det er fordi, vi godt kan lide vores arbejde. Det tror jeg, Fredericia Kommune lever ret højt på, at vi godt kan lide det, vi laver [grinen]." [Lorentzen, 2006, 1.30.45]

Der eksisterer en generel 'vi er gode'-holdning blandt informanterne, selvom de indrømmer, at der ind imellem laves fejl.

Jeg kan huske

Selvom planlæggerne i Fredericia Kommune er engagerede og generelt glade for at arbejde i Fredericia Kommune, der har jo som nævnt kun været få udskiftninger, er en af 'historierne', der fortælles af især de erfarne planlæggere, en 'det var nu også bedre i gamle dage'-holdning. Der henvises flere gange i interviewene til, at der i 'gamle dage' før det ledelsesmæssige skift, jf. kapitel 9, var kortere mellem politikere og planlæggere, og det var muligt at få en uformel snak med politikerne på plangangen. Den generelle holdning er, at tingene er blevet mere komplicerede i dag, og at planlæggernes faglighed måske har en mere tilbagetrukket rolle, selvom den fortsat udgør en væsentlig del af planlæggernes bevidsthed. Denne historie er en påmindelse om, hvor meget planlægningen og organisationsstrukturen har ændret sig i Fredericia Kommune.

9.2.2 ADFÆRD OG SYNLIGE TRADITIONER

Eksternt samarbejde og åbenhed

I forlængelse af at planlægningen er kommet til at stå mere centralt i Fredericia Kommune, er planlægningen blevet mere udadvendt. De interviewede planlæggere mener, at de tidligere i højere grad var eksperterne, der sad på kommunen og lavede planer, hvor der i dag er mere input fra borgerne:

"Førhen når vi sad og lavede vores planer var det utroligt lidt borgerdeltagelse, der i virkeligheden var. Der kom de sædvanlige hundrede, når du holdt borgermøder og så videre. Der var slet ikke de der bemærkninger og indsigelser til vores planer, som der er i dag. I dag er der jo meget mere opmærksomhed på det, som kommunen laver. Det har selvfølgelig også noget med den tidsalder, vi lever i; mulighederne for at kommunikere via Internettet, gennem aviser, presse og på anden måde, at gøre."
[Glerup, 2006, 47.00]

Traditionen på planlægningsområdet har således udviklet sig til, at eksternt samarbejde vægtes høj i planafdelingen, da man vurderer det som en væsentlig parameter for planens succes, som illustreret i følgende citat:

"Der er også sket en markant ændring. Vi har tradition for at arbejde sammen på kryds og tværs. Vi har jo lært fra tidlig tid, at planer er meget lettere at virkeliggøre, hvis man udarbejder dem i samarbejde med dem, som kunne interessere sig for planen. Og det kan være interesseorganisationer i byen af forskellig art. Vi laver ikke en trafikplan for midtbyen uden at have detailhandlen med inde i planen allerede fra starten af." [Glerup, 2006, 47.00]

Glerup fortsætter i interviewet med at fortælle, at inddragelse af borgere i forbindelse med eksempelvis en lokalplan naturligvis også er vigtigt, og at der gøres en indsats herfor, men at det på mange måder er sværere, da en lokalplan ofte ender med, at det, der er godt for mange, er skidt for den enkelte, jf. afsnit 11.4 for en uddybende diskussion af borgerinddragelse og interessentvaretagelse i Fredericia Kommune.

Internt samarbejde og uhomogenitet

De interviewede planlæggere er enige om, at planteamet på ingen måder er en homogen størrelse, og at der desværre er mange mindre konflikter. Disse kan eksempelvis være:

"Det kan uenigheder om alt muligt. Det kan for eksempel være uenigheder om det her med at organisere sig. Hvordan får vi mere styr på vores opgaver i vores team? Der kan være nogen, der synes, som jeg gør, at der skal en eller anden ind til at koordinere det. Vi skal måske have tidsregistrering. Så er der nogen, der synes, at det skal vi absolut ikke have." [Terp, 2006, 9.20]

Informanterne giver flere bud på, hvorfor uhomogenitet præger planafdelingen. Terp tror, at det hænger sammen med, at planteamet er en form for historisk rest fra en omstrukturering, hvor mange af en gammel teknisk forvaltnings funktioner blev flyttet ud i andre afdelinger og teams, hvor planteamet 'blev tilbage'. Han påpeger, at kommunen ikke har nogen kortafdeling, men at denne ligger i planteamet, ligesom han mener, at byfornyelse og godkendelse af facader og skilte lige så godt kunne ligge i kommunes byggeafdeling. Blandt alle de interviewede er der enighed om, at planteamets mange funktioner og forskelligartede opgaver er med til at skabe uhomogenitet, men kemi spiller også ind:

"Men det har også noget med kemi at gøre. Kemien er vigtig. Specielt i sådan en hverdag, som er så hektisk, og hvor vi faktisk står og mangler ekstra hænder. Så er det enormt vigtigt, at man kan sammen. Det kan vi nok ikke helt i det team her. Altså, nu er der også en enormt rå omgangstone. Rå men kærlig. Og det er simpelthen nødvendigt for at overleve. Altså sort humor. [grinen] Det er ikke alle, der kan tåle det. Der var mange, der synes: "Hold da op, hvordan er det I taler til hinanden? I er da farlige heroppe." Men det er vi bare nødt til at gøre for at holde det hele ud [grinen]. Det bliver da også for meget en gang imellem." [Lorentzen, 2006, 1.10.20]

På spørgsmålet om, hvordan uenigheder og konflikter håndteres, når der ikke eksisterer nogen formdel leder, er svaret, at en del snakkes igennem, især for de områder, hvor der eksisterer fagfora, jf. afsnit 7.7, mens det meste ignoreres. Dette betyder, at for de situationer, hvor der skal leveres et resultat og en tilbagemelding til ledelsen eller politikerne, er de almindelige demokratiske spilleregler gældende, det vil sige, at det, der er flertal for, gives videre.

Som nævnt i afsnit 9.1 er der dog forholdsvis meget sammenhæng mellem planlæggerne med subkulturen, der kortlægges i dette kapitel, hvorfor de interviewede planlæggere ikke mener, at det har indflydelse på den gennemførte planlægning, at planteamet er en uhomogen størrelse, men at det 'blot' skaber utilfredshed:

"Det har selvfølgelig en indflydelse på planlægning på den måde, at det er sværere at få tingene til at hænge sammen. Men som jeg sagde til dig, så er dem, som arbejder godt sammen, også dem, som laver temaplanerne [grinen]. Så på den måde kommer det jo alligevel til at hænge rimeligt sammen. Men det giver meget utilfredshed, vil jeg sige." [Glerup, 2006, 59.20]

Arkitektmiljø

Glerup mener, at han som arkitekt og tidligere planchef har været til at præge planmedarbejderne, "og det gør jo nok også, at jeg har sørget for at få nogle arkitekter ansat her." [Glerup, 2006, 1.20.00]. Der har altid været flest arkitektuddannede planlæggere i Fredericia Kommune og således også nu, og en overvægt arkitekttypen smitter naturligvis også af på kulturen. Der anvendes eksempelvis ikke tidsregistrering i planteamet, hvilket er medvirkende

til, at det er svært at optimere planteamets ressourcer. Dette er et af de punkter, hvor man mærker, at Terp har en anden baggrund end de fire erfarne planlæggere, idet han synes tidsregistrering og mere styring generelt kunne være en god ide:

"Jeg vil gerne vide, hvad jeg bruger tiden på. Jeg synes bestemt, at jeg bruger min tid på en fornuftigt måde, så jeg er sku ligeglad med, at det bliver dokumenteret. Men sådan er det langt fra alle, der har det. Og indtil videre er der nok flere, der synes det er en dårlig ide, end der er nogen, der synes det er godt." [Terp, 2006, 8.10]

At der er flere, der ikke synes tidsregistrering er en god ide, hænger givetvis sammen med arkitektkulturen, der, med fare for at sætte folk i bås, er mere frigjort, hvilket også Terp mener:

"[Arkitekter] har det med fritænkning og nogle løse rammer og noget plads til at kunne tænke kreativt. Og det der med, at det hele skal sættes i et skema, og der skal tages tid på ting, det tror jeg kolliderer lidt med den måde, de ser verden på. Hvor jeg har sådan nok lidt mere en naturvidenskabelig indfaldsvinkel til planlægning. De har en idemæssig indfaldsvinkel." [Terp, 2006, 8.10]

Arkitektkulturen går igen flere gange i organisationskulturen i Fredericia Kommune, jf. for eksempel afsnit 9.2.1 om, at fokus generelt er på udvikling frem for det lidt mere 'kedelige' drift og administration:

"Det er jo langt mere spændende for os, der skal til at udvikle på en Chimera-grund på 17 hektar her nede i byen, end det er at sidde og behandle zonesager [grinen]." [Glerup, 2006, 1.18.00]

9.2.3 FYSISKE UDTRYK

Fysisk er planafdelingen lokaliseret som en samlet afdeling på sin egen gang. Dette påvirker kulturen må den måde, at der ikke kommer så stort samarbejde med de andre afdelinger, jf. afsnit 7.7, som informanterne kunne ønske, når målet er helhedsorienteret planlægning:

"Et af problemerne med det her team er måske, at man vil lave en flad struktur, men det er stadigvæk den der lidt gamle afdelingsopdeling, hvor planafdelingen er folk, der også tager sig af zonesager og de lidt mere enkle sager." [Glerup, 2006, 57.50]

Derudover illustrerer de fysiske artefakter arbejdsdelingen i kommunen, idet selvom en stor del af opgaveløsningen er lagt an på projektarbejde, har hver enkelt eller to planlæggere deres eget kontor, hvor døren kan lukkes for 'de andre'. På mange måder sidder hver planlægger med deres eget område eller deres eget projekt, hvorfor de bliver en form for specialister, hvis der kan tales om det i planlægningsssammenhæng, der i sagens natur er præget af generalister. På hvert kontor ligger bunker af papir, der illustrerer de mange igangværende projekter i kommunen.

9.3 VÆRDI OG NORMNIVEAU

Værdi og normniveauet er som nævnt i afsnit 8.3.2 et dybereliggende niveau end artefaktniveauet og omfatter de præmisser, der lægges til grund for organisationsmedlemmernes passendehedslogik. Analysen af værdiniveauet tager udgangspunkt i Jørgensens [2004] bog 'På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner', jf. afsnit 5.3.1, der som nævnt indeholder en række værdier, som er identificeret i det offentlige. Med udgangspunkt i de identificerede artefakter og interviewene med planlæggerne er de værdier, som kan genkendes i Fredericia Kommune, og som kan siges at være repræsenterende organisationskulturen, gengivet i det følgende indenfor nogle generelle kategorier.

9.3.1 OFFENTLIGT ANSATTE

Ansvarlighed, professionalisme og entusiasme er de centrale identificerede værdier i forhold til det at være offentlig ansat. Entusiasmen er allerede beskrevet i afsnit 9.1, hvorfor det ikke uddybes her. Ansvarlighed og professionalisme kommer blandt andet til udtryk, når der bruges konsulenter på planområdet, hvilket i øvrigt er noget man er begyndt med i løbet af de sidste otte år. Lorentzen fortæller, at holdningen i planteamet er, at brug af konsulenter ikke giver mindre arbejde, men andet arbejde, og at planteamet forsat ønsker 'hånd i hank' med hvad konsulenterne foretager sig:

"Altså, vi har i hvert fald valgt, når vi har haft konsulenter til blandt andet boligplanen, der har vi sagt: "Det kan godt være I [konsulenter] skal tegne for os, men vi bestemmer, hvad I skal tegne, og hvad I skal skrive." Så vi er gået meget ind i processen og sagt: "Vi vil have sat vores fingeraftryk på det her.""
[Lorentzen, 2006, 47.15]

Planlæggerne føles sig på mange måder ansvarlige overfor den planlægning, der gennemføres, så brugen af konsulenter har ligefrem øget ejerskabet til den udarbejdede planlægning blandt informanterne:

"Altså, for mig kunne det slet ikke komme på tale, at man havde en opgave, og den sagde man 100 procent til konsulenten: "Den kan du lave. Du kan komme tilbage, når du er færdig med den." Fordi så ville jeg ikke syntes, at det var min plan. Så vil jeg sætte den ind i reolen og sige: "Nåh."" [Lorentzen, 2006, 49.10]

Normen for standarden på det faglige niveau og engagement er høj i Fredericia Kommune, bedst illustreret ved følgende citat fra Lorentzen:

"Jeg synes måske, at der er nogle, der springer lidt let over, eller hen over hvor gærdet er lavest, og som måske ikke har de samme kvalitetskrav til for eksempel en lokalplan, som jeg selv har. Det kan irritere mig personligt, men det er ikke sådan et eller andet med, at vi ikke er enige om de overordnede linier for, hvordan tingene kører." [Lorentzen, 2006, 57.50]

Der forsøges altid at lave en vis kvalitetskontrol af det materiale, der sendes ud af kommunen, men idet der ikke altid grundet planteamets forskellighed er enighed om, hvad kvalitet er, lykkedes det ifølge interviewpersonerne ikke altid.

9.3.2 FORHOLDET MELLEM FORVALTNING OG OMGIVELSER

Professionalisme er en værdi, der går igen herunder, men også værdier som rimelighed, dialog, åbenhed og interessebalancering er centrale for planlæggerne i samarbejdet med eksterne interessenter.

Som nævnt i afsnit 9.2 er holdningen i planafdelingen, at samarbejde og dialog med eksterne parter er godt, men der eksisterer samtidigt en erkendelse af, at planlæggerne er bureaukrater, og at der let kommer smagdommeri i interessebalanceringen:

"Ja, på et eller andet plan [er vi smagsdommere]. Men jeg vil hellere have den der rolle, hvor vi har en dialog med folk. Prøve at overbevise dem om, at man gøre tingene på en anden måde. Nogle gange kan du jo ikke opnå et eller andet resultat, og så har vi jo en eller anden plan, vi slår dem oveni hovedet med. På den måde bliver vi jo smagsdommere." [Lorentzen, 2006, 1.22.20]

"Jeg synes selv, at jeg har haft sådan rimeligt tilfredse kunder i butikken i de planer, jeg har lavet [grinen], men der er også mange eksempler, hvor vi ikke har. Vi laver også planer, som folk er rigtig trætte af. Det gør vi ind imellem. Men jeg synes, vi gør det, når der er faglig god grund til at gøre det." [Terp, 2006, 44.10]

Der er bred enighed blandt de interviewede planlæggere, og også politikerne for den sags skyld, at man ikke kan gøre alle tilfredse i planlægningen, og i den interessebalancering bruger planlæggerne meget deres faglige vurdering af hvilke argumenter, der er de bedste, som derfor skal vægtes højt.

Endelig er tilpasningsevne i forhold til omgivelserne også en identificeret værdi, eksempelvis illustreret i følgende citat:

"[V]i har nok altid tænkt planlægning på samme måde, sådan overordnet. Vi har altid syntes, at man skal sætte de højeste kvalitetskrav, man kunne. Men vi har tilpasset vores kvalitetskrav til mulighederne. Det er hele tiden en balance med at få dem til at lave det så flot som muligt, uden at det siger niks." [Glerup, 2006, 1.38.20]

Fredericia Kommune kan på grund af væksten i disse år tillade sig at stille større krav til eksempelvis byggeri, hvilket der også bliver, jf. afsnit 11.1.2, dette er der en klar erkendelse af.

9.3.3 FORHOLDET MELLEM FORVALTNING OG POLITIKERE

Under denne kategori er værdier som politisk loyalitet, responsivitet, ansvarlighed og moralsk standard centrale for organisationskulturen. De sidste værdier kommer især til udtryk i den faglige stolthed, som synes at præge organisationen. Det er således ikke ualmindeligt, at planafdelingen fastholder faglige argumenter, selvom politikerne ønsker et eller andet ændret i eksempelvis en lokalplan eller sag:

"Og vi sætter også sager på [dagsordenen], vel vidende, at de bliver afvist. Fordi vi synes, der er faglige argumenter for det." Men hvis en sag bliver afvist af Teknisk Udvalg bliver den rettet til, så siger vi: "Så, har vi gjort opmærksom på problemet og..." [Terp, 2006, 52.40]

Terp fortæller, at han ofte indenfor driftsområdet tager parti for borgerne, selvom han ved, at det måske når imod politikernes overordnede politik, fordi han mener, der faglige gode argumenter for det. Og kulturen i kommunen er, at dette skal man være villig til:

"Og det synes jeg, at man som planlægger, eller embedsmand i det hele taget, det skal man være villig til. Man skal være villig til at stille sig op og sige: "Det kan godt være, at I politisk synes, det her er det rigtige at gøre, men kære venner, det har I altså ikke hjemmel til..." [Terp, 2006, 47.30]

Samtidigt er holdningen blandt informanterne, at man også skal være villig til at bøje af, hvis politikerne tilside-sætter de faglige argumenter, og påtage sig den klassiske embedsmandrolle, hvor fokus er gennemførelse af politikernes beslutninger. Generelt er holdningen, at man i højere grad følger politikerne i tilfælde, hvor der er meget politisk bevågenhed.

9.3.4 TRANSFORMATION AF INTERESSER TIL BESLUTNING

Som beskrevet i afsnit 9.2.2 er planteamet uhomogent uden nogen formel leder, hvorfor mange beslutninger i planteamet tages i fællesskab ved flertalsbeslutninger, det vil sige med udgangspunkt i en flertalsvilje værdi. På sagsniveau er der dog som beskrevet i kapitel 7 en stor grad af 'selvforvaltning', hvorfor en værdi som lokalt selvstyre også er at finde i organisationskulturen.

9.4 GRUNDLÆGGENDE ANTAGELSER

Beskrivelse og analyse af artefakter og værdier kan som beskrevet i afsnit 8.3 producere en indsigt i organisationskulturen, som kan anvendes i diagnosticeringen af de grundlæggende antagelser, det vil sige dybereliggende lag af antagelser om 'det rigtige' eller passende logik om man vil. Da de grundlæggende antagelser befinder sig på et dybere analyseniveau, stiller det krav om overblik over data, der gør det muligt at analysere de store linier. Analysen af de grundlæggende antagelser inddrager således udover interviewmateriale og observationsdata generelle indtryk af, hvordan planafdelingen fungerer, dels gennem uformelle samtaler og interviews med politikere, som i denne sammenhæng er eksterne informanter.

Ud fra datamaterialet og den forudgående analyse af artefakter og værdier åbnes op for en indtrængning i organisationsmedlemmernes dybtliggende fælles antagelser. Det er ikke en objektiv analyse af planlæggernes grundlæggende antagelser, som klart og utvetydigt fremgår af datamaterialet. De grundlæggende antagelser er min systematisering af fælles antagelser blandt organisationsmedlemmerne, som opfylder følgende kriterier:

- Antagelserne ligger bag en række forskellige relationer og situationer og er derved ikke 'genstandsspecifikke.'
- Antagelserne er en fælles ramme for en række af de uenigheder og forskelle, der eksisterer imellem organisationsmedlemmerne.
- Antagelserne er ikke sammenhængende formuleret af organisationsmedlemmer, men kan optræde i 'brudstykker' i datamaterialet.

Missionen er at skabe en bedre verden gennem 'vigtige' produkter

Planlæggerne i Fredericia Kommune har en antagelse om, at deres job er vigtigt, og at de planer, sager med videre, der udarbejdes, er vigtige for at skabe en bedre verden. Informanternes etiske kodeks hælder klart i retning af 'det gode liv' og præger alt arbejde, der udføres, og arbejdsindstillingen generelt. 'Vi ser fremad' er et udpræget mantra. Derudover er jobbet ens personlige revir.

Ingen kan gøre det bedre end os

Organisationsmedlemmer antager, at der ikke er andre, der kan gøre tingene bedre end dem. Det er ikke fordi, de aldrig begår fejl, eller tingene går galt, men fordi der ikke er andre, som vil være i stand til at gøre det bedre. 'Det' refererer til de mange forskellige funktioner og opgaver, som planafdelingen varetager, mens 'bedre' ikke referer til et præcist mål for opgaveløsningen, men er en sammenblanding af forskellige dimensioner, - hensyn til helheden som planlæggerne selv udtrykker det. Antagelsen indeholder en kvalitetsforestilling om, at 'vores' er af en mindst lige så høj faglig, indholdsmæssig og analytisk kvalitet som 'deres'. De andre, eksempelvis konsulenter og nabokommuner, kan gøre tingene interessant og anderledes, man har generelt ikke samme høje kvalitetsniveau og analytiske helhedssyn som 'vi' har.

Planlægningen er vores

Organisationsmedlemmerne i kommunen antager, at de har en naturlig ejendomsret over planlægningen, især den detaljerede planlægning. Antagelsen indebærer, at planlægning alene varetages af planlæggeruddannede, og at andre så vidt muligt ikke skal blande sig i det. Men de må gerne komme med input.

Visdom besiddes af dem, der har størst erfaring og uddannelse

Mens den objektive sandhed indenfor planlæggerfaget sandsynligvis ikke findes, er det planlæggerne i Fredericia Kommunes antagelse, at de har de bedste forudsætninger for at kunne vurdere en ide eller forslag, qua deres faglige baggrund og erfaring. 'Lad dem, der vide og kan, forvalte rige og land' for at bruge et klassisk landinspektørsløgn. Det vil altid være muligt at finde det 'rigtige' at gøre, hvad enten der er tale om behandling af en konkret sag eller udarbejdelsen af en plan. Organisationens styrke ligger i ekspertisen hos hver enkelt planlægger.

Individuel og organisatorisk autonomi er nøglen til succes, forudsat kemien er i orden

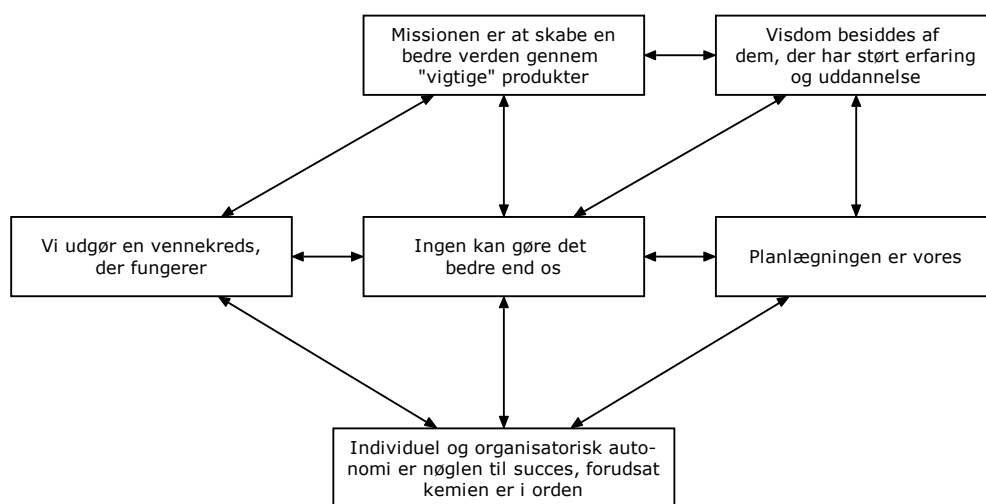
Planlæggerne antager, at hvert organisationsmedlem udfylder sin rolle og sin del af arbejdet for at lave de 'vigtige' produkter. Hver planlægger må yde sit til, at organisationen er succesfuld. Hvis der slås tvivl herom, opstår der konflikt. Konflikter og tilfredsstillelse af alle organisationsmedlemmer er sekundær i organisationen, opgavevaretagelsen er det vigtigste.

Vi udgør en vennekreds, der fungerer

Organisationsmedlemmerne har en antagelse om, at planlæggerne udgør en lille vennekreds, hvor man kender hinanden, og hvor tingene fungerer. På trods af at ting ind imellem 'går galt' og lejlighedsvis interne uenigheder, så fungerer organisationen. Antagelsen om, at tingene virker, har to komponenter. For de første fungerer de 'udøvende' planlæggere, især de fire erfarne, godt sammen, og man kender hinanden og taler meget sammen. For det andet fungerer planteamets opgaveløsning. Der er på politisk og ledelsesmæssigt niveau stor tilfredshed med planteamets arbejde. Planafdelingen opgavevaretagelse er stabil, sikker og der tabes kun få 'store ting på gulvet'. Opgavevaretagelsen er det vigtigste, jf. de tidligere antagelser.

9.5 DET KULTURELLE PARADIGME

Mønstret af de grundlæggende antagelser udgør planafdelingens kulturelle paradigme og er sammenfattet i figur 9.1. Figuren viser et konsistent kulturelt paradigme med en stærk og stabil kerne omkring antagelsen om, at 'ingen kan gøre det bedre end os'. Antagelserne tegner en profil af en overlevelsedygtig organisation uden ligeværdige 'konkurrenter'. Et planteam som Fredericia Kommunes behøver ikke overbevise andre om, at opgaveløsningen er god nok, idet andre sjældent vil kunne gøre det bedre eller have forudsætninger for at vurdere indholdet i opgaveløsningen. Organisationsmedlemmerne bliver således naturligt orienteret mod 'egen betydning.'



Figur 9.1 Det kulturelle paradigme for planteamet i Fredericia Kommune.

9.6 OPSAMLING

I dette kapitel er den kulturelle del af plankulturen i Fredericia Kommune analyseret og beskrevet ud fra det begrebsapparat og den detaljerede model, som blev præsenteret i kapitel 8. Indledningsvist blev det konstateret, at der eksisterer flere subkulturer i Fredericia Kommune, hvor det er subkulturen hos de centrale planlæggere, der er afgrænset til i denne rapport. Opsummeret er organisationskulturen for Fredericia Kommune som følger:

Sprog og historier	Vi er pressede, udviklingsorienterede og engagerede er nogle af 'historier', der findes hos organisationsmedlemmerne. Derudover snakkes der om 'i gamle dage' og at planlægningen 'ikke rigtig letter'.
Adfærd og synlige traditioner	Planlægningen er mere udadvendt end tidligere, og der gøres en indsats for at indtage eksterne parter i planlægningen. Internt er planteamet meget uhomogent, og da der ikke findes nogen formel leder, er det i høj grad de almindelige demokratiske spilleregler, der er gældende. Planteamet er generelt præget af et arkitektmiljø med forholdsvis løse rammer.
Fysiske udtryk	Fysisk sidder planlæggerne i en række traditionelle kontorer, hvilket afspejler at hver planlægger på mange måder sidder med deres eget område eller deres eget projekt. De fysiske udtryk blandt andet store papirbunker illustrerer også en hektisk hverdag.
Sociale værdier og normer	Ansvarlighed, professionalismisme, entusiasme, rimelighed, dialog, åbenhed og interessebalancering, politisk loyalitet, responsivitet, ansvarlighed, moralsk standard, flertalsvilje og lokalt selvstyre er de centrale identificerede værdier.
Grundlæggende antagelser	Missionen er at skabe en bedre verden gennem 'vigtige' produkter, Ingen kan gøre det bedre end os, Planlægningen er vores, Visdom besiddes af dem, der har størst erfaring og uddannelse, Individuel og organisatorisk autonomi er nøglen til succes, forudsat kemien er i orden og Vi udgør en vennekreds, der fungerer, er de grundlæggende antagelser blandt organisationsmedlemmerne.
Kulturel paradigme	Det kulturelle paradigme består af mænstreet af grundlæggende antagelser med antagelsen om, at 'ingen kan gøre det bedre end os' som kerne, jf. figur 9.1.

Som beskrevet i den detaljerede model for organisationskultur i kapitel 8 kan det kulturelle paradigme og de grundlæggende antagelser i Fredericia Kommune forklare meget af den organisationsadfærd og meningsdannelse, der præger planlægningen i Fredericia Kommune. Det er således illustreret, hvordan man konkret kan snakke om plankultur på det kulturelle niveau.

KAPITEL 10

10 PLANRATIONALER TEORETISK

Formålet med dette kapitel er at præsentere et begrebsapparat, der kan indgå som en detaljering af den overordnede model for plankultur. Planrationaler, eller 'hvorfor planlægge', er i kapitlet diskuteret ud fra tre perspektiver. Det første perspektiv er af teoretisk karakter og antager et økonomisk syn på 'hvorfor planlægge'. Selvom der i dag er generel enighed om, at der ikke findes værdifri, videnskabelig, offentlige planlægning, ekskluderer dette ikke eksistensen af nogen generelle kvaliteter ved planlægningen, som er gældende uafhængig af konceptuelle forskelle. En sådan grunddefinition kan udtrækkes fra økonomisk teori, hvor planlægningen ses som afbødning af markedsfejl. [Alexander, 1979; Klosterman, 1985]

Det andet perspektiv er et retrospektivt, historisk syn, som placerer spørgsmålet om planrationaler inden for den historiske udvikling af planlægningsdisciplinen. Denne tilgang er nyttig for at forstå, hvordan normativitetsdiskursen har udviklet sig inden for disciplinen, og hvorfor det normative element i lang tid har været anset som liggende ud over selve planlægningen. Det tredje perspektiv sætter spørgsmålet om planrationaler indenfor en politisk magtkontekst, eller med Friedmanns [1987] ord, hvorvidt planlægningen skal arbejde for vedligeholdelsen af etablerede magtrelationer, for en gradvis systemændring eller en radikal transformation af samfundet. Dette perspektiv rummer en række links til det historiske perspektiv og omhandler i lige så høj grad spørgsmålet om for hvem der skal planlægges, som 'hvorfor planlægge'. [Steinø, 2003]

10.1 ØKONOMISK PERSPEKTIV FOR AT PLANLÆGGE

Fra et økonomisk synspunkt kan offentlig planlægning anses som værende på bekostning af individuelle borgere og organisationer, både økonomisk og på anden vis. Fra dette synspunkt skal offentlig planlægning derfor have et formål, der ikke kan opnås på anden måde, eller i det mindste ikke så effektivt. Planlægning må således være et instrument for realiseringen af offentlige politiske mål, som ikke kan opnås uden indblanding. Et vigtigt formål med offentlig indblanding i et markedssamfund er at korrigere 'markedsfejl', som opstår når markedet ikke er i stand til at allokere varer effektivt, eller distribuere dem retfærdigt [Moore, 1978]. Indblanding med formål om at rette markedsfejl tjener således både som gørende markedsfunktionerne bedre i sig selv, og etablere vilkår som markedet ikke alene kan levere. Den offentlige planlægnings berettigelse er således delvis økonomisk og delvis politisk. På den ene side fungerer den som smørende for samfundsmaskinen for at få den til at køre jævnt, og på den anden side fungerer den som værktøj til at rette måden maskinen kører. [Steinø, 2003]

Offentlige varer er ifølge økonomisk teori defineret ved følgende to karakteristika. For det første er de ikke-rivaliserende, forstået som at én persons forbrug af en offentlig vare ikke udelukker en anden persons samtidige forbrug. For det andet er de ikke ikke-anvendelige, forstået som det er umuligt at specificere et klart ejerskab over en offentlig vare, og herved begrænse forbruget af denne. Rene offentlige varer er imidlertid sjældne, og i realiteten er mange offentlige varer 'kvasi-offentlige' og har ligheder med private varer [Klosterman, 1985; Moore, 1978]. Ren luft kan eksempelvis ses som en ren offentlig vare, mens rent vand kan ses som en kvasi-offentlig vare, da det findes i mere begrænsede mængder og forbruget lettere kan begrænses.

At offentlige varer er ikke-anvendelige og ikke-rivaliserende gør det svært, eller umuligt, for det private marked at levere dem tilfredsstillende. På det private marked er varer, såsom arbejdskraft eller forbrugsvarer, prissat efter udbud og efterspørgsel, som let kan forhandles: Hvis du vil have en bil, må du købe den. Forbruget af offentlige varer kan på den anden side ikke begrænses, og derfor vil folk ikke være tilbøjelige til at betale for dem. Du kan indånde al den friske luft du vil, uanset om du betaler for den eller ej. Så hvis folk i teorien skulle betale for offentlige varer i det private marked, ville de forstå og værdsætte varernes sande værdi og forsøge at være 'free riders' på andres regning eller frygte at andre gjorde det samme. Desuden betyder den ikke-rivaliserende karakter ved offentlige varer, at når de er produceret, så kan de forbruges (næsten) uden yderlige omkostninger. Eksempelvis ligger omkostningerne ved leveringen af vand til husholdninger i konstruktionen af vandrørene, ikke i at sætte tryk på vandet. Hvis omkostningerne ved at stille en offentlig vare til rådighed skulle findes ved vurdering af deres brug, kan det måske afskrække nogle folk fra at bruge den pågældende vare. Dette vil ikke påvirke omkostninger men reducere den overordnede værdi i form af tilbudt velfærd. Med andre ord ville de offentlige varer komme færre folk til gode men til en højere pris for hver bruger. Disse egenskaber ved offentlige varer, betyder at det vil være umuligt at få en indkomst, som ville svare til omkostningerne ved fremskaffelsen og udbudet af offentlige varer, hvis de blev leveret i det private marked. Adam Smiths berømte 'usynlige hånd' slår ikke til, og der opstår markedsfejl, som retfærdiggør en offentlig indgriben i markedsøkonomien. [Steinø, 2003]

Eksternaliteter, eller spill-over effekter, er utilsigtede effekter af aktiviteter, som har indflydelse på andre aktiviteter uden at have nogen direkte konsekvenser for aktiviteten, som er årsag til effekten. De minder om konceptet om offentlige varer men kan være anledning til både positive og negative konsekvenser. Hvis en kemisk fabrik eksempelvis udsender forurening til de omgivende miljø, har det ikke nogle direkte konsekvenser for virksomheden, fordi omkostninger ved denne forurening bæres af de forureningsramte. Derfor er der ikke noget økonomisk incitament for virksomheden til at gøre noget for at reducere forureningen, og en negativ ekstern effekt opstår. Modsat kan etableringen af et infrastruktursystem, såsom en metro, forøge værdien af områderne og grundende omkring stationerne. Implementeringen af metroen er således årsag til en positiv ekstern effekt for grundejerne. For at forhindre negative eksternaliteter er offentlig indgriben nødvendigt. [Steinø, 2003; Klosterman, 1985]

Modsat eksternaliteter er fangens dilemma-situationer, som er associeret med mangel på information. En fangens dilemma-situation opstår, når forfølgelsen af individuelle interesser leder til resultater, som er sub-optimale, ikke bare for alle involverede men også den individuelle. Hvis et kvarter eksempelvis er i 'tilbagegang', har alle grundejere en indbyrdes interesse i, at området bliver forbedret for at fastholde ejendommenes værdi. Forbedringen af kvarteret er afhængig af støtte fra alle grundejere gennem forbedring af individuel ejendom. Men hvis ikke alle bygninger forbedres, kan indsatsen for en bygning være forgæves, og hver individuel grundejer vil derfor være modvillig mod at gennemføre en forbedring, hvilket resulterer i yderligere forringelse af kvarteret med formindsket værdi for alle til følge. [Steinø, 2003; Klosterman, 1985]

Både konceptet med offentlige varer og fangens dilemma-situationer er tilknyttet et andet fænomen; 'the tragedy of the commons',¹ som handler om problemet med store mængder [Moore, 1978]. Som også filosofen Jean-Jacques Rousseaus grundsætning lyder; *"what is to the benefit of man is not necessarily to the benefit of mankind"*,

¹ Dette udtryk blev opfundet af Garrett Hardin i 1968 i en kreativ artikel i Science, som beskrev hvordan fællessystemet i det gamle Storbritannien brød sammen på grund af overgræsning, og er i stor udstrækning brugt som metafor for ødelæggelsen af det globale miljø i dag.

så udtrykker 'the tragedy of the commons' en situation, hvor en aktivitet på kort sigt kan være til fordel for alle individer uafhængigt af hinanden, men i det lange løb skadelig for alle. Denne tilstand opstår, når efterspørgsel overstiger udbud. Hvis eksempelvis alle vil køre i deres egne biler, så fungerer det så længe, der er tilstrækkelig vejkapacitet, men når trafikken overstiger kapaciteten vil det lede til trafikpropper, og alle vil blive forsinket. Men selvom alle bliver forsinket, kan der stadig være en fordel for hver enkelt ved at køre bil sammenlignet med andre transportmuligheder. Denne problemstilling vokser med antallet af involverede individer, da kommunikation bliver sværere, mens den relative indflydelse, positivt eller negativt, fra en ændret handlemåde reduceres. Med andre ord, hvis nogle få individer er bekymret for affald i gaden, er det relativt nemt at blive enige om en måde at rydde op i gaden, og på samme tid er den relative indflydelse fra at lade være med at smide affald i gaderne større. [Steinø, 2003]

Fremskaffelsen og udbudet af offentlige varer og forebyggelse og forhindring af negative eksternaliteter, fangens dilemma-situationer og situationer som 'the tragedy of the commons' er som beskrevet svære at klare for markedet og individuelle initiativer, og derfor er en form for offentlig indgriben nødvendig. Men offentlig indgriben kan antage mange forskellige former. Udover planlægning, er beskatning, subsidier og lovgivning også former for offentligt indgriben.² Derfor retfærdiggør behovet for indgriben ikke alene behovet for planlægning. Men under alle omstændigheder udgør behovet for indgriben forudsætningen for anvendelse af offentlig planlægning fra et økonomisk synspunkt [Klosterman, 1985; Moore, 1978]. Endelig er hvorvidt planlægning skal være praktiseret for at afbøde markedsfejl eller ej ikke alene et spørgsmål om planlægningen evne til at gøre netop dette. I sidste instans forbliver det et politiske spørgsmål, eller et spørgsmål om overbevisning, om i hvilket omfang markedsfejl skal afbødes:

"The duality between planning and the market is a defining framework in planning theory. A person's opinion of planning reflects his or her assumptions about the relationship between the private and public sectors – and how much the government should 'intrude'." [Campbell og Fainstein, 1996, s. 6]

Dette politiske spørgsmål har som beskrevet i følgende afsnit 10.2 været diskuteret flere gange gennem historien.

10.2 HISTORISK PERSPEKTIV FOR AT PLANLÆGGE

Ideen om at planlægge byer i en eller anden form er lige så gammel som den bymæssige civilisation selv. Planlægning i moderne forstand, forstået som systematisk brug af viden som grundlag for handling til et formål, der ligger udenfor den urbane form, er dog en forholdsvis ny grundidé. Selvom moderne planlægning har sin oprindelse i oplysningstiden, blev den ikke brugt før begyndelsen af den tyvende århundrede. [Friedmann, 1978]. I denne form har planlægning gennemgået en dramatisk udvikling; fra formningen af den moderne planlægning i perioden fra slutningen af det nittende århundrede til omkring 1910, gennem en periode med institutionalisering, professionalisering og selverkendelse i mellemkrigstiden, til en periode med standardisering, krise og differentiering i efterkrigstiden. [Campbell og Fainstein, 1996; Steinø, 2003]

² Juridisk set er planlægning også en form for lovgivning, da eksempelvis lokalplaner opnår en status som et retsligt dokument ved deres vedtagelse. Men der er en væsentlig forskel mellem plandokumenter og love, da love som regel er generelle og gælder universelt, mens plandokumenter er specifikke og gælder kun i lokale situationer.

10.2.1 SMUKKE BYER SOM ARGUMENT

Før denne udvikling begyndte byplanlægning som aktivitet allerede i midten af det nittende århundrede af nødvendighed, som middel til at styre udviklingen af den nye urbane vækst, som var et resultat af den industrielle revolution og faciliteret af opfindelsen af jernbanen. Selvom planlægning i denne periode havde en række ligheder med præmodernistisk planlægning som en metode til at fastlægge autoritative, guddommelige eller imperialistiske regler for det tredimensionelle rum, blev elementer om brugs- og nytteværdi tilføjet [Friedmann, 1987].

På dette tidspunkt var planlægningen forankret i den militære strategi og den nye polytekniske ingeniørvidenkab og alene set som en rummelig aktivitet, der fokuserede på en økonomisk rationel allokering af plads til forskellige formål. For at imødekomme kravene fra den voksende industri og byvækst måtte land tages i brug og udvikles gennem anlæggelse af veje, vandrør, kloak og anden teknisk infrastruktur. Samtidig var de monumentale kvaliteter i byen, som repræsentant for det kultiverede samfund, anset som vigtig i planlægningen. Da industrialiseringen havde ændret de traditionelle magtstrukturer i samfundet, blev de nye metropoler symboler på den nye industrielle småborgerlighed [Lefebvre, 1996]. Teatre, museer, parlamentsbygninger, og andre institutioner af den type blev sammen med parker, boulevarder og pladser nye egenskaber i byen, og den storslåede anlæggelse og forbindelse af disse elementer blev planlægningens vigtigste opgave. Hausmanns omdannelse af Paris, Cerdas udvidelse af Barcelona efter grid planen, anlæggelsen af Ringstraße omkring den historiske by i Wien og den senere City Beautiful tradition i USA er alle tydelige eksempler på denne monumentale tradition i planlægningen. [Steinø, 2003]

Det som vi i dag kalder byplanlægning var på dette tidspunkt set som arkitektur, men med den ene forskel, at det var arkitektur i stor skala. Da monumental planlægning alene fokuserende på anvendelighed og æstetik, var den en ren teknisk sag og et job for ingeniører og arkitekter, og brugen heraf blev dikteret af den regerende klasse. Selvom den monumentale planlægning er kritiseret af nogle, blandt andet Sitte [1965], for at bruge en primitiv og kold form for æstetik, er mange resultater af denne tids planlægning værdsat i dag. Modsat planlægning i dag blev planlægningen dengang alene set som kunst og negligerede eller direkte modarbejdede en bredere socialt formål med planlægningen [Taylor, 1999; Hall, 1996].

10.2.2 SOCIAL FORBEDRING SOM ARGUMENT

I slutningen af det nittende århundrede blev det i stigende grad åbenlyst, at den smukke by havde en grim bagside. Selvom de nylige byudvidelser havde afbødet de trange levevilkår i de overbefolkede europæiske byer i det nittende århundrede ved at tillade udvikling ud over de ofte tilbageværende renæssancebefæstninger, levede millioner af byboere i elendighed. Og selvom de store epidemier som kolera og tyfus var overvundet, var hygiejneforholdene, som var et nøgleord i den urbane kritik på dette tidspunkt, langt fra tilfredsstillende. For mange var dagligdagen en kamp med lange arbejdsdage og dårlige, men dyre, boliger [Hall, 1996; Steinø, 2003; Howard, 1985].

Forfærdet over de dårlige levevilkår begyndte en række medlemmer af middelklassen at agitere for hvad, der skulle blive en reformbevægelse og i sidste instans den planfaglige profession [Fishman, 1977; Thomas, 1985]. En af de centrale personer i denne bevægelse var Ebenezer Howard, som opfandt konceptet havebyen (Garden City)

som et radikal alternativ til bybygningen i det nittende århundrede. Selvom konceptet var specifik omkring overvejelser for den fysiske indretning og opbygning af byen, var havebyen først og fremmest et forsøg på at sammenholde en vision for en ny social orden med dens manifestation i det fysiske rum i form af et web af forbundne samfund. Havebykonceptet fødte således ideen om, at formålet med planlægning er mere end blot brugsværdi og æstetik i byen.

Havebykonceptet var originalt radikalt og stort i omfang, men selvom det oplevede megen popularitet slog det aldrig igennem i praksis og blev i stedet et urbant designkoncept for forstæderne uden det regionale potentiale, organisation og sociale principper. I dag er havebyen primært associeret med en specifik arkitekturform. [Hall, 1996]. Ikke desto mindre var planlægning med et socialt formål sat på dagsordenen, og forbedring af levevilkårene blev hovedopgaven for den fremspirende planlægningsprofession. Lys, frisk luft og grønne områder blev faste ingredienser i planlægningen, selvom metoderne var simple i begyndelsen, hvor fokus stadig var på det fysiske miljø og den materielle livskvalitet. Således var det fortsat teknikeren, nu i form af (arkitekt-)planlæggeren, som angav tekniske løsninger på fysiske problemer.

I begyndelsen af det tyvende århundrede fandt dog en tydelig kamp i og om planlægningen sted mellem to ekstremer med tydelig reference til de politiske opfattelser, som prægede tiden. Det ene var laissez-faire-tankegangen med udgangspunkt i en liberalistisk og klassisk anskuelse af samfundet og en forestilling om det suveræne og frie individ. Da det er markedsmekanismerne og den frie konkurrence (den usynlige hånd), som antages at kunne sikre de bedst mulige sociale og økonomiske resultater for alle individer, er planlægning for samfundet som helhed i denne forståelse ulogisk og endda unødvendig, og ingen anses at kunne være kompetent til at planlægge fremtiden for en helt samfund bestående af individer, eller maksimalt af små grupper. Som den ekstreme modsætnings vartegn, i diskussionen af planlægning, findes den socialistiske opfattelse af et velorganiseret og planlagt statskontrolleret samfund. I denne opfattelse forudsættes det, at den formelle lighed i muligheder (i den liberale anskuelse) erstattes af virkelig og velplanlagt lighed. Planlægning anses derfor ikke bare som mulig, men som en påkrævet funktion af intelligent handling, på vejen mod at skabe et lighedssamfund. [Jørgensen, 2002]

I en dansk/nordisk kontekst er det relevant at inddrage den 'tredje vej' i planlægningen, som blev udformet af de danske, svenske og norske socialdemokrater i 1930'erne. Det umiddelbare mål for denne planlægningstradition var at skabe en 'godartet' og 'reguleret' kapitalisme, og kort sagt at komplettere den kapitalistiske rationalitet med en art social rationalitet. Til en vis grad skulle statslige handlinger, gennem offentlig planlægning, erstatte 'den usynlige hånd'. Den tredje vej er måske nok mellemvejen, men den var og er alligevel ikke fri for beskyldninger fra fortalere for den liberalistiske tradition for at være for socialistisk og fra fortalere for den socialistiske tradition for at være for liberal. Uanset disse diskussioner var der ingen tvivl om, at der var en udbredt tiltro til mulighederne i planlægning i denne periode, - en tiltro som blev delt af både højre og venstre side i politiske arena. [Jørgensen, 2002]

10.2.3 VELFÆRDSSTATEN SOM ARGUMENT

Da både byer og samfundet generelt blev mere komplekst hen mod midten af det tyvende århundrede, var spørgsmålet ikke længere rettet mod planlægning versus ikke-planlægning. Den eneste interesse var nu graden af planlægning, praktiske principper i planlægning, og design af tekniske metoder og løsninger. Desuden blev omfanget af planlægningen udvidet til ikke blot at rumme det socio-spatiale med fokus på den fysiske opbygning og indretning af byer men også rene sociale anliggender, og anskaffelse og distribution af offentlig service og goder, såsom skoler, hospitaler, sportsfaciliteter, parker og store infrastruktursystemer som motorveje og elnettet, blev objekter i planlægningen. Planlægning blev institutionaliseret som et statsværktøj til at regulere samfundet økonomisk og socialt ud over det rumlige. Planlægning blev således et instrument til at implementere politik, ikke blot med teknisk-funktionelle men også sociale, økonomiske og miljømæssige rationaler. Som en samfundsmæssig aktivitet, der opererede i det 'offentlige rum', blev planlægning retfærdiggjort men henstilling til offentlighedens interesse i at skaffe offentlige, eller kollektive, forbrugsgoder. [Friedmann, 1987; Klosterman, 1985]

Med dette skift i planlægningen blev planlæggere i stigende grad rekrutteret fra både de tekniske og sociale videnskaber, og sociologer, økonomer, jurister og statistikere blev optaget af planlægning [Friedmann, 1987]. På dette tidspunkt havde planlægningen udviklet sig til veldefineret profession, der så sig selv som gennemfører af offentlig politik gennem brug af videnskabelig viden:

"In this view, planning was a form of social engineering in which the objective value-free knowledge of the natural and social sciences could be applied to issues of public policy just as the objective findings of natural science are applied through engineering." [Klosterman, 1983, s. 216]

Med denne definition er der en klar adskillelse mellem fakta og værdier. Hvor planlægning som videnskabelig indsats kun skal omhandle kvantitative faktuelle spørgsmål, er alle værdiladede spørgsmål anset som hørende ud over planlægning og i stedet til politikområdet. Med udgangspunkt i denne tankegang blev kvantitative metoder centrale i planlægningen, og planlægningsprocessen blev kørt efter den synoptiske planlægningsmodel. Der eksisterer lidt forskellige formuleringer af den synoptiske planlægningsmodel, men essensen er en gentagen cyklus med målformulering (input fra politik), problemformulering, definition af forskellige planscenarier, evaluering af mål og midler, og beslutning efterfulgt af implementering og endelig monitorering og feedback, altså en meget rationel proces [Strand, 1985]. Fyldt med denne videnskabelige præcision, hvor alle processer og effekter blev oversat og kontrolleret, var planlægning anset som den rette måde at holde kursen i forhold til implementering af velfærdsstatens ofte langtrækkende mål [Steinø, 2003].

Selvom hensigten med planlægningen fortsat var at opnå mål, der lå ud over det fysiske miljø, minder planlægning i dette paradigme om planlægningen i det nittende århundrede, hvor den smukke by var planlægningsargumentet. Selvom de vestlige lande i mellemtiden var blevet demokratiske, og planlægning var rationaliseret som tjenende det såkaldte almenvælde, var planlægningen som videnskabelig videnskab igen dikteret af de regerende magter og ignorerede i vid udstrækning fordelingsspørgsmål. [Klosterman, 1985]. At ethvert problem syntes at kunne løses ved anvendelse af teknisk og økonomisk rationalitet, skal ses i lyset af, at de sociale mål for lighed slet og ret var afhængig af en høj vækstrate, givet at der ikke var villighed til en egentlig omfordeling, men snarere en relativ udjævning. [Jørgensen, 2002]

10.2.4 MODERNE STRØMNINGER SOM ARGUMENT

Fra slutningen af 1950'erne op gennem 1960'erne og -70'erne blev synoptisk planlægning, baseret på instrumental rationalitet, i stigende grad kritiseret, både epistemologisk og politisk. En tidlig kritik gik på, at den synoptiske planlægningsmodel var uopnåelig i virkeligheden, da fuld viden om alle scenarier og effekter vil kræve uendelige mængder af tid og penge. Derudover var ideen om videnskabelig planlægning baseret på initierende målformuleringer illusorisk, da virkelighedens politik indebærer en inkrementel proces med 'gensidige politiske tilpasninger' [Lindblom, 1973]. Inkrementalistisk planlægning blev formuleret som et alternativ til den synoptiske planlægnings svagheder, og går i korte træk ud på at producere en række små men fornuftige forbedringer mod det overordnede mål i stedet for at have én stor 'masterplan' fra begyndelsen af, jf. afsnit 10.3 for en uddybende diskussion af den inkrementalistiske planmodel [Etzioni, 1973].

Det endelige kritikpunkt, som slog hovedet på sømmet for både synoptisk og inkrementalistisk planlægning, kom fra Rittel og Webber [1973], som anførte at det teknisk-videnskabelige paradigme fundamentalt er uanvendeligt i forhold til planlægning. Spørgsmålet om hvorvidt planlægningsproblemer er løst tilfredsstillende eller ej, kan ikke reduceres til spørgsmål om videnskabelige fakta, men vil altid indeholde værdier. Planlægningsproblemer er således 'wicked problems', jf. afsnit 2.4, da der, grundet det uendelige antal variabler med relation til implementeringen af planlægningen, ikke er nogen måde at fastslå om en planlægningsløsning faktisk har virket. Alle planlægningsløsninger skal derfor ses som 'one-shot-operationer' uden muligheder for at lave korrektioner på baggrund af feedback. [Rittel og Webber, 1973; Steinø, 2003]

Også politisk kritik var hastig voksende. På grund af mange katastrofale resultater af rationalistisk planlægning, specielt indenfor boligbyggeri, men også det snævre tekniske rationale, som lagde til grund for megen trafikplanlægning [Hall, 1996], kom spørgsmålene om hvad og hvem planlægning var for (igen) på den planfaglige dagsorden. To store grene med kritik dukkede op. Den ene var modpart institutionaliseret planlægningen og i form af advokatplanlægning [Davidoff, 1973] og radikal planlægning, mens den anden sigtede mod at demokratisere den institutionaliserede planlægning i form af transaktiv planlægning [Friedmann, 1973]. Disse planretninger er diskuteret i afsnit 10.3 og blot kort redegjort for her.

Advokatplanlægning dukkede frem i 1960'erne som en reaktion på de centralistiske og teknokratiske værdier, som ligger til grund for den synoptiske planlægningsmodel, og går i korte træk ud på at gøre sig til talsmand for 'svage' samfundsgrupper eller kvarterer, hvis synspunkter og interesser ikke er repræsenteret af institutionaliseret planlægning [Alexander, 1979]. Radikal planlægning søgte i sin aktivistiske formulering en generel retræte fra samfundet og var således *"content to operate in the interstices of the Establishment rather than challenging the system head-on"* [Hudson, 1979, s. 390]. Personlig udvikling, samarbejde og frigørelse fra autoritative regler var centrale værdier bag denne tilgang til planlægning [Hudson, 1979].

Et lignende sæt af værdier formede grundlæggelsen af transaktiv planlægning, som dog fokuserede på samfundet i almindelighed. I stedet for at beskæftige sig med overordnede mål for en anonym offentlighed, skulle planlægningsmål efter dette paradigme formuleres i en samarbejdsproces, der inkluderer de personer, som er påvirket af planlægningen. Målet i transaktiv planlægning er således at 'empower' borgere, og planlægningen bliver i lige så høj grad målt på deres effekt på folk, som de effekter og services planlægningen giver folk. Da transaktiv

planlægning var det eneste alternativ til synoptisk planlægning, som tilbød en ny retning for institutionaliseret planlægning, blev transaktiv planlægning klart den mest indflydelsesrige. Den indebar imidlertid store ændringer for planlægningen i retning af bottom-up, da den krævede et skift fra tekniske og analytiske færdigheder til kommunikative færdige og gensidige læringsprocesser, som et resultat af at planprocessen i sig selv blev et mål i planlægningen. [Steinø, 2003; Hudson, 1979; Friedmann, 1973]

I 1980'erne fremkom der igen en ekstern politisk og ideologisk kritik, som satte spørgsmålstegn ved, hvorvidt planlægning overhovedet var attråværdig eller passende (i et kapitalistisk samfund). Denne kritik var stærkt forbundet til de kraftige politiske forandringer i de tidlige 1980'ere og associeret med Reagan's tid som præsident i U.S.A. og Thatcher's periode som premierminister i Storbritannien. Planlægningen tog således en ny drejning mod virksomhedsverdenen, og tilhængere og fortalere for strategisk planlægning og public-private partnerships argumenterede for, at traditionel planlægning indebar en unødvendig begrænsning og indskrænkning af markedskræfterne, og hæmmede således vækst og velfærd [Kaufman og Jacobs, 1987]. Nogle gik så langt og foreslog, at planlægningsopgaver så vidt muligt skulle overføres til private hænder.

På trods af de mange konstruktive bidrag til udviklingen af planlægningsdisciplinen, har denne hastige vækst i mange forskellige retninger og modeller på mange måder svækket planlægningens status og legitimitet i samfundet. Og selvom planlægning som tidligere nævnt fortsat udføres, og det generelt lader til, at der er få, der stiller spørgsmålstegn ved nødvendigheden af planlægningen, i en eller anden form, så virker det til at være sværere end nogensinde entydigt at besvare spørgsmålet om 'hvorfor planlægge'. Planlægningen er i dag i høj grad en fragmenteret størrelse, grundet denne forvirring af konkurrence ideer, hver med deres sektorielle interesse, men de forandringer i teknologi og samfund, der er beskrevet i kapitel 2, har også haft substantiel indflydelse på planlægningen, blandt andet individualisering, globalisering og skiftet fra government til governance. Samtidigt er det som ligeledes tidligere nævnt fraværet af en tydelig overordnet rationalitet bag og i planlægning, der har betydet, at plankulturer har udviklet sig forskelligt, og det derfor er de kommunale aktørers indstilling til og forståelse for planlægningen, der er bestemmende for, hvordan planlægningsopgaven løses lokalt.

Denne korte fremstilling af de sidste omkring 150 års planlægning indikerer, at planprofessionen har gennemgået nogle store iøjnefaldende paradigmeskift, efter Kuhns [1962] definition fra de indledende aktiviteter af monumental planlægning i det nittende århundrede til den tilsyneladende forvirring i dag. Ikke alene har der været et skift i fokus fra det umiddelbare fysiske miljø til brede sociale mål, men selve planlægningens evne til at løse opgaver, som den var sat til at løse er gentagne gange blevet anfægtet og reformuleret. I sin begrebsdannelse har planlægning svinget frem og tilbage mellem at være anset som en værdifri teknisk og videnskabelig bestræbelse og måde at redefinere værdier og samfundsmæssige forandringer. Denne svingende kurs er overordnet reflekteret i planlægningens skiftende position som tjenende de velbjærgede eller almenvælden. [Steinø, 2003]

10.3 POLITISK PERSPEKTIV FOR AT PLANLÆGGE

Da planlægning er en fremtidsrettet aktivitet må den hvile på en vision for, hvordan fremtiden skal være. En konservativ vision vil ikke ændre meget og vil derfor se planlægning som et værktøj til systembevarelse. En radikal vision vil på den anden side se meget anderledes ud end nutiden og vil derfor se planlægning som et værktøj til systemtransformation. Imellem disse ekstremer findes en moderat vision, som ønsker tingende ændres løbende og ser derfor planlægning som et værktøj for gradvis systemændring. [Friedmann, 1987]

Forskellige planlægningstyper passer sammen med disse situationer i større eller mindre grad, og nogle er måske svære at forene. Nogle er formuleret eksplicit med udgangspunkt i en bestemt position og overbevisning, men andre kun implicit støtte en bestemt position. Systembevarende planlægning er generelt bureaukratisk og forbundet med staten, mens systemtransformerende planlægning er en form for autonom handling, der modsætter sig den institutionaliserede planlægning. Systemændrende planlægning indeholder i sagens natur aspekter fra begge. På trods af ambivalens og forskelle repræsenterer de forskellige roller for planlægningen fundamentale forskellige forestillinger om 'hvorfor planlægge'. Som med spørgsmålet om den etablerede systemorden skal beholdes eller ændres, er de tydelige links til spørgsmålet om magtfordeling, og de forskellige systemanskuelser udtrykker således også i forskellige syn på hvem der skal planlægges for. [Steinø, 2003]

10.3.1 STATUS QUO SOM ARGUMENT

En af de største og mest signifikante kritikpunkter af den synoptiske planlægningsmodel blev fremsat af Charles E. Lindblom [1973] i 1959 og var rettet mod umuligheden, i praksis, for at bibeholde et overblik over alle relevante aspekter i formuleringen af omfattende planer. I hans berømte artikel 'The science of muddling through', foreslog han derfor indførelse af en inkrementel tilgang til planlægning, og offentlig administration generelt, hvor enhver stræben efter fuldstændighed bliver forkastet og erstattet med skridt for skridt handling ud fra hvad der opfattes som realistisk muligt. Da planlægning generelt er set som en velovervejet proces, som leder til implementeringen af udspecificerede mål, er inkrementalisme i stor udstrækning set som en ikke-planlægningstilgang, som er baseret på laissez-faire præmisser. Selvom inkrementalisme således kan ses som det modsatte af planlægning, har den imidlertid fået meget opmærksomhed indenfor planlægningsteorien. [Alexander, 1979; Fainstein og Fainstein, 1996]

Det centrale argument i Lindbloms kritik er, at selvom den rationelle metode i synoptisk planlægning med klarlægning af værdier og efterfølgende politikformulering på baggrund af udførlige analyser af alternativer er at foretrække i teorien, så er denne metode umulig i praksis, da det i realiteten er umuligt at tilvejebringe et fuldstændigt vidensgrundlag, og det er derfor umuligt at inddrage alle relevante faktorer i beslutningstagningen. Lindblom argumenterer i stedet for inkrementalisme, eller hvad han kalder 'the successive limited comparisons method', som overlegen i forhold til at løse komplekse problemer, såsom planlægning, da der ikke er defineret nogle endelige mål men kun overvejet løsninger indenfor rækkevidde. Den fundamentale forskel mellem de to tilgange er, at mens den rationelle takler problemer ved 'roden', så takler den successive begrænsede sammenligningsmetode problemer ved 'grenene'. [Lindblom, 1973]

Lindblom argumenterer for, at det i virkeligheden kun er muligt at vælge mellem værdier, når konkrete politikker med forskellige værdivægtninger kan sammenlignes. Derfor kan værdier ikke evalueres på forhånd men kun vælges imellem i processen. Derfor bliver vurderingen af en politik relativ, da det bliver et spørgsmål om at foretrække en politik frem for en anden. Derudover er der, da politikker i realiteten altid er inkrementelle, ingen begrundelse for at evaluere radikale alternativer, da de er urealistiske og derfor irrelevante. I praksis er det kompromiser, der bliver udgangspunktet for at vurdere en politik, og *"therefore it is not irrational for an administrator to defend a policy as good without being able to specify what it is good for"* [Lindblom, 1973, s. 160]. Men fordi socialvidenskaben ikke er i stand til fuldstændigt at forudsige konsekvenserne af politiske træk, virker den rationelle metode ikke i virkeligheden, og kan endda være skadelig. Derfor bør planlægning vælge en metode med inkrementelle ændringer i stedet for at risikere 'lasting mistakes'. [Steinø, 2003]

Selvom Lindbloms kritik af den rationelle planlægning er relevant på mange måder, så deler hans 'realist' tilgang mange synspunkter med den rationelle tilgang, blandt andet at planlægning blot er noget, der er påført politik. Ikke desto mindre er inkrementalisme konservativ af natur, grundet den bevidste afvisning af radikale politikscenarier. Når der arbejdes ved 'grenene' kan kun mindre ændringer nogensinde opnås, og systemet er overordnet set vedligeholdt. Mens den inkrementalistiske model minimerer risikoen for fejlagtige beslutning, som er vanskelige at ændre, minimerer den på samme tid mulighederne for forandring. Selvom 'the way things are' altid er et udtryk for de eksisterende magtrelationer, så bekymrer dette ikke Lindblom overhovedet. Med udgangspunkt i et bureaukratisk og administratorens synspunkt er han ikke interesseret i, hvorfor planlægning udføres, men kun hvordan det kan udføres mest effektivt og med den største integritet på vegne af administratoren (eller planlæggeren):

"Since the policies ignored by the administrator are politically impossible and so irrelevant, the simplification of analysis achieved by concentrating on policies that differ only incrementally is not a capricious kind of simplification. In addition, it can be argued that, given the limits on knowledge within which policy-makers are confined, simplifying by limiting the focus to small variations from present policy makes the most of available knowledge. Because policies being considered are like present and past policies, the administrator can obtain information and claim some insight. Nonincremental policy proposals are therefore typically not only politically irrelevant but also unpredictable in their consequences." [Lindblom, 1973, s. 162]

For Lindblom er den inkrementalistiske model på samme tid en beskrivelse af virkeligheden samt en ønskelig proces. Mens den rationelle model er fuldt ud normativ, er Lindbloms model såvel deskriptiv som normativ, men den inkluderer altså et normativt element, om end mere implicit end eksplicit. Så selvom inkrementalisme, eller ikke-planlægning, måske ikke eksplicit er ment som værende konservativ, så producerer den konservative træk i dens resultater. I det omfang at man er enige om, at status quo er godt og kun behøver mindre ændringer, vil vedkommende acceptere ikke-planlægning i et eller andet omfang. Eller med Cates' kritik:

"Incrementalism is an adversary process; competing values and groups reach agreement through compromise. Each gives up something; it is a lose/lose game. And not everybody can play. To compete, an individual or group must have access to the decision making process. Access is not evenly distributed and accrues more readily to the organized and the influential. Incremental decisions tend to reflect the values of those in power, the status quo" [Cates, 1979, s. 528]

Anderledes end inkrementalismen, der har et klart formuleret teoretisk grundlag, men med samme ukritiske holdning til eksisterende magtrelationer, findes strategisk planlægning-konceptet. Strategisk planlægning begyndte at få opmærksomhed indenfor den offentlige planlægning i 1980'erne, mens den originalt er udviklet indenfor forretningsverdenen som en metode for virksomheder til at planlægge i en verden af voksende usikkerhed, jf. kapitel 2 [Kaufman og Jacobs, 1987]. Argumenterne for strategisk planlægning var ligesom tilfældet med inkrementalistisk planlægning baseret på en kritik af omfattende planlægning, som var anset som værende lig med offentlig planlægning. Meget lig inkrementalismen var strategisk planlægning konsolideret som værende realistisk, ikke fordringsfuld i forhold til planlægningens muligheder, og i det hele taget fokuseret på at estimere omkostninger og opnåelse af en bedre arbejdspræstation.

Der findes flere modeller for strategiudvikling og planlægning, blandt andet Strategic Choice Approach (SOA) og Strategic Option Development and Analysis (SODA), men den mest kendte og i virkeligheden det centrale i strategisk planlægning er SWOT-analysekonceptet, som er ideen om at analysere 'Strengths og Weaknesses, Opportunities og Threats' som udgangspunkt for strategiformulering [Sørensen og Vidal, 1999]. Dette gøres gennem en cyklus med scanning af omgivelserne, udvælgelse af nøglepunkter, målformulering, interne og eksterne analyser, strategiudvikling, formulering af planer, efterfulgt af monitorering, opdatering og gentagen scanning.

Denne cyklus kan virke bekendt, da den har store lighedstræk med den klassiske model med omfattende planlægning. Den afgørende forskel er dog, at i strategisk planlægning går scanning af omgivelserne forud for målformuleringen, men målformulering udgør basis for alle de successive skridt i den rationelle planlægningsmodel. Med andre ord formuleres mål i strategisk planlægning på baggrund af hvad, der virker muligt i stedet for på baggrund af det politisk ønskelige. Som med inkrementalismen så reducerer dette planlægningens virkefelt og igen ikke uden en bestemt bias. Da strategisk planlægning originalt er en handlingsmodel for erhvervslivet, fokuserer den på hvad organisationen er god til med strategi som centrum frem for politik. Derfor er områder, hvor organisationen er svage ikke anset som mulige handlingsområder og er derfor undladt i målformuleringen. Dette er ikke umiddelbart noget problem i virksomhedsverdenen, men opgaverne i offentlig planlægning er ikke lige så snævert definerede, og udbudet af service er i sagens natur ikke produktiv eller profitgenerende. Når den strategiske planlægningsmodel overføres til offentlig planlægning, ændrer den således ikke blot planlægningsindsatsen men også planlægningsformålene, og derfor bliver det ikke blot et spørgsmål om at få jobbet klaret men også hvilket job. [Steinø, 2003]

Ved at fokusere på styrker i stedet for svagheder, prioriterer strategisk planlægning 'stærke' områder og negligerer 'svage' områder, og undgår således diskussioner af hvor indsatsen er mest nødvendig eller ønskelig. Ikke ulig inkrementalismen resulterer denne tilgang sandsynligvis i, at den eksisterende orden vil sejre, da eksisterende styrker bliver styrket og svagheder bliver svækket. Strategisk planlægning må derfor ses som overvejende værende

en konservativ form for planlægning. Derudover kan planlægning i nogen grad betragtes som værende ikke-planlægning ud fra et offentligt planlægnings synspunkt. Ved at fokusere på konkurrence som en måde at opnå fordele fra styrker spiller den til en vis grad efter markedsreglerne, og modarbejder dermed den offentlige planlægnings opgaver med at afhjælpe markedsfejl, da den ikke kan gøre begge dele. [Steinø, 2003; Squires, 1991]

Med hensyn til det sidste svarer strategisk planlægning til konceptet med public-private partnerships, som, selv om det ikke betragtes som en egentlig planlægningsform, har fået større og større opmærksomhed indenfor planlægningen siden 1980'erne. Den fundamentale ide bag public-private partnerships er at overdrage offentlige opgaver til den private sektor for at få en bedre udførelse, da ideen bygger på overbevisningen om, at den private sektor er mere produktiv, innovativ og effektiv end den offentlige. Efter privatiseringsideologien bør hovedopgaven for den offentlige sektor derfor være at facilitere akkumulation af privat kapital. Som følge heraf bør offentlig planlægning støtte og forstærke markedskræfterne, i stedet for at fortrænge dem. Enhver korrigerende handling, der kan intervenere i private investeringsbeslutninger eller udfordre markedskræfterne, er dermed eksplicit afvist. Grundet den økonomisk dominans i dette synspunkt, har public-private partnerships specielt været brugt i situationer, hvor økonomisk udvikling har været set som planlægningens hovedopgave. Sådant en svæver definition af planlægningens virkefelt læner sig dog op ad instrumentel rationalisme:

"Given that [development] is presumed to be principally a technical rather than a political process, cities must work more closely with private industry to facilitate [...] restructuring in order to establish more effectively their comparative advantages and market themselves in an increasingly competitive economic climate. Such partnerships, it is assumed, will bring society's best and brightest resources (which reside in the private sector) to bear on its most severe public problems." [Squires, 1991, s. 269]

Dette synspunkt ignorerer det faktum, at hverken byer eller markeder er neutrale eller samlede helheder. I stedet er de arenaer for konflikt, som ikke kun er struktureret af men også reflekteret i forskelle i velstand og magt. Byer repræsenterer lige så lidt samlede interesser, som markedet arbejder for et samlet mål. Dette er baggrunden for der overhovedet findes bypolitik. Så ideen om at samle den private og offentlige sektors kræfter for gensidige fordele er i bedste fald illusorisk. Ikke alene gør markedets egeninteresse det umuligt for markedet at arbejde som et neutralt værktøj for et samlet mål, men muligheden for at etablere et samlet mål er i sig selv en misforståelse. [Steinø, 2003]

Markedets mål kan naturligt kun udtrykkes i økonomiske termer. Støtte af markedet fremmer derfor et syn på byen i form af værdiudveksling, på bekostning af syn på byen i form af brugsværdi. I en markedsøkonomi er brugsværdi mere sårbar end værdiudveksling, hvorfor vinderne er dem, som støtter værdiudveksling. Og de som typisk anser byen i form af værdiudveksling, eksempelvis ejendomsudviklere, forretningsinteresser og producenter, repræsenterer den traditionelle magtbase i samfundet, i modsætning til 'normale' mennesker, for hvem byen er et sted at leve og arbejde. Derfor forstærkes herskende sociale relationer og dominerende værdier. [Squires, 1991]

Selvom planlægningstilgangene i dette afsnit bygger på en 'realistisk' i stedet for en idealistisk tilgang og retfærdiggøres med reference til deres operationelle kvaliteter, er de som nævnt ikke blottet for normativ indhold. Men privatiseringen som tydeligt ideologisk fundament, er public-private partnerships konceptets normative position

meget mere eksplicit end for inkrementalismen og strategisk planlægning. Men det er altid nemmere at bygge på eksisterende magtrelationer end at ændre dem, og derfor har tilgange med fokus på gennemførlighed og anvendelighed en tendens til at være konservative i deres realisation, - et træk de alle har til fælles.

10.3.2 RADIKAL TRANSFORMATION SOM ARGUMENT

Da planlægning handler om allokering af jord og ressourcer til forskellige formål, kan den siges at høre under den klassiske definition af politik; *"who gets what, when, where, why and how"* [Davidoff, 1973, s. 292]. Efter denne opfattelse er det tydeligt, at planlægning kan favorisere nogle mere end andre, og da de konservative tilgange støtter den etablerende magt i samfundet, efterlader dette samfundets underprivilegerede og politisk uorganiserede grupper i stikken [Etzioni, 1973]. Dette er baggrunden for Davidoffs motivation og opfordring til indførelse af advokatvirksomhed og pluralisme i planlægningen:

"The just demand for political and social equality on the part of the Negro and the impoverished requires the public to establish the bases for a society affording equal opportunity to all citizens. The compelling need for intelligent planning, for specification of new social goals and the means for achieving them, is manifest." [Davidoff, 1973, s. 277]

Ifølge Davidoff er der to basale forhindringer i forhold til nye alternativer til de etablerede syn på planlægning. For det første er traditionel planlægning centraliseret indenfor de offentlige forvaltninger, som derfor i vid udstrækning har en planmonopol. Dette leder til en mindre bred definition af mulige planlægningsscenarier. For det andet har underprivilegerede grupper i samfundet ingen etablerede kanaler til at udtrykke deres synspunkter, og de bliver således ikke hørt. For at fjerne disse forhindringer foreslår Davidoff at lave planlægningen mere pluralistisk, at tilbyde mere bredt dækkende alternativer, og få planlæggere til bevidst at advokere for de underprivilegeredes synspunkter. [Davidoff, 1973; Steinø, 2003]

Da planer altid har forskellige social og økonomiske konsekvenser for forskellige grupper i samfundet, er de altid politisk omstridte. En enkelt planlægningsforvaltning med planmonopol er derfor ifølge Davidoff udemokratisk, da den sandsynligvis er 'farvet' af den etablerede orden og planprofessionens tekniske rationalitet. Selv hvis adskillige alternativer tilbydes, er de antagelig definerede at samme paradigme, da parametrene for variation er bestemt af planforvaltningen. Ved at åbne op for andre planlægnings repræsentanter i en pluralistisk planlægnings-situation, vil sande forskellige synspunkter blive en del af plandebatten. Flere planer, repræsenterende et bredere udsnit af synspunkter, vil give et bedre informationsniveau for politisk diskussion. Derudover kan kritikere af etableret planlægning få mulighed for at være konstruktive og proaktive i stedet for reaktive.

Hvis alternative og specielt underprivilegeredes plansynspunkter skal være en del af debatten, må de støttes af professionelle planlæggere. I stedet for meningsløst at forsøge at være værdifrie, skal planlæggere ifølge Davidoff ikke alene gøre deres bagvedliggende værdier eksplicitte men tilgodese dem, de finder 'passende'. **Metaforen** for den tilgang er advokaten, der repræsenterer sin klients interesser i en retssag:

“The idealized political process in a democracy serves the search for truth in much the same manner as due process in law. Fair notice of hearings, production of supporting evidence, cross examination, reasoned decision are all means deployed to arrive at relative truth: a just decision.” [Davidoff, 1973, s. 279]

Advokatplanlæggeren har en dobbeltrolle, idet han både fungerer som underviser og informant, hvilket er meget anderledes end den tekniske ekspertrolle, som udvikler de rette korrigerende handlinger for planlægningsproblemer. Dette har således fundamentale konsekvenser for planlægningens strukturelle organisation og ressourceallokering. Alt i alt er opfordringen til advokering og pluralisme i planlægningen et ønske om fundamentalt at ændre planlægningen til noget andet, end den traditionelt har været. Advokatplanlægning er derfor ikke et 'realist' syn på planlægningen men et radikalt syn, hvor planlægningen må ændres for at ændre resultaterne af planlægningen. [Steinø, 2003]

En anden lignende kritik af planlægningen, både med hensyn til ønsket om at ændre fokuset i planlægningen og denne ændrings epistemologiske implikationer for planpraksisen, kommer fra feministisk planlægningsteori. Baseret på feministisk teori, som blev udviklet i 1970'erne og 80'erne, specielt indenfor kunst, humaniora og socialvidenskaben, har feministisk planlægningsteori rod i ideen om, at køn er et vigtigt aspekt i den kulturelle, socialpolitiske og økonomiske konstruktion af virkeligheden. Feministisk planlægningsteori hævder således at køn og kønsforskelle gennemstrømmer alle spekter af det sociale liv, og derfor kan teori ikke være kønsneutral, ligesom den ikke kan være værdineutralt generelt. [Liggett, 1996, Friedmann, 1996]

Dette har konsekvenser for planlægningen på to niveauer. For det første, da både samfundet og planlægning historisk er mandsdomineret, har traditionel planlægning fortrinsvist fokuseret på 'mandesager'. For det andet har etablerede normer for relevans, troværdighed og metodik ekskluderet kvindelige måder at vide, kommunikere og handle. Feministisk planlægningsteori fokuserer derfor på sager, såsom konsekvenserne af mænds og kvinders forskelle økonomiske status, kvinders lokalisering og bevægelse gennem det fysiske rum, og forskellen mellem det offentlige og hjemlige liv. Et konkret eksempel kunne eksempelvis være øget fokus på personlig sikkerhed og de bløde trafikanter. [Ritzdorf, 1996]

På mange måder kan traditionel mandsdomineret planlægning beskrives for favoriserende økonomisk vækst og effektivitet, som kan måles monetært, frem for områder, der er relevante for kvinder. Dette giver en bias mod 'hårde' tjenesteydelser, såsom infrastruktur og bygninger, frem for 'bløde' sociale ydelser. Hvor traditionel planlægningsteori er tæt knyttet til funktionel rationalitet, inkluderer kvindelige måder at vide, ifølge feministisk teori, fortællinger, lytning, visuelle former for kommunikation, tavs og intuitiv viden, samt 'learning by doing' [Sandercock & Forsyth, 1996]. Da kvindelige måder at vide, ifølge feministisk teori, er subjektiv, fremhæves personlige erfaringer og 'grounded research' som værdifulde i opbyggelse af teori og som forskningsværktøjer. Feministisk teori afskriver ideen om uafhængig forskning og hævner at forskning på slå bro mellem teori og praksis. Derudover går den ind for en holistisk og samarbejdende tilgang til problemløsning. [Steinø, 2003; Ritzdorf, 1996]

Den feministiske tilgang til planlægning sætter således spørgsmålstejn ved konventionelle normer og værdier, og selvom den ikke er ene om dette, så gør den det med et bestemt fokus og et specifikt sæt af værdier. Hvorvidt disse alle er særligt feministiske har været et diskussionsspørgsmål. Derudover har feministisk epistemologi været

kritiseret for at være fastsiddende i den vestlige, hvide, mellemklasse som dominerende kultur, ligesom der sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt kvinder kan beskrives under én samlet kategori, og at kategorier som klasse, race, etnicitet eller seksuel orientering måske er mere væsentlige. [Sandercock & Forsyth, 1996; Steinø, 2003]. Uanset disse uoverensstemmelser indeholder feministisk planlægning en tydelig kritik og anviser en anderledes planretning:

"[F]eminist theory offers a variety of tools with which to begin the work of knowing and reacting to the limits of current 'realisms' in planning. Following the tradition of advocacy planning and working with current concerns with equality and ethics in planning, feminist theory offers a foundation from which to shape and reproduce the discipline." [Liggett, 1996, s. 454]

10.3.3 MODERATE ÆNDRINGER SOM ARGUMENT

En tredje måde at planlægge på, som politisk er positioneret mellem den konservative og radikale tilgang til planlægning, foreslår moderate ændringer på baggrund af demokratiske processer. Hvor de fleste former for radikal planlægning forsøger at redefinere planlægningen med udgangspunkt i bestemte interesser eller samfundsgrupper og derfor er imod det etablerede plansystem, forsøger demokratisk planlægningsteori³ at redefinere den institutionaliserede planlægning. Demokratisk planlægningsteori kritiserer både traditionelle teknokratiske former for planlægning og partielle planlægningsformer, og fokuser i stedet på planprocessen, og især kommunikation, som middel til at styrke demokratiet i planlægningen. På den ene side er traditionel planlægning kritiseret for at prioritere økonomisk rationalitet over borgernes behov og ønsker og respekt for miljøet. Generelt er der dog sat spørgsmålstejn ved den videnskabelig ræsonnerings hegemoniske magt over andre vidensformer i planlægningen, da dette ekskluderer alternative diskurser [Healey, 1996]. På den anden side kritiseres advokattilgangen, hvor planlægning er konceptualiseret som et magtspil, også. Ved at sætte hårdt mod hårdt, og anse interessenter som magtkilder og planprocessen som en forhandlingsproces, fjerner advokatplanlægning muligheden for gensidig læring, som afhænger af kommunikation og dialog. [Steinø, 2003]

En af den første til at adressere spørgsmålet om kommunikation i planlægningen var John Friedmann, som udviklede konceptet med transaktiv planlægning. Ifølge Friedmann er et af de største problemer i planlægningen, at planlæggere og borgere, som rammes af planlægning, ikke snakker samme sprog. Forskellen i tankegang og sprog mellem planlæggere, som benytter sig af opnået (teknisk) viden, der kan generaliseres under bestemte omstændigheder, og borgere, som typisk benytter sig af viden baseret på personlige erfaringer, repræsenterer en kommunikationsbarriere, som gør det svært at forbinde viden med handling. På grund af dette risikere tilsyneladende rationelle planer at blive irrationelle. [Friedmann, 1973b; Forester, 1980]

For at forbedre kommunikation mellem forskellige parter med hver deres tilgang til adfærd er det ikke nok blot at 'snakke mere simpelt', men forholdet mellem planlæggere og borgere må ændres. Derfor fokuserer transaktiv planlægning på planlæggere og borgere som individuelle personer og måden de interagerer for at etablere en situation, hvor kommunikation kan lede til meningsfuld planlægning:

³ Demokratisk planlægning her i denne rapport brug som en fællesbetegnelse for Friedmanns [1973b] transaktiv planlægningskoncept og Healeys [1996] kommunikativ planlægningskoncept.

"If the communication gap between planner and client is to be closed, a continuing series of personal and primarily verbal transactions between them is needed, through which processed knowledge is fused with personal knowledge and both are fused with action." [Friedmann, 1973b, s. 177]

Uden den tekniske rationalitet kan planlæggere dog måske ikke rådgive meningsfuld, hvorfor det i stedet er vigtigt for dem at forstå begrundelserne bag de opgaver, de er sat til at løse. Dette involverer en gensidig læringsproces, hvor personlig og teknisk viden udveksles og ændres, så der kan etableres en fælles forståelse for situationen og forandringsmulighederne. Efter dette synspunkt er planlægningen ikke styret af almindelige fundamentale ideer eller principper om, hvad der er godt og dårligt [Healey, 1996]. I stedet klarlægges disse definitioner gennem planprocessen. For dette kan lykkes, må planprocessen være grundlagt på accept af andre, åbenhed og villighed til forandring. Derudover kræver det accept af konflikter, da enighed ikke altid kan opnås, men samtidig parathed til at fortsætte dialogen. Da transaktiv planlægning bygger på kommunikativ rationalitet, er dens hovedopgave således at styre planprocessen. Borgerens synspunkter må respekteres, selvom de måske ændres igennem processen.

Selvom senere bidrag til denne måde at se planlægning i vid udstrækning er beslægtet med Friedmanns transaktiv planlægningskoncept, laver de mere direkte referencer til kritisk teori og forestillingen om kommunikativ handling, udviklet af Habermas. Med udgangspunkt i Habermas' universelle paradigmer understreger Forester [1980], at tale må være forståelig, oprigtig, legitim og sandfærdig for, at kommunikation kan være meningsfuld. Han hævder, at denne forståelse af vital for planlægningen (og andre aspekter af livet), fordi planlægningens omstridte natur let leder til forvrænget kommunikation, som i sidste instans kan lede til planlægningsbeslutning imod hensigten, der er udemokratiske. Hvor Friedmann fremhæver vigtigheden af ikke-forvrænget og meningsfuldt kommunikation mellem personer som individer, argumenterer Forester for, at det er lige så vigtigt på det organisatoriske, politiske og ideologiske niveauer, da disse udgør den store ramme for diskurser, eller tankeverdener, indenfor hvilke kommunikation finder sted. I dette synspunkt er kritisk teoris bidrag til planlægning at udvikle; *"pragmatics with vision – to reveal true alternatives, to correct false expectations, to counter cynicism, to foster inquiry, to spread political responsibility, engagement, and action"* [Forester, 1980, s. 283]. [Steinø, 2003]

Da planlægningsvisionen i dette synspunkt er rettet mod demokrati og en retfærdig planproces, har transaktiv og kommunikativ planlægning ikke en vision om substantive mål, men planlægningsmål må fremkomme gennem en kommunikativ planlægningsproces. Enhver formulering af substantive mål på forhånd er imod idegrundlaget og konceptet. Derfor kan formålene i transaktiv og kommunikativ planlægning kun sammenfattes fra praktisk anvendelse.

10.4 FORMER FOR OG GRADER AF RATIONALITET

Der eksisterer således mange forskellige begrundelser og argumenter for at planlægge, og det foregående har angivet, at rationalerne kan opdeles i en instrumentel resultat-orienteret del og en ikke-instrumentel procesorienteret del. Instrumentel rationalitet stammer fra en Webersk forståelse, hvori kriteriet for succes er relateret til resultatet/målet. Kommunikativ rationalitet er hentet fra Habermas' tankeverden, og her er det forståelse og værdier, som er kriteriet for succes. I denne sammenhæng er den social rationalitet fra Diesing også relevant at inddrage. Denne kan ses som en subtype af den kommunikative rationalitet men er dog i højere grad deskriptiv. Den indebærer, at personlige forhold er mindst lige så vigtige som eksempelvis økonomiske kriterier. I andre sammenhænge kan man også snakke om blandt andet politisk og økonomisk rationalitet, men disse er ikke vurderet relevante her.

Ud over forskellige former for rationalitet er det dog relevant at diskutere grader af rationalitet. For eksempel benævnes synoptisk planlægning også rationalistisk planlægning i litteraturen, hvilket virker logisk. På den anden side benævnes inkrementalistisk planlægning en gang imellem som ikke-rationalistisk planlægning, hvilket er mindre logisk [Jørgensen, 2002]. En benævnelse som begrænset rationalitet vil være at foretrække. Tabel 10.1 beskriver nogle forskelle mellem fuld og begrænset rationalitet, uanset form for rationalitet.

Tabel 10.1 Begreber i planlægningsterminologien relateret til hhv. begrænset og fuld rationalitet. [Jørgensen, 2002]

Begreber fra planlægningsterminologien	Rationalitet	
	Begrænset	Fuld
Perspektiv	Fragmentarisk	Ensartet
Mål-middel relationer	Utydelig	Hierarkisk
Analyse	Partisk	Objektiv
Beslutning	Flertydig	Entydig
Løsning	Politisk konsensus	Bedste/optimal løsning

Med udgangspunkt i disse typologier beskrives og opsummeres rationaliteten og den paradigmatiske kerne i de begrundelser og perspektiver for at planlægge, som er beskrevet i de foregående afsnit, i tabel 10.2.

Tabel 10.2 De forskellige perspektiver for at planlægge i forhold til type af rationalitet og paradigmatisk kerne.

Perspektiv	Rationalitet i planlægningen	Paradigmatisk kerne
Økonomisk	Fuld instrumentel rationalitet	Planlægning kan korrigere markedsfejl og forebygge negative eksternaliteter, fangens dilemma-situationer og situationer som 'the tragedy of the commons'.
Traditionelt (professionelt/teknisk)	Fuld instrumentel rationalitet	Planlægning tilvejebringer mål, samt midler til at opnå eller implementere disse. Planlægning fremhæver offentlighedens interesser.
Pluralistisk	Begrænset instrumentel rationalitet	Planlægning kan varetage interesser som er forsømt i den fri konkurrence.
Socialistisk	Fuld instrumentel rationalitet	Planlægning kan modsat markedet sikre en social acceptabel fordeling af goder.
Konservativ	Begrænset instrumentel rationalitet	Planlægning kan opretholde en bestemt systemorden.
Radikal	Begrænset instrumentel rationalitet	Planlægning kan ændre eksisterende systemordner og magtstrukturer.
Synoptisk	Fuld instrumentel rationalitet	Planlægning bør søge efter den bedste kombination af midler på baggrund af givne mål.
Inkrementel	Begrænset instrumentel rationalitet	Planlægning bør søge efter et tilfredsstillende alternativ givet et uklart men samtidigt valg af mål og midler.
Strategisk	Fuld instrumentel rationalitet	Planlægning bør analysere økonomiske muligheder som udgangspunkt for løsninger.
Transaktiv (kommunikativ)	Fuld kommunikativ rationalitet	Planlægning bør organisere en dialog for at fremme demokratiet i en søgen efter en løsning, som er alment acceptabel.
Advokat	Begrænset kommunikativ rationalitet	Planlægning bør modvirke kommunikativ forvrængning for at skabe lige muligheder og skabe retfærdige alternativer.
Feministisk	Fuld social rationalitet	Planlægning bør inkludere personlige rationaler udover tekniske, økonomiske, miljømæssige mv.

10.5 OPSAMLING

Planrationaler er som angivet et meget komplekst emne, og rationalitet er generelt noget, der ikke let lader sig analysere. Men som diskuteret i det foregående kan spørgsmålet om planrationaler ikke adskilles fra det politiske spørgsmål om hvem, der planlægges for, og hvilke faglige roller planlæggeren har, jf. tabel 10.3. Disse to spørgsmål udgør dermed analytisk mere lettilgængelige indgange til undersøgelsen af rationalitet i den kommunale plankultur.

Tabel 10.3 De forskellige perspektiver for at planlægge i forhold til planlæggernes rolle og hvem, der planlægges for.

Perspektiv	Planlæggernes rolle	Hvem planlægges for
Økonomisk	Teknokrat/manager	Alle ikke markedsbaserede grupper
Traditionelt (professionelt/teknisk)	Designer/faglig udviklingskonsulent/bureaukrat	Almenvellet
Pluralistisk	Konsulent/talsmand	Alle grupper
Socialistisk	Teknokrat/manager	Almenvellet/de 'svage'
Konservativ	Formynder/administrator	Den eksisterende systemorden
Radikal	Visionær aktivist/faglig udviklingskonsulent	En ny systemorden
Synoptisk	Teknokrat	Almenvellet
Inkrementel	Administrator	Almenvellet/den eksisterende systemorden
Strategisk	Manager/markedsplanlægger	De velbjærgede/magteliten.
Transaktiv (kommunikativ)	Facilitator	Alle (med vægt på de 'svage')
Advokat	Konsulent/talsmand	De 'svage' og uartikulerede.
Feministisk	Transdisciplinær underviser	Kvinder/feministiske værdier

Ligesom der som nævnt tidligere sandsynligvis findes flere passende logikker i en organisation, vil der sandsynligvis kunne identificeres flere forskellige planlæggerroller, og den enkelte planlægger har måske også flere roller. Desuden er planlægning som nævnt politik, og planlæggerne har ikke magt, som de har agt. I den politiske beslutningsproces spiller mange andre (politiske) rationaler end den tekniske instrumentelle ind på planlægningsgrundlaget. Når det faglige argument kun er en del af beslutningsprocessen, kommer det til at stå klart, at hvorvidt et fagligt ønske bliver en realitet, i mange tilfælde afgøres af teknikerens evne til at overbevise politikerne om sagen. Derfor er samspillet mellem politikere og teknikere afgørende, og den forbindelse kan det nævnes, at flere casestudier viser, at enkeltpersoners gøren og laden snarere er afgørende end de rene faglige argumenter.⁴ Således er den politiske stillingtagen til, hvem skal planlægges for, afgørende for normativiteten i den kommunale plankultur. Er det de 'svage', de magtfulde eller markedet generelt, der planlægges for?

I dette kapitel der således gennem præsentation af forskellige planrationaler givet et begrebsapparat, der kan bruges til at diskutere plankultur konkret. Der er imidlertid flere forhold, der skal dækkes for det er muligt at konkretisere planrationalediskussionen:

⁴ Se eksempelvis Riisgaard og Schleemann [1995].

Planlægningens funktion (paradigmisk kerne)	Fortæller hvordan planlægningen funktion opfattes, og hvilken rolle planlægningen skal have.
Ambitionsniveau	Fortæller hvilken 'status' planlægningen har.
Politisk ejerskab	Fortæller i hvor høj grad planlægningen bruges aktivt eller blot er tilkendegivelser.
Hvem planlægges for	Fortæller hvem planlægningen tilgodeser, og hvem planlægningen fokuserer på.
Planlæggernes rolle	Fortæller hvilken rolle planlæggerne har.
Planrationaler	Fortæller hvilke type planrationaler, der overordnet præger planlægningen.

En beskrivelse af disse forhold giver et billede af den kommunale plankultur i forhold til planrationaledelen, som et illustreres i følgende kapitel, hvor planrationalerne i Fredericia Kommune analyseres.

KAPITEL 11

11 PLANRATIONALER EMPIRISK

I dette kapitel analyseres plankulturen i Fredericia Kommune i forhold til planrationaler med udgangspunkt i de teoretiske begreber, som blev præsenteret i kapitel 10. Det er de gennemførte interviews i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, jf. bilag F-J, der er anvendt som kilde, hvis ikke andet er angivet.

11.1 PLANLÆGNINGENS FUNKTION

Der er to klare svar, der går igen, når man spørger ind til, hvordan den fysiske planlægnings funktion opfattes i Fredericia Kommune. På den ene side opfattes planlægningen som et prioriteringsværktøj og en løftestang for at nå et bestemt politisk mål, og på den anden side opfattes planlægningen som et værktøj til at sikre kvaliteten i det bebyggende miljø. Disse to opfattelser er uddybes i det følgende.

11.1.1 PRIORITERINGSVÆRKTØJ OG LØFTESTANG FOR ET BESTEMT MÅL

På det strategiske niveau er der sket et skift i løbet af de sidste otte år, hvor kommunen er gået fra at have en forholdsvis passiv rolle i forhold til omgivelserne til at påtage sig den aktive rolle, hvor strategien i forhold til den stigende bykonkurrence helt klart er en vækststrategi. Derudover er det målet en ændre Fredericias image, som ifølge de interviewede traditionelt har været en kedelig, beskidt industri- og embedsmandsby. Og her udgør planlægningen det værktøj, der skal hjælpe udviklingen i den rigtige retning, som følgende citat understreger:

"Vores politikere har jo en vision om, at vi ligger hernede i Trekantsområdet op ad motorvejen, og det skal udnyttes. Og de har udlagt meget store arealer til erhverv. Og det gør de jo, fordi hvis de får noget erhverv ind, så tror de også, at de får nogle borgere ind, som kan sikre det skattegrundlag, som vi skal leve af fremover. Og det er helt klart en... visionært er så stort et ord, men det er helt klart en vej for kommunen. De har satset mange, mange penge på at lave de her erhvervsområde. Fordi de tror, det er den rigtige vej. Og det gør de så med en plan. Det er selvfølgelig også den eneste måde at gøre det på, men man kunne sagtens forstille sig, at man politisk lavede et eller andet dokument, der sagde: "Vi skal i den her retning, og vi skal udnytte vores beliggenhed op ad...". De [politikere] behøves ikke at følge op med en fysisk plan. Og det er sådan set mere det, jeg mener. Og det gør de konkret her. De sætter også mange, mange penge af til det, til at opkøbe arealer og byggemodne dem inden, der overhovedet kommer virksomheder. Det er ikke nok bare at lave en plan, den skal følges op med nogle konkrete tiltag. Og det har de [politikere] vist viljen til." [Terp, 2006, 18.45]

Som beskrevet i kapitel 7 styres kommunen på mange måder organisatorisk som en virksomhed, og dette gælder også for den måde, der tænkes planlægning. Det er i høj grad en virksomheds-/økonomisk tankegang, der præger kommunens visioner, hvor det firkantet sagt handler om at få nogle gode arbejdspladser, så der kommer nogle skattekroner i kommunekassen og så videre. Ifølge Hvejsel undlader borgmesteren, der er meget udviklingsorienteret, ingen lejlighed til at fortælle, at dette er den overordnende strategi. At den økonomiske tankegang præger planlægningen illustreres i følgende citat:

"Der er investeret 250 millioner kr. i vores [erhvervs]masterplan alene. De penge er jo lånt. De skal jo hjem i kassen igen, så selvfølgelig er det en enorm investering." [Ejby, 2006, 13.00]

Når den overordnende strategi for kommunen baserer sig på en virksomheds-/økonomisk tankegang er det naturligt, at planlægning bliver strategisk. Alle de interviewede taler om, at den nuværende planlægning handler om at udnytte Fredericia Kommunes beliggenhed som en styrke og en mulighed. Dette gælder både på erhvervsområdet, hvor Fredericia Kommune har en af de mest centrale placeringer i landet med overordentlige gode arealer langs motorvejen, og på boligområdet, hvor kommunen faktisk har mange gode arealer nær skov og strand, for at bruge en klassisk boligpræference. Planlægningen handler således i høj grad om at udnytte disse muligheder, som man mener ikke er udnyttet hidtil.

"Den største [plan], som er vores erhvervsplan, er en erkendelse af, at vi havde masser af erhvervsareal liggende, men de få forkert. Fordi der, hvor virksomhederne vil etableres i dag, er langs motorvejen, og så er det sådan set ligegyldigt at vi har noget liggende nord for byen. Det må vi jo lade ligge, og så satse massivt på at udvikle alt det, vi så havde langs motorvejsnettet. Ud fra en markedsræssig vurdering af hvad er fordelene ved at bo her i Fredericiaområdet. Jamen, det siger alle i dag, det var en vits oprindeligt, men vi har tre fordele, der heder beliggenhed, beliggenhed, beliggenhed [grinen]." [Hvejsel, 2006, 18.45]

Denne strategi og væksttankegang gennemstyrer hele den kommunale organisation, også planlæggerne, men er sandsynligvis bedst illustreret af, at eksempelvis de fire temaplaner er vedtaget af et enigt byråd, hvilket er unikt. Dette diskuteres yderligere i følgende afsnit 11.2.

At planlægningen er strategisk indebærer, at man i kommunen ser planlægning som en fortrinsvis rationel aktivitet, hvor det handler om at prioritere. Der kan således også genfindes nogle af de grundlæggende, økonomiske begrundelser for at planlægge, det som er kaldt økonomisk perspektiv i kapitel 10. Som illustreret i følgende citat, som er Hvejsels begrundelse for, hvorfor planlægning er vigtig, handler planlægning i Fredericia Kommune også om at korrigere for 'markedsfejl', der kan bremse den udvikling, man har sat i gang:

"Det er den først og fremmest, fordi hvis du ikke laver den planlægning, så får du hovsa-løsninger. Så får du lagt den forkerte virksomhed eller de forkerte boliger, det forkerte sted, og så kommer de til at ligge i vejen for noget andet. Det er jo det, der er fjollet. Og så er det i virkeligheden en bremse. Altså, hvis man lader udviklingen 100 procent styre, hvordan vi udvikler os, så bliver det svært. Og det gælder specielt på vores erhvervsområde, hvor vi har lagt rigtig meget areal ud og sagt: "Der vil vi have den type virksomheder, og der vil vi have den type, og der vil vi have den type." Det betyder i dag, at vi siger nej, til nogen. Det er jo lidt en øvelse. Altså, der er virksomheder, der gerne vil købe noget jord, også får de at vide, at dem vil vi ikke sælge til. [grinen]. Det vækker første gang noget undren." [Hvejsel, 2006, 41.35]

Generelt er holdningen blandt informanterne, at Fredericia Kommune er gode til at have 'helikopterblikket' og fokusere på de overordnede linier og tage den modstand, det måtte give:

"Og der kommer jo hele tiden nogle konflikter. Og det synes jeg i øvrigt er skidesvært. Det er jo det der med, når vi erhvervsudvikler, hvor vi gør det tæt på boligområder, fordi det er en del af masterplanen. Hvor vi går ind og træder nogle boligejere over tæerne. Men det er så den pris, det må tage. [...] Den målrettede lokalplanlægning, vi fortager i øjeblikket, den har jeg det rigtig godt med." [Ejby, 2006, 34.45]

11.1.2 VÆRKTØJ TIL AT SIKRE KVALITET I DET BEBYGGEDE MILJØ

For den mere detaljerede planlægning er det det traditionelle/tekniske planrationale for planlægningen, der træder frem. Selvom der skal være en vis hurtighed i tingende for at følge med udviklingen og realiseringen af de store væksttanker, er der bred enighed hos både politikere og planlæggere om, at der skal være kvalitet i det byggede, fordi det er det, 'der trækker folk til'. Stort set alle byer har som bekendt noget 'uheldigt' byggeri set med faglige briller, i Fredericia Kommune snakker de om Jens Peter Koch-huse, som er noget dårligt byggeri nord for byen fra 1960'erne og -70'erne og et skrækeksempel, og noget man vil undgå en gentagelse af. Derfor stilles der højere krav til byggeriet i dag end tidligere:

"For bare ikke så frygtelig mange år tilbage, ville man nok hoppe på vognen, ikke at stille krav, i den grad, vi gør det i dag. Der mener jeg, at vi er blevet meget, meget bedre til for eksempel at vægte kvalitet i byggeriet og så videre. Jeg ved også, at det foregående Tekniske Udvalg har simpelthen, når der er kommet en bygherre, der har ønsket at bygge boligkarreer og så videre, der har man simpelthen tilladt sig at kassere de der forslag til udførelsen flere gange, fordi man har sagt: "Dur ikke." Altså, vi vil have kvalitet i tingene." [Ejby, 2006, 46.20]

"Og det har også gjort, at vi stiller større krav til det byggeri, der bliver opført i kommunen. Hvis bare der er en virksomhed, der for eksempel lugter af tung virksomhed, så siger vi: "Niks" med det samme. Og der går vi ikke på kompromis med vækst, kan man sige. Og det har man ikke gjort for år tilbage, fordi der kunne man bedre acceptere, at det, man byggede, måske ikke var så smukt. Der sætter vi højere krav. Men det hænger igen sammen med muligheden for at stille højere krav. Alt i planlægningen bliver jo ligesom tilpasset mulighederne." [Lorentzen, 2006, 1.34.45]

De interviewede er dog godt klart over som det beskrives i ovenstående citater, at grunden til, at de faglige værdier om det 'smukke' byggeri vægtes højere i dag, hænger sammen med Fredericia Kommunes muligheder, som i disse år er gunstige. Kommunen ligger i et luksusleje, hvor den kan tillade sig at afvise eksempelvis virksomheder og bygherrer.

At planlægningen tydeligt opfattes som et værktøj og bruges som et værktøj i praksis peger på en instrumentel rationalitet.

11.2 AMBITIONSNIVEAU

For de store temaplaner, der hænger tæt sammen med udviklings- og væksttanken, er ambitionsniveauet højt. Som nævnt blev de alle vedtaget af et enstemmigt byråd, og der sådan set alle fire forholdsvis ambitiøse, men som følgende citat illustrerer, er der forskel på ambitionsniveauet, når planerne skal vedtages, og når de skal implementeres:

"Ambitionsniveauet er højt, når det gælder om at udarbejde store projekter; udviklingsprojekter. Også omkring for eksempel vores naturplan, som også er langsigtet. Men så begynder det jo mere at blive ord end realitet, fordi samtidigt med at man laver en ambitiøs naturplan,¹ er det meget beskeden, hvilke midler, der bliver afsat. Modsat de her store projekter. Der bliver midlerne jo afsat. Man var jo for eksempel ikke bleg for lynhurtigt at afsætte 500 millioner til en erhvervsmasterplan. Og det er jo lidt af en investering, selv for en kommune som Fredericia." [Glerup, 2006, 44.20]

Både de interviewede planlæggere og politikere er enige om, at det ikke er planlægning i sig selv, 'der trækker læsset', men at det er udviklings- og væksttanken. 'Planlægning er noget, der skal til' er et udtryk, der går igen. Og der er også enighed om, at selvom der er foretaget store investeringer til at gennemføre hovedsagelig erhvervs-, bolig- og til dels også midtbyplanen i forhold til kommunens størrelse, så er der intet revolutionerende i den planlægning, der gennemføres. Man har set, at erhvervsudvikling langs motorvejen og attraktive boligområder har været en succes andre steder, så det har man kopieret og opskaleret i Fredericia Kommune.

Dette kombineret med, at planlægning er strategisk, tegner et billede af en meget konservativ planlægning. Det er den eksisterende systemorden, der planlægges for, idet det fortrinsvis er de økonomisk stærke borgere, der ønskes til kommune og således planlægges for, ligesom det er 'de rigtige' virksomheder, der ønskes. Men plankulturen lader til generelt at være præget af konservatisme:

"Vi har mod nok til at lave, hvad skal man sige, fysiske planer, men sådan mod til at prøve noget helt vildt, det kniber nok. Og det er jo nok navnlig politisk, men det smitter jo også af på forvaltningen, fordi hvis de ved, at det har man nok ikke mod til, så bruger de nok ikke så meget tid på at producere den slags. Det er nok der, vi ikke er nået endnu, sådan at komme ud over, at vi laver noget, der er gennemsnitlig. Turde at lave et eller andet helt vildt." [Hvejsel, 2006, 32.15]

De interviewede planlæggere bekræfter, at der også eksisterer en vis grad af konservatisme på det operationelle niveau, men undskylder sig med, at manglen på udvikling også hænger sammen den pressede bemanning og ressourcefordeling:

"Der bliver ikke ret meget eksperimenterende. Det er lidt af det, der er problemet, synes jeg. Man prøver ikke ligesom nogle nye ting af og siger: "Vi kan sgu også prøve at lave en lokalplan på den her måde, fordi det har vi ikke prøvet før, og vi tror sgu egentlig, at det kan måske gøre, at vi får et specielt udtryk

¹ Fredericia Kommune har en decideret naturplan på kommuneniveau, hvilket er forholdsvis unikt sammenlignet med andre kommuner.

i det her område, vi nu lokalplanlægger for." [...] Der er udvikling forstået på den måde, at du suger til dig fra, hvad andre har gjort. Men vi er ikke selv, og det har vi aldrig været, dem der går forrest et eller andet sted, som kaster en hel masse penge efter et eller andet helt specielt." [Terp, 2006, 1.07.55]

Lorentzen beskriver ambitionsniveauet generelt for planlægningen i Fredericia Kommune på følgende måde, hvilket i virkeligheden er meget sigende:

"Vi har lavet de fine overordnede planer, dem har de [politikerne] jo tiltrådt, men når der så skal penge på bordet og føre dem ud i livet, så er det ligesom, at det bliver det økonomiske aspekt, der bliver interessant. [...] Så må vi udstykke nogle parcelhusgrunde, for dem ved vi, at vi kan sælge. Lidt sat på spidsen."

Til gengæld køres der med fuldt tryk på bolig- og erhvervsudviklingen, som således har høj prioritet i budgetfasen.

11.3 POLITISK EJERSKAB

Diskussionen af politisk ejerskab til planlægning i Fredericia Kommune er i det følgende delt på i tre dele; kommuneplanniveauet, målstyrings- og temaplanniveauet og det lokale niveau med lokalplaner og konkrete sager.

11.3.1 POLITISK EJERSKAB PÅ KOMMUNEPLANNIVEAU

Det politiske ejerskab på kommuneplanniveau er stort set ikke eksisterende, hvilket naturligvis hænger sammen med, at hovedstrukturen og planstrategien er lavet i trekantsamarbejdet, hvilket som beskrevet i afsnit 7.2 ikke fungerer helt efter hensigten. Ifølge de interviewede planlæggere er der kun to-tre politikere, der har læst hovedstrukturen fra ende til anden, og som kan redegøre for hvad, der står om eksempelvis erhvervsudvikling. Lorentzen fortæller følgende 'historie' i forbindelse med et nyligt møde med Teknisk Udvalg med fokus på et visionstjek for, hvad der skal fokuseres på i de næste fire år, der illustrerer ejerskabet til kommuneplanen:

"Og da vi så nævner den der kommuneplan: "Den skal jo revideres. Og vi skal have de tre e'er ind. Ejerskab, ejerskab, ejerskab." Så blev der helt stille [grinen]. Så siger udvalgsformanden: "Skal vi se den lige så mange gange, som vi så den sidste gang?" Han syntes, den havde været på rigtig mange gange, og han syntes vi holdt rigtig mange borgermøder om den. "Det behøves vi ikke gøre denne gang, vel?" [grinen]." [Lorentzen, 2006, 13.00]

Udvalgsformanden Hvejsel fortæller også selv, at det politiske ejerskab til planerne for hele Trekantområdet er begrænsede:

"Hvis vi nu fik en rigtig god ide i morgen, som var helt afgørende, og som konfliktede voldsomt med Trekantområdets [planer], så tror jeg nok vi ville tage konflikten. Så på den måde er der ikke ejerskab til den overordnende... Det vil være sekundær prioritet, hvis det virkelig knep." [Hvejsel, 2006, 8.55]

Generelt er holdningen til kommuneplanen hos politikerne, at 'den skal jo laves', og den er også vigtig ud fra den betragtning, at Fredericia Kommunes planlægning er en del heraf, men som det beskrives i det følgende, er det politiske ejerskab langt stærkere på de mere lokale planniveauer.

11.3.2 POLITISK EJERSKAB PÅ MÅLSTYRINGS- OG TEMAPLANNIVEAU

Vision 2012, som er det overordnende dokument i målstyringssystemet, jf. afsnit 7.2, er der stort politisk ejerskab til. Politikerne i Fredericia Kommune tager selv ud og 'sælger den' til institutioner med videre, fordi de er stolte af den, og den har et klart budskab. På sektorpolitikniveau er ejerskabet til planlægningen lidt mere begrænset, som følgende citat beskriver, hvilket de interviewede politikere også bekræfter:

"I forhold til sektorpolitikker er holdningen i hvert fald i Teknisk Udvalg mere: "Nåh ja. Det er jo fint nok. Det bliver lavet." Men der er ikke det store ejerskab til det. Hvor Miljøudvalget har gået meget mere op i, at det er miljøpolitik, der bliver lavet. Så det er sådan lidt forskelligt, i hvert fald på det niveau. Men når vi kommer til temaplanerne, så bliver det interessant igen. [...] Der er et lokalt niveau, man kan forholde sig til. Og det er jo nogle konkrete ting, man kan sidde og pege på og have en mening om."
[Lorentzen, 2006, 13.00]

Det politiske ejerskab til planlægningen er klart størst på temaplanniveau, hvor der fra starten af har været et stort ejerskab. Ifølge planlæggerne er det tydeligt at mærke på politikerne, at det er de store projekter, de finder interessante. Respondenterne giver flere bud på, hvorfor ejerskabet er størst på dette niveau. For det første er det dette planniveau, der er tættest knyttet til kommunens udviklings- og væksttankegang, som er politikernes primære fokus. For det andet får planlægningen på dette niveau nogle mere 'spiselige' navne, såsom erhvervs- og boligplanlægningen, som generelt er nogle emner, der er lette at forholde sig til og have en mening om, og som ikke lyder så tung og kedelig som kommuneplan.

'Ejerskabet' afhænger dog af tidspunktet i valgperioden, idet det ifølge de interviewede planlæggere bliver lidt mere 'problematiske' op til et valg. Der er dog enighed om, at politikerne er blevet bedre til at skære igennem og kigge på helheden, og at Byrådet generelt er stærkt omkring visionerne og de store planer. Men det har ikke været uden konsekvenser for politikerne, som beskrevet i følgende citat, da planlægningen generelt ikke er noget, der 'trækker stemmer', men det understreger endnu en gang ejerskabet til planlægningen og ikke mindst den overordnede vækstvision hos politikerne i Fredericia Kommune:

"Der er mange der ikke kan se det [planlagte ting, som skal bygges], før det er færdigt. Det vil sige, at der er nogen, der synes undervejs, at det var helt tåbeligt: "Hvorfor bruger I 100 millioner på at lave jeres midtby i stedet for at give penge til de gamle?" Det er sådan noget, vi [politikere] bliver udsat for. Altså, jeg gik personligt tilbage i stemmetal, og det er jeg sikker på er derfor. Fordi jeg havde været eksponent for den der midtbyplan. Og den har jo nok splittet befolkningen, den ene halvdel synes, det er fint nok, den anden halvdel synes, det er helt idiotisk. Og det kan man sige, det kommer jo til at koste."
[Hvejsel, 2006, 24.30]

11.3.3 POLITISK EJERSKAB PÅ LOKALT NIVEAU

Når det kommer til de konkrete planer og sager, er politikerne ifølge planlæggerne ikke så gode til at holde fast i de overordnede linier for planlægningen:

"[Byrådet] har været meget stærke omkring visionerne og de store planer, men vi har også oplevet, at når det kom til konkrete projekter, og vi [planteamet] ligesom har sagt: "Her, sådan skal det være," så har det valgt at sige: "Nah, nej, de skal have lov alligevel." Så længe tingene er på et generelt niveau, og det er en generel holdning og værdi, man har, så er det nemt at støtte op omkring, men når der kommer det her konkrete projekt, så er det svært at holde fast [grinen]." [Lorentzen, 2006, 1.24.15]

Det kan diskuteres, hvorvidt at politikerne bliver 'svage' på det lokale niveau, er et udtryk for et mindre ejerskab til planlægningen, eller at det skyldes, at andre rationaler blive tydeligere. Stort set alle informanter nævner et nyligt konkret eksempel på, hvordan politikerne bliver pressede. Boligplanen, som blev vedtaget for et års tid siden fokuser meget på plads til anderledes og kreative mennesker, og hænger således sammen med Fredericias historiske som et fristed for anderledes folk. Men som følgende 'historie' beskriver, følges planen intentioner ikke altid i praksis:

"Så sker der det, at en sekt-lignende [organisation] ønsker at bygge en efterskole, et landbrug og cirka 40 boliger i et område ude i en lille by, der hedder Østerby. Og det er meget godt. Det synes vi [planteamet] jo egentlig i hvert fald er noget af ideen med anderledes mennesker. Det kunne være et spændende byggeri. De har bestemt måde at bygge på. Husene skal være orienteret i en bestemt retning og så videre. Så det syntes vi egentlig kunne være en god ide. Og det syntes politikere måske nok også, men de skulle lige høre beboerforeningen derude i lokalområdet. Og de indkalder til et beboermøde, beboerforeningen. Og der kommer 300 mennesker i sådan et lille samfund til sådan et beboermøde. Og det går selvfølgelig helt galt. Man vil ikke have sådan nogle mennesker ud i deres lokalområde. Og det er jo typisk sådan en sag, den falder jo på grund af deres massive modstand." [Glerup, 2006, 1.29.30]

Som nævnt ovenfor kan sådan et eksempel diskuteres. Som det beskrives i 'historien' ønsker politikerne at gennemføre byggeriet, men der indtræder nogle andre rationaler om politisk genvælgelse og personlige holdninger på banen, der overstyrer planlægningen. Dette er imidlertid en del af den lokalpolitiske virkelighed, og lignende eksempler kan findes i andre kommuner [Berg, 2000]. Der findes også eksempler på, at politikerne i Fredericia Kommune er meget tro mod de overordnede linier uanset modstanden. Der er eksempelvis nogle lokalsamfund i Fredericia Kommune, som ikke ønsker at udvikle sig og have tilflyttere, men på dette punkt går politikerne ikke på kompromis, da det er en del af det overordnede koncept at tilbyde attraktive byggegrunde. Overordnet må man konkludere, at det politiske ejerskab til planlægningen, hvis man ser bort fra kommuneplanlægningen, er større i Fredericia Kommune end i mange andre kommuner, grundet den tætte sammenhæng mellem udvikling og planer.

Sammenfattet tegner denne analyse af det politiske ejerskab til planlægning et billede af en inkrementel planpraksis. Den overordnede planlægning betyder mindre end den mere detaljerede, som stykkes sammen til et hele, det vil sige at der naturligt er en begrænsning for store ændringer af systemordenen.

11.4 HVEM PLANLÆGGES FOR

Som nævnt er de fire temaplaner vedtaget enstemmigt af Fredericia Kommunes Byråd. Der har været uenigheder og diskussioner om mindre ting, men overordnet har alle været enige om, at udviklings- og væksttankegangen er den rigtige. Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti kunne qua deres flertal i byrådet, jf. afsnit 7.1, have valgt at 'styre det hele selv', men der har været interesse i for at samarbejde bredt med Venstre og Konservative. Så udover at der faktisk er få politiske uenigheder i Fredericia Kommune om den overordnede strategi for planlægningen, er det i høj grad konsensuspolitik der gennemføres.

Dette betyder, at de klassiske ideologier udvaskes, og det er således hverken klassisk liberalistisk, konservativ eller socialistisk politik, der gennemføres. Lokalpolitik er i praksis mere midter- og kompromissøgende end eksempelvis Folketingspolitik, men Fredericia Kommune er alligevel et ekstremt tilfælde, og ifølge de interviewede politikere giver det 'ævl' med baglandet, der spørger: "Hvor er I henne?" Således kritiseres venstrefløjen blandt andet for at bruge penge på forskønnelse af midtbyen i stedet for de gamle, og højrefløjen for blandt andet at afvise virksomheder, der ønsker at lokalisere sig i kommune, og dermed lege smagsdommere. De interviewede politikere argumenterer dog begge for den førte politik, henholdsvis at formålet med udviklingsstrategien netop er at skaffe kroner i kommunekassen, så man kan sikre et stabilt serviceniveau, og at det er naturligt for kommunen at prioritere, da den drives som en virksomhed. Alle partier er dog fokuserede på den kommunale serviceniveau.

Men man har nu engang valgt at arbejde meget sammen politisk i Fredericia Kommune, og det understreger endnu en gang politikernes dedikation for at udvikle kommunen og bruge den i en ledende position i bykonkurrencen. Når det er sagt, så er planlægningen i Fredericia Kommune overordnet konservativ og strategisk anlagt, hvilket sandsynligvis bedst illustreres i prioriteringen af udarbejdelsen af planer:

"Hvis der henvender sig en virksomhed, der kræver en ny lokalplan, jamen, så er vi frisk på her i kommunen at gøre det lige så hurtigt det det overhovedet kan lade sig gøre. Vi kan lave en lokalplan på 14 dage, og så kan vi holde både teknisk udvalgsmøde, økonomiudvalgsmøde og byrådsmøde inden for en time. Det vil sige, at vi kan minimere den tid, det tager at lave en lokalplan. Og det er der ikke så mange andre kommuner, der kan. Og det er der også nogen, der måske synes er forkert, men altså, der har vi ligesom holdningen, at det vil vi." [Hvejsel, 2006, 33.45]

Det er en del af erhvervskonceptet, at hvis de rigtige, som er udefinerlig men ikke er en logistikvirksomhed med fem arbejdspladser, som fylder 100.00 kvadratmeter jord, vil købe, så vil man gå enormt langt for at føje virksomheden, og vil lave planlægningen lynhurtigt. Hvejsel mener, at dette er en af grundende til, at planafdelingen "synes, at de er hele tiden hængt op af konkrete planer, sådan at de måske ikke helt har tid nok til også at lave noget visionært. Vi er meget handlingsorienterede." [Hvejsel, 2006, 33.45]. En almindelig prioriteret lokalplan, kan let tage syv måneder.

Ifølge informanterne er der ingen faste kriterier for, hvornår en plan eller sag skal opprioriteres, men der eksisterer en kollektiv opfattelse af, hvornår en plan eller sag er af betydning for kommunen, hvorfor den kommer først i køen af aktuelle projekter.

Den gruppe, som tydeligst er blevet 'klempt' i denne udviklings- og væksttankegang er virksomhederne, der ligger i de gamle erhvervsområder, fra før erhvervsmasterplanen, da de er blevet nedprioriteret. Det har skabt kritik, da der efter signende skulle være givet nogle løfter af et tidligere byråd. Dette ser det nuværende byråd dog ud over. Der er som nævnt en tydelig erkendelse blandt både politikere og planlæggere om, at man ikke kan tilfredsstille alle i planlægningen. Som Glerup udtrykker det: *"Det er lidt planlægningen iboende, at det, der er godt for de mange, er måske skidt for nogle."* [Glerup, 2006, 1.28.30].

Hos informanterne er der lidt uenighed om, i hvilken grad der bliver lyttet til interesseparter i planlægningen. Lorentzen synes, der bliver lyttet meget til borgere og andre interessenter, mens Ejby ikke har oplevet, at der er blevet taget hensyn til indsigelser i forbindelse med lokalplaner i det halve år, han har været næstformand i Teknisk Udvalg, i hvert fald kun små, små justeringer. Sandheden ligger sandsynligvis et sted midt imellem. Da den faglige vurdering som nævnt fylder en del i Fredericia Kommune sker der naturligvis en faglig interesseafvejning, interessebalancering blev netop identificeret som en værdi i afsnit 9.3.2, men omvendt er der ingen tvivl om, at udviklings- og væksttankegangen vurderes som det væsentligste:

"Jamen, man skal nok gøre det helt klart, man kan ikke tilfredsstille alle. Det er en umulig opgave. Og der kan man sige, at det der med fremtidsperspektivet, det er det overordnede. Så hvis der er en stor konflikt mellem fremtid og her og nu, så har vi været i stand til at holde fast i fremtidsperspektivet. [Hvejsel, 2006, 55.00]"

11.5 PLANLÆGGERNES ROLLE

Planlæggerens rolle afhænger i Fredericia Kommune af planniveauet. På det overordnende niveau er de faglige udviklingskonsulenter i den forstand, at de kommer med mange ideer og konkretiserer ideerne, men de er samtidigt bureaukrater og managere. Holdningen blandt de interviewede planlæggere er, at de måske er lidt for meget det sidste:

"Jeg synes vi bøjer lidt for meget af. Det er min holdning. Men også sådan ledelsesmæssigt er der måske heller ikke så meget opbakning til de her faglige standpunkter. De bliver nogle gange fejet lidt til side for devisen om, at den skal være politisk slugelig." [Terp, 2006, 53.50]

Det er som beskrevet i afsnit 9.2.2 et arkitektmiljø hos planlæggerne, hvilket afspejles i hvilken rolle, planlæggerne selv ønsker at have. De vil gerne være de faglige udviklingskonsulenterne, der laver spændende og gode planer, men i praksis ser planlæggerne sig selv som de centrale politikere med borgmesteren i spidsen og kommunaldirektørens håndlangere, da det overordnet er dem, der er tovholdere på udviklings- og vækstattankegangen, som er meget central i kommunen.

På det detaljerede planniveau er planlæggerne i højere grad administratorer og konsulenter, da faglige standpunkter fylder mere på dette niveau, da planlæggeren er selvstyrende og har beslutningskompetencen på dette niveau. Således går planlæggerne eksempelvis nogle gange mod den overordnede strategi, fordi der er faglige argumenter herfor, jf. afsnit 9.3.1. Managerrollen forbliver dog den væsentligste rolle for planlæggerne generelt.

11.6 OPSAMLING

Gennem diskussion og analyse efter det begrebsapparat, som blev præsenteret i kapitel 10, er planrationaler kortlagt i Fredericia Kommune i dette kapitel. Analysen tydeliggjort kort fortalt følgende iagttagelser:

Planlægningens funktion (paradigmisk kerne)	Planlægningen har overordnet to formål; prioriteringsværktøj og løftestang for et bestemt mål (vækst og udvikling), og værktøj til at sikre kvalitet i det bebyggede miljø.
Ambitionsniveau	Ambitionsniveauet er stort, når det gælder omfanget og den geografiske størrelse af planlægningen, men indholdet i planlægningen er meget konservativt. Administrativt er der kun begrænset nytænkning, primært grundet ressourcebegrænsning.
Politisk ejerskab	På kommuneplanniveau er det politiske ejerskab meget begrænset, mens det er stort på temaplanniveau, der er det niveau, der er tættest knyttet til udviklings- og vækstattankegangen, som er central i kommunen. For den detaljerede planlægning er ejerskabet forholdsvis stort, men der også eksempler på, at planlægningen må vige for andre rationaler.
Hvem planlægges for	Der er bred politisk konsensus om udviklingstankegangen, hvorfor de traditionelle ideologier udviskes. En del af udviklingstanken er dog, at de 'rigtige' prioriteres.
Planlæggernes rolle	På det overordnede og strategiske niveau er planlæggerne hovedsagelig manager og bureaukrater, der gennemfører politikerne og ledelsens beslutninger, og i mindre grad faglig udviklingskonsulent, da det er dem, der mange gange kommer med ideerne. På det detaljerede niveau er planlæggerne mere administratorer og konsulenter, og faglige standpunkter fylder mere.
Planrationaler	Generelt er planlægningen strategisk og konservativ, det vil sige styret af en begrænset instrumental rationalitet. Der kan dog også genfindes elementer af inkrementelle, traditionelle og økonomiske perspektiver for at planlægge.

Dette er således de planrationaler, der præger plankulturen i Fredericia Kommune, og som konkretiserer diskussionen af denne del af plankulturen.

KAPITEL 12

12 UDVIKLING AF PLANKULTUR

Formålet med dette kapitel er at komme med nogle bud på hvilke faktorer, der overordnet er med til at udvikle plankultur. Dette gøres med udgangspunkt i erfaringerne fra casen, det vil sige hvorfor plankulturen i Fredericia Kommune er, som den er beskrevet i kapitel 7, 9 og 11. Der lægges således et retrospektivt, historisk perspektiv på plankulturen i casen. De forskellige faktorer, som er identificeret som havende indflydelse på plankulturens udvikling er i kapitlet inddelt efter påvirkningsmagt, således reflekteres først over samfundsudviklingens og eksterne kræfters indflydelse, det vil sige noget, som kommunen selv har ingen eller kun begrænset indflydelse på. Herefter reflekteres over henholdsvis politikernes, ledelsens og planlæggernes indflydelse. Hvor andet ikke er angivet, er det de gennemførte interviews, jf. bilag F-J, der er anvendt som kilde.

12.1 SAMFUNDSUDVIKLINGENS INDFLYDELSE

Dette afsnit omhandler den del af udvikling af Fredericia Kommune plankultur, der ikke kan tilskrives bestemte aktører, men som er et resultat af alle aktørers kollektive handlinger og holdninger, det vil sige samfundsudviklingen.

12.1.1 UDVIKLINGS- OG VÆKSTTANKEGANGEN

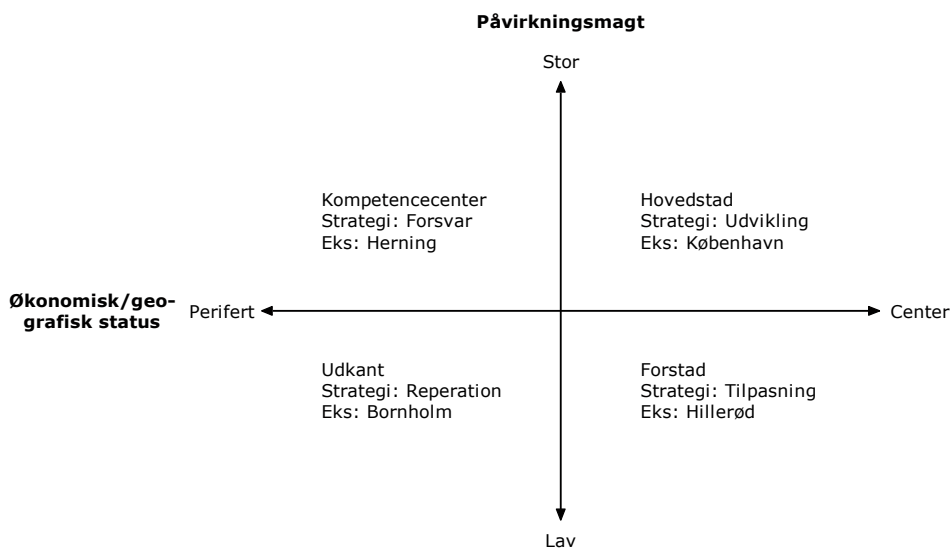
Som beskrevet i de foregående kapitler er udviklings- og væksttankegangen dybt forankret i den kommunale organisation, på alle niveauer, både politisk og på embedsmandsniveau, og den præger således plankulturen på adskillige måder; hvordan planlægningens funktion opfattes, hvilken rolle planlægningen har, med videre. Det vil sige nogle meget vigtige aspekter i den lokale plankultur. Men denne tankegang er ikke opstået ud af den blå luft.

Alle informanterne peger på, at Fredericia historisk har været en meget privilegeret by med mange embedsmandsfunktioner, og hvor en række store men tunge virksomheder kom til byen 'af sig selv', som beskrevet i nedenstående citat. Samfundsudviklingen og globalisering har imidlertid betydet, at mange af disse funktioner er forsvundet fra byen, hvorfor kommunen har været nødt til at melde sig som aktiv deltager i den voksende bykonkurrence. 'Nød lærer nøgen kvinde at spinde', som flere af de interviewede udtrykker det. Essensen i bykonkurrencen er for den enkelte kommune at formulere en strategi for hvad, man synes, man er 'god til,' og her har Fredericia Kommune som nævnt valgt at satse på erhvervsudvikling, qua sin gode geografiske placering, og attraktive boliger for specielt børnefamilier:

"I virkeligheden er Fredericia, hvis du går historisk tilbage en enormt privilegeret by. Vi har fået masser af industri til byen i perioder, og så placerede man i øvrigt Kemira... [...]. Vi har haft teatrene, vi har haft postvæsenet, DSB, og militæret. Altså, dybest set har vi jo haft mange gode, både offentlige og private virksomheder, som er kommet af sig selv til Fredericia. Og derfor har vi, i stedet for at gå i offensiven og ekspandere og så videre, og konsolidere sig, jamen, så har vi sådan måske bare tænkt: "Det går nok." Og så i mellemtiden er der nogle byer omkring os, ikke mindst... Vi sammenligner jo

os meget med Vejle og Kolding, jamen, de har jo... Prøv at se hvad der er sket i Kolding de sidste 20 år. Hvis vi for eksempel tager sådan noget som uddannelse, institutioner og så videre, jamen, de er i Kolding nu, dem får vi ikke til Fredericia. Vejle er blevet regionens by. Vi bliver ikke regionens by. Jamen, hvad skal man så satse på? Vækst. Og det kunne så typisk være erhvervslivet. [...] Så har man simpelthen også været nogle fjolser her i kommunen, at man ikke har kunnet se de muligheder for lang tid siden." [Ejby, 2006, 14.40]

Dette er ud fra nogle objektive kriterier en meget fornuftig strategi, men en lignende strategi kan findes i mange andre kommuner. Denne væksttankegang er sådan en bølge, der er skyllet ind over landet. Den overordnede normative del af plankulturen, hvor planlægningen i Fredericia Kommunes ses og bruges med en instrumentel rationalitet, har den enkelte kommune således ikke indflydelse på, groft sagt. Det er i højere grad samfundsudviklingen, der dikterer forudsætningerne, og hvilken 'overlevelsesstrategi', der er muligt at vælge for den enkelte kommune, som således også til dels dikterer planlægningens rolle, jf. figur 12.1. Er kommunen således selv nødt til at drive en udvikling frem, som eksempelvis Fredericia Kommune har været, men måske ikke er mere, får planlægningen automatisk en rolle som løftestang for udviklingen, mens planlægningen i højere grad får en rolle som regulering og styring, hvis udviklingen automatisk kommer til kommunen.



Figur 12.1 Forhold mellem påvirkningskraft og økonomisk/geografisk placering i forhold til valg af strategi. [Groth, 2000]

12.1.2 KVALITETSTANKEGANGEN

Sikring af kvalitet i det bebyggede miljø er et andet element, som går igen flere steder i Fredericia Kommunes plankultur; i planlæggernes daglige arbejde og holdninger og i politikernes syn på planlægningen, som heller ikke er unik for plankulturen i Fredericia Kommune:

"Der er sådan en samfundsbølge med livskvalitet, cafe late-generationen og den slags, hvor man lægger vægt på nogle andre ting, end vores forældre gjorde. Jeg tror da, at det er sådan en bølge, der går gennem hele samfundet: "Jamen, vi vil have noget, der er af bedre kvalitet. Vi vil ikke bare udvikle for enhver pris." Det tror jeg også forplanter sig helt ned i et Fredericia Byråd, som også godt kan se, nu er det ikke Kemiras grimme erhvervsbygninger, vi skal være kendt for. Nej, det er noget helt andet. Det er den grønne kommune, og den gode børnekommune. Det er nogle andre værdier, med mennesket i centrum." [Lorentzen, 2006, 1.20.20]

"Jeg tror, de fleste kommuner har fundet ud, at det ikke bare [...] er at pladre det hele til med store grimme virksomheder ud til motorvejen. Det er da ikke det, der trækker folk til. Det tror jeg faktisk, at der er en voksende bevidsthed om, også blandt vores politikere. Også blandt borgere." [Lorentzen, 2006, 1.19.20]

Selvom det således ikke er den enkelte kommune, der driver kvalitetstankegangen, kan fokus lægges forskelligt, hvor Fredericia Kommune lægger forholdsvis stor vægt på kvalitet. Men som det er beskrevet i afsnit 11.1 hænger dette også sammen med, at Fredericia Kommune ligger i et luksusleje nu, hvor de kan tillade sig at stille krav til nybyggeri. I forlængelse af foregående afsnit om de enkelte kommunes forudsætninger for planlægningsstrategi, tegner denne rapports analyse af plankulturen i Fredericia Kommune et billede af en kultur, hvor udvikling har været det overordnede mantra i løbet af de sidste otte år, men hvor fokus rettes mere og mere mod regulering og styring af udviklingen.

Det har naturligvis altid været ønsket at stille krav til kvaliteten, så på den måde har plankulturen måske ikke udviklet sig meget, men i forhold til den gennemførte planlægning har den:

"[V]i har nok altid tænkt planlægning på samme måde, sådan overordnet. Vi har altid syntes, at man skal sætte de højeste kvalitetskrav, man kunne. Men vi har tilpasset vores kvalitetskrav til mulighederne. Det er hele tiden en balance med at få dem til at lave det så flot som muligt, uden at det siger niks." [Glerup, 2006, 1.38.20]

12.1.3 BORGERDELTAGELSE

Selvom det ikke er en kommunikativ rationalitet, der præger plankulturen i Fredericia Kommune er den blevet mere udadvendt, og der er mere interaktion mellem borgere og kommune. Informanterne peger selv på, at det er den teknologiske udvikling, der har været med til at fremme denne udvikling, blandt andet internettet, og at folk generelt følger mere med i de kommunale aktiviteter i dag end tidligere. Det er således i høj grad den generelle samfundsudvikling, der har været medvirkende til at plankulturen er mere dialogbaseret og udadvendt end tidligere.

Et konkret eksempel på dette er den nedlagte Kemira virksomhed i Fredericia: *"Pludselig er alle interesserede i at komme med et input til, hvad skal vi bruge det store areal til."* [Lorentzen, 2006, 1.35.10]. Når det er aktuelt og synlig; 'skorstenene fjernes', bliver det interessant for den almindelige borger.

12.2 EKSTERNE KRÆFTERS INDFLYDELSE

Ligesom en del af udviklingen af plankultur kan tilskrives samfundsudviklingen, har konkrete eksterne kræfter også indflydelse herpå.

6.2.1 TREKANTSAMARBEJDET

Som beskrevet i bilag B er det en række forskellige aktørers fortjeneste, at Trekantsamarbejdet er blevet etableret, og at de otte kommuner har lavet fælles planstrategi og hovedstruktur, selvom Trekantsamarbejdet ikke fungerer optimalt ses ud fra et planlægningssynspunkt, jf. afsnit 7.2. Trekantsamarbejdet har imidlertid stor indflydelse på plankulturen i Fredericia Kommune; blandt andet er det medvirkende til at det politiske ejerskab til kommuneplanlægningen er begrænset i kommunen, og at planlægningen er blevet 'vendt på hovedet', således temaplanerne er udgangspunkt for kommuneplanen, jf. afsnit 7.2.

Da Fredericia Kommune selv er en del af trekantsamarbejdet har kommunen naturligvis indflydelse på, hvordan samarbejdet skal fungere, men overordnet er trekantsamarbejdet endnu en faktor, som er med til at styre udviklingen af plankulturen, som Fredericia Kommune ikke selv styrer.

6.2.2 PRESSEN

Dette er et eksempel på og en 'historie' om, hvordan pressen kan influere udvikling af plankulturen, hovedsagelig ved at sætte andre rationaler på dagsordenen. I Fredericia Kommune var der på et tidspunkt knyttet en kommunikationsmedarbejder til planteamet som et forsøg, hvilket ifølge Hvejsel fungerede godt, idet kommunikationsmedarbejderen netop havde formidlingsevner, der styrkede planlægningen. Pågældende medarbejder blev imidlertid draget ind i en større sag:

*"Dagbladet, det var i den sidste byrådsperiode, sådan et halvt år efter han [kommunikationsmedarbejderen] var tiltrådt, så fik de den ide, at de ville spørge alle politikerne om, de syntes embedsmændene havde for meget magt. Og så ringede de rundt til alle byrådsmedlemmer, og der var nogle af byrådsmedlemmerne, for hvem det var første gang, at der var en journalist, der ringede til dem. I virkeligheden burde de have sagt: "Det vil jeg ikke udtale mig om," men det gør man ikke, når det er første gang, at der ringer en journalist frivilligt. Så for at man skal sige et eller andet, så sagde de sådan et eller andet: "Jamen, det kunne da godt være, at de havde det." Og hvis de sagde det, så blev det talt sammen sådan, at de [embedsmændene] havde for meget magt. Og så kom der en forsidehistorie: "To tredjedele af byrådspolitikerne mener, at embedsmændene har for meget at skulle have sagt" [gri-
nen]." [Hvejsel, 2006, 1.04.30]*

Dette medførte en stor politisk debat om, hvorvidt embedsmændene havde for meget magt, ikke mindst fordi enkelte politikere forfulgte sagen for at markere sig selv, og fokus for denne debat kom til at handle om præcis denne kommunikationsmedarbejder, hvilket i virkeligheden var en detalje. Og det endte med at projektet blev skrinlagt.

Dette er naturligvis et konkret eksempel på, hvorledes et forsøg på at forny og udvikle plankulturen gennem tilføjelse af nye kompetencer blev obstrueret af en politisk debat med andre dagsordner end planlægningsmæssige, på foranledning af det lokale dagblad, men der kan findes lignende eksempler for sandsynligvis alle kommuner. Kommunens politikere har naturligvis medindflydelse på hvor stor effekt, pressens forsøg på at styre den kommunale dagsorden i forhold til plankulturen, skal have, men praksis viser, hvor hurtigt en lille sag kan blive en stor sag, og hvor hurtigt andre rationaler kan blive de væsentligste [Berg, 2000]. Pressen er således endnu en faktor, om end en mindre faktor, som kan influere udviklingen af den lokale plankultur.

12.3 POLITIKERNES INDFLYDELSE

Efter denne beskrivelse af faktorer, som kommunen ikke selv kan styre, og således ændre, vendes fokus nu mod det, de kan ændre, hvor der først kigges på politikernes indflydelse.

12.3.1 UDVIKLINGS- OG VÆKSTTANKEGANGEN

Selvom det i afsnit 12.1 blev konstateret, at det i høj grad er samfundsudviklingen, der har ændret plankulturen mod udviklings- og væksttankegangen, er der ingen tvivl om, at politikerne i Fredericia Kommune har drevet denne udvikling frem. Der sker et tydeligt paradigmeskift for otte år siden i Fredericia Kommune, hvor man politisk gør op med den hidtidige tankegang. Alle informanter peger på, at Fredericia i mange år har følt sig som en lillebror til Vejle og Kolding og har haft et mindreværds kompleks; indbyggere i Fredericia Kommune har været glade for at bo der, men det har aldrig været noget, man har 'pralet' med. Så i takt med, at arbejdspladserne ved de gamle tunge virksomheder forsvinder, tager politikerne kollektivt en beslutning: "Nu må der ske noget. Vi kan også noget. Vi skal være aktive, rage op og sprænge rammer," som der kort fortalt står i visionen for Fredericia Kommune.

Der er flere grunde til at dette holdningsskifte, som får substantiel indflydelse på plankulturen, idet arbejdet skifter fra en defensiv rolle til en offensiv rolle, finder sted på netop dette tidspunkt. Før det første dør Fredericia Kommunes gamle borgmester ulykkeligvis, og der kommer en anden type borgmester, selvom han forsat er socialdemokrat:

"Og der må jeg sige, at der er sket noget på vores borgmesterpost. Altså, hvor vi tidligere havde den der klassiske borgmester med kæde om halsen, så har vi nu fået en borgmester, som er meget, meget progressiv og går ind og ser udvikling, også 20 år frem i tiden." [Ejby, 2006, 14.40]

"Han sidder nu i sin anden periode, og han har virkelig visioner. Han er meget mere forretningsmand end borgmester. Og man kan sige meget, men altså borgmesteren har jo en ekstrem indflydelse på tingene. Det har han." [Ejby, 2006, 17.15]

Begge interviewede politikere peger på, at borgmesterens personlighed og holdninger er en afgørende faktor, da han er den centrale person i en kommunes virksomhed. For det andet var der en forholdsvis stor udskiftning i Byrådet for otte år siden:

"Det er jo lidt tilfældigt, altså en række politikere, der havde samme tro på fremtiden. Det kan man i hvert fald ikke underkende i politik, det er ligegyldigt om det er lokalpolitik eller landspolitik, altså kemi mellem politikere, det flytter meget. Altså, hvis man bruger tiden på at ævle, så rykker man igen steder." [Hvejsel, 2006, 21.50]

Som Hvejsel beskriver, er det således i høj grad en tilfældighed, at politikerne, i hvert en række af de ledende ifølge Hvejsel, havde samme tilgang til planlægningen og udvikling. Hvejsel peger også på en tredje forklarende faktor; at Socialdemokraterne mistede sit absolutte flertal for otte år siden:

"I virkeligheden kan man sige, at den socialdemokratiske ledelse har haft bedre muligheder for at gennemføre det her, qua at de ikke havde flertallet. Jamen, fordi de havde et argument med sig: 'Jamen, vi skal jo også skabe et flertal.' Hvorimod, hvis de havde været sig selv, så ville de traditionelle socialdemokratiske kræfter kunne have bestemt. Så det var en helt afgørende ting. Og det har selvfølgelig gjort, at vi [venstrepolitikere] haft stor indflydelse på det. Selvom det nu er den primære konstellation med SF, så har vi været med i det. Vi har alle sammen været med. Men det er jo også det, der udvasker de der politiske markeringer." [Hvejsel, 2006, 59.50]

Hvejsel tror, at Fredericia Kommune havde fortsat med ikke at være progressive og udviklingsorienterede, hvis ikke der var sket ændring i den politiske magtsammensætning i kommunen. Samlet fortæller disse erfaringer fra Fredericia casen, hvor meget 'tilfældigheder', eller i det mindste noget, kommunens ikke selv har indflydelse på, nemlig valg af byrådsmedlemmer, og personligheder, især på borgmesterposten, betyder for det politiske klima, der i sidste ende har stor betydning for plankulturen, både normativt, kognitivt og som det beskrives i det følgende også organisatorisk.

12.3.2 ORGANISATORISKE ÆNDRINGER

Normalt blander politikere sig ikke i organisation og personaleforhold, men en del af konceptet med at gøre op med fortiden og i stedet 'rage op og sprænge rammer' var en strukturel omorganisering, hvilket følgende er 'historien' om:

"[D]a jeg kom ind i byrådet, da havde vi en meget, skal vi sige gammeldags organisation, som faktisk var, [...] kørt i sænk kan man ikke sige, fordi det er der ikke noget, der er, men altså var stivnet i sin struktur. [...] Det skabte en meget stiv struktur. Og så besluttede vi politisk, i forbindelse med at der skete et lederskifte, [...] at vi ville lave en projektorganisation. Det var faktisk en politisk beslutning. Det er jo egentligt ikke noget, man gør. Normalt blander politikere sig ikke i det personalemæssige, men det gjorde vi der. Fordi det var vores ønske, at vi kastede alle mennesker op i luften og lade dem lande igen. Og det skete jo sådan set også. Det gav selvfølgelig nogle gnidninger og ting og sager. Om det så i dag er den optimale struktur? Tja, nu har vi fået en ny teknisk direktør, og det er så hans opgave at kigge på det." [Hvejsel, 2006, 13.55 og 14.55]

Selvom den øverste kommunale ledelse, det vil sige kommunaldirektøren, som nævnt i citatet også har haft indflydelse på den nye organisation og arbejdsform, jf. afsnit følgende 12.4, så illustrerer denne 'historie' hvor stor indflydelse politikerne kan have på plankulturen, hvis der er politisk vilje og enighed. Og det er der i Fredericia Kommune for nuværende, i hvert fald blandt de ledende. Men holdningen til organiseringen i en kommunal organisation er også ændret, som illustreret i følgende citat, der omhandler en del af begrundelsen for kommende strukturændringer i Fredericia Kommune:

"Og så er der vel det forhold i det, at nu er det efterhånden et godt stykke tid siden, vi lavede den der projektorganisation. Det vil medarbejderne sikkert ikke synes, men altså forandringer i ny og næ øger på en eller anden måde dynamikken i en organisation. Det der gamle, hvad skal man sige, offentlige princip om, at man har fået en stol, og den bliver man siddende på, fra man har sat sig på den, til man går på pension, sådan er verdenen altså ikke mere." [Hvejsel, 2006, 30.55]

Alle informanter er overordnet enige om, at projektorganiseringen har været en succes på planområdet, der har skabt mere dynamik og mere frihed til planlæggere; *"der fik vi jo nogle medarbejdere til at være dynamiske, som man måske slet ikke havde lagt mærke til før."* [Hvejsel, 2006, 16.35]. Der er dog samtidigt enighed om, at modellen kan forfines, blandt andet foreslår planlæggerne, at planteamet deles op i et udviklingsorienteret og en driftsorienteret team, så teamenes profil bliver mere klar.

12.3.3 TEKNISK UDVALGS PERSONSAMMENSÆTNING

Som beskrevet i afsnit 7.7 kan det diskuteres, hvorvidt det er politikernes eller forvaltningens fokus på detaljer eller mangel på samme, der er afgørende for niveauet i kommunen. Ifølge de interviewede har politikerne i hvert fald indflydelse på dette. Den tidligere formand for Teknisk Udvalg i Fredericia Kommune var af typen, der godt kunne lide at gå i detaljer og komme på planafdelingen dagligt, hvorfor planlæggerne blev præget i den retning. Af de medlemmer, der sidder i Teknisk Udvalg nu, er der ifølge Hvejsel ingen, der vil gå i detaljer, hvorfor det har været naturligt, at denne 'arbejdsdeling', hvor politikerne tager sig af det overordnede og planlæggerne af alle 'detaljer', er opstået i kommunen.

Igen viser erfaringerne fra Fredericia Kommune, at det snarere er politikernes personsammensætning end den politiske sammensætning, der er afgørende for udviklingen af plankulturen i en kommune. Overordnet konkluderes, at politikernes, i hvert fald mulighed, for at påvirke udviklingen af plankulturen, ikke mindst på det normative plan, er stor, da det er dem, der tegner kommunens udviklingsretning. Som informanterne selv fortæller, så er de store ændringer, der er sket ikke Fredericia Kommune ikke 'født nedefra'.

12.4 LEDELSENS INDFLYDELSE

Som beskrevet i de foregående kapitler har direktionen i Fredericia Kommune, specielt kommunaldirektøren, stor indflydelse på plankulturen, blandt andet qua at han fungerer som en form for planchef i det daglige, hvorfor han også har haft stor indflydelse på udviklingen af den nuværende plankultur, således tildeles han hovedansvaret for, at det kommunale målstyringssystem blev indført som det overordnede styringsredskab i kommunen. Ledelsens og primært kommunaldirektørens indflydelse på udvikling af plankulturen diskuteres i dette afsnit.

12.4.1 KOMMUNALDIREKTØRENS PERSONLIGHED OG BAGGRUND

I løbet af de sidste 20 år har der været tre kommunaldirektører i Fredericia Kommune, der ifølge Glerup har været som 'dag og nat', og plankulturen har tydeligt være influeret af deres syn på planlægningen:

"Du kan mærke en enorm forskel på, hvordan plankulturen bliver i forhold til de der kommunaldirektører. Altså den første kommunaldirektør, ham kan jeg betegne som utrolig god på den måde, at han var fuld af ideer, også planmæssige ideer. Men man samarbejdede om tingene. Man gjorde det i et fællesskab." [Glerup, 2006, 35.50]

"Dernæst fik vi en, som kom fra en socialdirektørpost, som ikke var særlig udviklingsorienteret, og heller ikke planlægningsorienteret, men sagde: "Det var godt nok. Det kan I godt passe alt det der med planlægning. [...] Fordelen ved ham var, at han lod os gøre det [grinen]. Han var ikke sådan, at han på nogen måder ville virke begrænsende." [Glerup, 2006, 30.00]

"Sidst har vi fået en, som er geograf af uddannelse, men som er meget udviklingsorienteret. [...] Men ham vi har nu, der er også fordele ved ham, selvom han er lidt af en diktator og enerådig, så er han meget udviklingsorienteret, og det passer os jo godt. Det er nogle spændende opgaver, vi får at arbejde med. At det så er ham, der bestemmer, det er en anden side af sagen." [Glerup, 2006, 35.50]

Den sidste kommunaldirektør er førromtalte, der indførte målstyringssystemet som et resultat af hans syn på planlægning som noget tungt og uhåndterligt noget:

"Dengang da jeg sagde til ham, at det her [målstyringssystemet] behøver vi slet ikke, for det ordner vi i vores kommuneplan. "Nej, det er alt for tungt" sagde han. "Det skal vi tage ned i et kommunalt målstyringssystem." [Glerup, 2006, 30.00]

Ud fra et planfagligt synspunkt har målstyringssystemet med visioner og politikker dog ikke de samme kvaliteter som en samlet fysisk kommuneplan, hvilket var baggrunden for indførelsen af temaplanerne, jf. følgende afsnit 12.5.

12.4.2 TRADITIONER OVERFØRES

Udover at kommunaldirektøren har påvirket udviklingen af plankulturen på det organisationsstrukturelle niveau, påvirker han også arbejdsformen i kraft af sin centrale position i forhold til planlægningen. For 15 år siden brugte man stort set ikke konsulenter i Fredericia Kommune, men efterhånden som der kom gang i erhvervsudviklingen blev der afsat midler til at købe ekstern bistand. Informanterne peger på, at det dels har været politikerne, der har skelet til andre kommuner og sagt, at der også skulle bruges konsulenter i Fredericia Kommune for sikre, at der 'skete noget', men derudover har det også i høj grad været kommunaldirektørens skyld:

"Men jeg tror da igen måske, hvis vi lige skal tilbage til den kommunaldirektør, - det sted, han kommer fra, hvor han har været vant til at gøre sådan nogle ting. Det kommer han så og introducerer her."
[Lorentzen, 2006, 49.45]

Dette er således et eksempel på, hvorledes traditioner overføres fra kommune til kommune gennem ledelsen.

Overordnet viser disse erfaringer fra Fredericia Kommune hvor stor indflydelse ledelsen, personificeret ved kommunaldirektøren, har på udviklingen specielt den organisatoriske del af plankulturen; hvordan arbejdet fordeles og koordineres. Dette er imidlertid ikke overraskende, idet organisationslitteraturen beskriver talrige eksempler på, at ledelsen har stor indflydelse på organisationens virke [Jacobsen og Thorsvik, 2002].

12.5 PLANLÆGGERNES INDFLYDELSE

Som beskrevet i det foregående har politikere og ledere stor indflydelse på udviklingen af plankultur, men planlæggerne kan også selv være med til at ændre en plankultur.

12.5.1 ORGANISATORISKE ÆNDRINGER

Hvor det i høj grad er politikerne og ledelsen, som har haft indflydelse på, hvordan den overordnede organisationsstruktur har udviklet sig i Fredericia Kommune, er det hovedsagelig planlæggerne, der har haft indflydelse på de mere detaljerede elementer. Det er således planlæggerne, der har 'opfundet' temaplanniveauet i kommunen:

"Så har vi på et tidspunkt sagt: "Det er jo ikke godt nok, det her." Politikker bliver meget overordnede, og erhvervspolitik er i virkeligheden mange ting. Så herunder [målstyringssystemet] laver vi noget, som vi kalder temaplaner." [Glerup, 2006, 7.00]

"Det er vores bedste bud på, hvordan pokker vi får tingene til at hænge sammen. Jeg vil ikke kalde det en nødløsning, for jeg synes også, det fungerer i praksis, men det er sådan lidt, at nød lærer nogen kvinde at spinde." [Lorentzen, 2006, 27.50]

Indførelsen af temaplanniveauet har, som ovenstående citat beskriver, været planlæggernes bedste bud på, hvordan der kunne skabes sammenhæng i planlægningen og gøre den fysisk igen, efter det kommunale målstyringsystem blev indført, hvor kommuneplanen får mindre central rolle. Indførelsen af fagforaene er også sket på planafdelingens eget initiativ. Generelt har planlæggerne helt 'hånd i hank', som de selv udtrykker det, med konkrete strukturelle ændringer, idet de foreslår hvilke tema- og lokalplaner, der skal laves, men at det lige skulle hedde eksempelvis erhvervsmasterplan og rækkefølgen af udarbejdelsen af temaplanerne er noget, som ledelsen og politikerne har besluttet.

12.5.2 KULTURELLE ÆNDRINGER

Informanterne har ikke overraskende svært ved at forklare, hvorfor organisationskulturen er, som den er i Fredericia Kommune:

"Jeg ved det ikke. [...] Er det personlighed? Er det sammensætningen? Er det fagerfaringen i afdelingen? Eller er det historie? Dem, der er her nu, har jo været i mange år, så man kan sige, at de bærer jo på en arv fra nogle tidligere planlæggere. Det er godt nok lang tid tilbage [grinen], så de har nok et eller andet sted formuleret en eller anden... Jeg tror... Er det ikke sådan noget ligesom virksomhedskultur? Det er sådan et vagt begreb, som bliver defineret gennem tid; mængden af sager. Hvis du mange gange nok har taget stilling til en bestemt type sager, så formulerer du jo i fællesskab en eller anden holdning til emnet. Og jeg tror det, er det, der præger det. De har jo været her så længe, mange af dem, at de nok har formuleret det her, mere eller mindre ubevidst, gennem tiden." [Terp, 2006, 26.25]

Der er imidlertid ikke tvivl om, hvad der kan være med til at ændre kulturen; 'nyt blod':

"Vi snakker da tit om: "Hvor kunne det være dejligt at få noget blod ind en gang imellem." At der var lidt udskiftning hen ad vejen. Bare for at man fik nye impulser. For der skal jo ikke så meget til, før man egentlig bliver inspireret af at være sammen med nogle mennesker, som tænker meget anderledes, end du selv gør [grinen]." [Lorentzen, 2006, 56.10]

Som beskrevet i kapitel 9 er der et arkitektmiljø omkring de centrale, erfarne planlæggere i Fredericia Kommune, og de 'udfordres' aldrig, hvorfor tingene let kommer til at køre efter et 'business as usual' princip med udgangspunkt i 'arkitektværdier', hvis der kan tales om sådanne. Informanterne er enige om, at det faktum, at der altid har været et overrepræsentation af arkitekter i planafdelingen i Fredericia Kommune, har været med til at præge udviklingen af den kulturelle del af plankulturen til det, den er i dag.

Organisationskultur er som nævnt i afsnit 5.5.2 noget, der sjældent lader sig styre, ej heller af organisationsmedlemmer selv. Organisationslitteraturen [Jacobsen og Thorsvik, 2002; Schultz, 1990] peger således ligesom de interviewede planlæggere på, at en ny sammensætning af organisationsmedlemmer eller nye arbejdsopgaver ofte vil være nødvendigt for at ændre en organisationskultur. Netop disse to faktorer er aktuelle i Fredericia Kommune, idet der i forbindelse med strukturreformen 2007 kommer en række nye medarbejdere til kommunen, ligesom der kommer nye planlægningsopgaver om fortrinsvis det åbne land. Dette tilføjer noget nyt blot og tvinger medarbejderne ind i nye arbejdskonstellationer, og kan således være med til at ændre den kulturelle del af plankulturen.

12.5.3 KOGNITIVE ÆNDRINGER

En anden erfaring fra Fredericia casen er, at erfaring og politisk flair kan være med til at øge planmindedheden hos politikerne og dermed også ændre plankulturen. Dette illustreres sandsynligvis bedst med et eksempel. Der ligger et kolonihaveområde i Fredericia Kommune, hvor der i mange år ikke har været reguleret efter lokalplanen, hvilket ifølge informanterne har betydet, at området har udviklet sig i en 'forkert retning'. Der har i mange år været et ønske hos planafdelingen om at rydde op i området, men det er primært ikke sket, fordi sådan en 'oprydning' tager tid og vil naturligt skabe utilfredshed blandt kolonihavens indbyggere, hvorfor man politisk har været tilbageholdende. Men nu skal der laves en ny lokalplan for området i den nærmeste tid, hvilket blandt andet skyldes, at planlæggerne har sat sagen på dagsordenen tidligt i byrådsperioden:

"Men vil jeg også mene, at der er nogle embedsmænd, der den her gang har været enormt gode til lynhurtigt at få fortalt de nye byrådsmedlemmer: "Kære venner, der skal ryddes op derude." Og så selvfølgelig fordi, det sker så tidlig i perioden nu, at man forhåbentlig kan nå at få lokalplanlagt og få dem til at dæmpe sig igen, inden et valg. Altså, det er man godt klar over på det administrative niveau, at det er sådan, den skal skæres. [...] Så der har man altså været gode til fra embedsmændene, at fortælle os: "Husk nu at få ryddet op ude i kolonihaverne, her i starten af perioden." [Ejby, 2006, 56.45 og 58.45]

Dette er selvfølgelig et konkret eksempel, men organisationslitteraturen peger på, at erfarne organisationsmedlemmer generelt har større mulighed for at påvirke beslutningstagningen [Jacobsen og Thorsvik 2002], hvorfor dette lader til at gælde generelt.

12.6 KOMMUNENS RESULTATERS INDFLYDELSE

Selvom Fredericia casen viser, at en række forskellige organisationsmedlemmer har indflydelse på udviklingen af plankulturen, så viser casen også, at den gamle talemåde; 'man kan ikke argumentere mod succes', også gælder i for udviklings af plankultur. På spørgsmålet om hvad, der kan være med til at opretholde den plankultur, man har nu i Fredericia Kommune, og den måde man praktiserer planlægning på, er svaret hos de fleste af informanterne, at det er succes målt på en række parametre, som pt. primært handler om vækst i Fredericia Kommune. Så længe planlægningen viser synlige og økonomiske resultater, vil man forsætte med denne plankultur.

Omvendt var en af baggrundene for, at alle disse ændringer af plankulturen har fundet sted, at planlægningen ikke fungerede i forhold til succeskriterierne, som blev ændret for omkring otte år siden i Fredericia Kommune. Og dette er givetvis en faktor, der spiller ind generelt. Så længe, der ikke stilles spørgsmålstegn ved plankulturen, forbliver den uændret, og de samme traditioner, strukturer og praksiser fortsætter. Således er den grundlæggende forudsætning for ændring af plankulturen, at der stilles spørgsmålstegn ved den eksisterende plankultur.

12.7 OPSAMLING

Dette kapitel har peget på en række faktorer, der har indflydelse på udviklingen af plankulturen i en kommune, som opsummeret i dette afsnit. For at tage de faktorer, den enkelte kommune har ingen eller meget begrænset indflydelse på, så er samfundsviklingen en faktor, der overordnet har indflydelse. Således vil der være utopisk at forestille sig en plankultur, der gik imod samfundsviklingen, eksempelvis at kommunen ikke ønskede at fokusere på kvalitet i det bebyggede miljø, som er en generel holdning og et ønske i befolkningen for nuværende. Ligeledes er det umuligt at forestille sig en kommunal plankultur, der ikke tilpasser sig befolkningens interesse for planlægningen, forstået på den måde, at når interessen øges, bliver det naturligt lettere at komme i dialog med den brede befolkning, som jo traditionelt er en af den fysiske planlægnings svage punkter.

For den andet er den enkelte kommunes forudsætninger en faktor. Som det også er beskrevet i organisationslitteraturen, jf. afsnit 5.4, vil en organisation, kommunal eller ej, altid tilpasse sin omgivelserne. Og peger kommunens forudsætninger i en bestemt retning, vil kommunens plankultur automatisk dreje i den retning også. I Fredericia

Kommune har Trekantsamarbejdet været en ekstern kraft, som også har haft indflydelse, men som jo er unik for netop kommunerne i Trekantområdet. Casen illustrerer dog, hvorledes overordnede samarbejder generelt kan være med til at præge plankulturen.

Hvad kan planlægningens aktører så selv gøre for at ændre og eventuelt forbedre en plankultur? Den første forudsætning er, at der bliver sat spørgsmålstejn ved den eksisterende plankultur; måden at tænke, praktisere og strukturere planlægning. Dette kan naturligvis komme fra flere forskellige aktører og niveauer; politisk, administrativ eller ledelsesmæssig niveau, enkeltpersoner eller eksterne aktører. Projekt Fornyelse af planlægningen er et eksempel på sidstnævnte, hvor Landsplanafdelingen og Fonden Realdania sætter spørgsmålet om ændring af plankultur til debat.

Herefter er det i høj grad op til politikere, hvis plankulturen skal ændres. Dette er vel ikke overraskende, siden politikerne har beslutningskompetencen i en kommune, men dette medfører, at politikerne har substantiel indflydelse på den grundlæggende del af plankulturen; hvilken rationalitet skal præge planlægningen, og hvilken rolle skal planlægningen have? Som Fredericia casen viser, at det ikke planlæggerne, der overordnet har indflydelse på dette. Det er de samme planlæggere, der har været i kommunen i mange år, uden at dette har givet anledning til nogle nævneværdige ændringer i den normative del af plankulturen. Dette sker først, da en stor del af Byrådet skiftes ud med nogle politikere som tænker markant anderledes. Derudover viser casen også, hvor stor indflydelse borgmesteren og hans syn på planlægning har.

For den strukturelle del af plankulturen er det kommunens ledelse med kommunaldirektøren i spidsen, der er den afgørende faktor. For at tage et konkret eksempel fra Fredericia Kommune, så så de interviewede planlæggere helst, at kommuneplanen blev omdrejningspunktet for den fysiske planlægning, men dette kolliderer med kommunaldirektørens syn på den fysiske planlægning, hvorfor en anden model, det kommunale målstyringssystem, indføres. Kommunaldirektøren er naturligvis også som kommunens øverste ansvarlige for kommunens drift en afgørende faktor for, hvordan planlægningsarbejdet opdeles og koordineres.

Den kulturelle del af plankulturen bliver et produkt af planlæggernes faglige baggrund, personligheder og kemi, der ikke umiddelbart lader sig styre, hvorfor der ikke kan udpeges konkrete faktorer, der har indflydelse herpå. Erfaringerne fra Fredericia Kommune peger dog på, at ønsker man at ændre plankulturen radikalt, kan udskiftning i medarbejderstaben være en nødvendighed. Dette falder dog tilbage på et ledelsesmæssigt niveau.

Planlæggernes indflydelse på udviklingen af plankulturen begrænser sig til de mere konkrete og detaljerede dele af plankulturen, og de kan også i mindre grad påvirke politikerne og ledelsen til at styre plankulturen i en bestemt retning, men overordnet må det konkluderes, at såfremt det ønskes at ændre plankulturen, kræver dette en indsats fra politisk og ledelsesmæssig side, hvor casen viser hvor vigtig enkeltpersoners holdninger og gøren og laden og kemien mellem enkeltpersonerne er.

KAPITEL 13

13 KONKLUSION

Plankultur er et forholdsvis nyt begreb i den danske plandebat, men det er imidlertid et væsentligt begreb i diskussionen af, hvordan den fysiske planlægning kan ændres og forbedres. Fysisk planlægning bliver i stigende grad mere kompleks, og den kommunale planlægning er en differentieret størrelse, der kan variere fra kommune til kommune, da der ikke eksisterer ét samlet, tydeligt rationale for den fysiske planlægning for nuværende, ligesom konteksten for planlægningen er under forandring. Det er således i vid udstrækning den enkelte kommunes forståelse for planlægning, syn på god og dårlig planlægning, traditioner med videre, det vil sige den lokale plankultur, der bliver afgørende.

Selvom plankultur er kommet på dagsordenen, forbliver det et ukonkret begreb, som kan og bliver opfattet forskelligt. Nogle opfatter således plankultur som udelukkende kulturen blandt planlæggere, mens andre ser plankultur som samarbejdet mellem planlæggere og politikere. Hvis plankultur skal være et centralt begreb i den fremtidige diskussion af, hvordan planlægningen kan ændres og forbedres, er det nødvendigt, at alle har samme forståelse.

Plankultur er i denne rapport med udgangspunkt i institutionel teori defineret som bestående af den normative og kulturel-kognitive styring af den kommunale planlægning. Plankultur er således en fortolkning af, hvordan planlægningsopgaven og –ansvaret skal varetages lokalt, det vil sige en lokal passendehedslogik. Da plankulturen omfatter normative og kognitive elementer består plankulturen således af organisationsadfærd og meningsdannelse, som kan variere fra kommune til kommune, hvilket det også gør i praksis. I praksis er plankultur således den del af den kommunale planlægning, som kan variere.

Denne definition er brugbar i en diskussion af plankultur, da den skaber et ensartet billede af, hvad plankultur omhandler. Den er dog for overordnet til at kunne snakke plankultur og en ændring af denne på et konkret niveau. Således er der i rapporten med udgangspunkt i teoretiske overvejelser udarbejdet en model for, hvad plankultur konkret består af, og hvad der skal konkretiseres for det er muligt at diskutere plankultur i en kommune. Overordnet består plankultur af tre dele; organisationsstruktur, organisationskultur og planrationaler. En uddybning af disse findes nedenfor.

ORGANISATIONSSTRUKTUR

Arbejdsdeling	Fortæller hvordan arbejdet og opgaver er fordelt.
Koordinering	Fortæller hvordan arbejdet og opgaver koordineres.
Formaliseringsgrad	Fortæller i hvilken udstrækning arbejde og adfærd er standardiseret eller tilpasses personer og situationer.
Centraliseringsgrad	Fortæller i hvilken grad beslutningskompetencen og kontrollen med arbejdet er fordelt på mange eller få personer.
Kompleksitetsgrad	Fortæller hvor opdelt organisationen er i niveauer, afdelinger, antal faggrupper og lokaliteter.

ORGANISATIONSKULTUR

Sprog og historier	Fortæller hvordan organisationsmedlemmernes 'snakker' om planlægning og dens gennemførelse.
Adfærd og synlige traditioner	Fortæller om organisationsmedlemmernes organisationsadfærd og meningsdannelse.
Fysiske udtryk	Fortæller om 'stemningen' i organisationen.
Sociale værdier og normer	Fortæller om organisationsmedlemmernes værdier og normer bag arbejdet.
Grundlæggende antagelser	Fortæller hvordan organisationsmedlemmerne grundlæggende tænker.
Kulturel paradigme	Fortæller hvordan de grundlæggende antagelser hænger sammen.

PLANRATIONALER

Planlægningens funktion (paradigmisk kerne)	Fortæller hvordan planlægningen funktion opfattes, og hvilken rolle planlægningen skal have.
Ambitionsniveau	Fortæller hvilken 'status' planlægningen har.
Politisk ejerskab	Fortæller i hvor høj grad planlægningen bruges aktivt eller blot er tilkendegivelser.
Hvem planlægges for	Fortæller hvem planlægningen tilgodeser, og hvem planlægningen fokuserer på.
Planlæggernes rolle	Fortæller hvilken rolle planlæggerne har.
Planrationaler	Fortæller hvilke type planrationaler, der overordnet præger planlægningen.

Denne model gør det muligt for kommuner generelt på et forholdsvis konkret niveau at diskutere plankultur på en konsistent måde, eksempelvis i forbindelse med den kommende strukturreform, som er en oplagt mulighed for at diskutere planlægningens rolle, syn på planlægningen, traditioner, praksiser med videre, det vil sige plankulturen. For at sikre detalje og konsistens for brug af modellen, er der for hver af de tre dele af plankulturen; organisationsstruktur, organisationskultur og planrationaler, udarbejdet selvstændige begrebsapparater, som dog vil være for omfattende at komme ind på i denne korte konklusion.

Detaljeringsniveauet for en model som ovenstående kan naturligvis altid diskuteres. Umiddelbart er det ønskeligt med så detaljeret en model, som muligt, når målet er at ændre plankulturen, men da kommunerne generelt er så forskellige, med hensyn til forudsætninger for planlægning, organisation, historie med videre, og generelt komplekse organisationer, ligesom den fysiske planlægning i sagens natur er en kompleks størrelse, kan det diskuteres, hvorvidt det er muligt at detaljere mere. Min umiddelbare konklusion er, at det er svært at lave en mere detaljeret model, som samtidigt er universel og dækkende for alle kommuner.

Under alle omstændigheder er ovenstående model det bedste bud på en konkretisering af plankulturen for nuværende, da plankultur ikke før har været eksplicit studieobjekt i forskningen, og da der eksisterer konkurrerende synspunkter i plandebatten som tidligere nævnt.

Baggrunden for, at plankulturbegrebet er kommet på dagsordenen i den danske plandebat i praksis, er et ønske om at forbedre planlægningen. Der eksisterer en udbredt lokalpolitisk kritik af den fysiske planlægning, med udgangspunkt i argumentet om, at Planloven er skabt i 1970'erne alene med fokus på regulering af byvækst, og at den ikke er anvendelig i forhold til kommunernes nye udfordringer i forbindelse med bykonkurrence, globalisering, netværksstyring, individualisering med videre. Også blandt planlæggere er der en øget interesse for at forbedre den fysiske planlægning med udgangspunkt i, hvordan man kan imødekomme ovennævnte samfundsmæssige udfordringer. Der er dog en udbredt enighed om blandt fagfolk, at det ikke grundlæggende er plansystemet, der er problemet, og som laver begrænsninger. Konklusionen må derfor være, at plankulturen må forbedres.

I denne rapport er der med udgangspunkt i et case studie af Fredericia Kommunes plankultur og dennes udvikling identificeres en række overordnede faktorer, der har indflydelse på udviklingen af plankultur. Først og fremmest viser casen, at samfundsviklingen generelt er en faktor. Bykonkurrence og kvalitet er blandt andre generelle samfundsteoretiske udviklingstræk, der påvirker plankulturer i alle kommuner. Derudover har den enkelte kommunes forudsætninger for planlægning og udvikling indflydelse på plankulturen, primært gennem hvilken rolle planlægningen får. Fredericia casen viser dog også, at eksterne kræfter, som tværkommunale samarbejder og pressen, kan være med til at sætte andre rationaler end planlægningsmæssige på dagsordenen. Dette er imidlertid faktorer, som den enkelte kommune ingen eller kun meget begrænset indflydelse har på. De er dog stadig yderst relevante, både i en generel diskussion af plankultur og i forbindelse med en forbedring af plankulturen.

De faktorer, som kan ændres af enkeltaktører eller aktørgrupper er for den normative, det vil sige planrationalernes, vedkommende fortrinsvis politikerne. Erfaringerne fra Fredericia Kommune viser, at de som beslutningstagere har den afgørende indflydelse på planlægningens rolle og syn på planlægningen gennem valg af udviklingsretning for kommunen. Derudover viser casen også, hvor stor indflydelse borgmesteren og hans syn på planlægning har.

På det strukturelle niveau, det vil sige organisationsstrukturen, viser casen, at det er ledelsen med kommunaldirektøren i spidsen, der udgør den væsentligste faktor. Dette er ikke overraskende, men casen viser hvordan traditioner kan overføres fra kommune til kommune gennem ledelsen, og at ledelsens syn på planlægning kan få stor indflydelse på især organisering, både af planlægningen og af selve arbejdet.

Planlæggernes indflydelse på ændring af plankulturen begrænser sig til det detaljerede niveau. De kan præge plankulturen i en bestemt retning, hvor erfaring og faglig baggrund har udgjort de væsentlige faktorer i Fredericia Kommune, men da de ikke har nogen 'beslutningskompetence' kan de ikke gennemføre store ændringer af plankulturen. Den kulturelle del af plankulturen bliver et produkt af planlæggernes faglige baggrund, personligheder og kemi, der ikke umiddelbart lader sig styre, hvorfor der ikke kan udpeges konkrete faktorer, der har indflydelse herpå. Erfaringerne fra Fredericia Kommune peger dog på, at ønsker man at ændre plankulturen radikalt, kan udskiftning i medarbejderstaben være en nødvendighed.

Samlet viser casen, hvor meget enkeltpersoners gøren og laden betyder, og hvor meget kemi; 'fælles fodslag', betyder for udviklingen af plankulturen. Bestemte personer, særligt borgmesteren og kommunaldirektøren, kan således være nøglerne til at ændre plankulturen. Den grundlæggende forudsætning for at ændre en plankultur er dog, at der stilles spørgsmålstegn ved den nuværende plankultur; måden at tænke planlægning, praktisere planlægning og udføre planlægning.

Det kan naturligvis diskuteres, hvilken del af plankulturen, der er væsentligst, og derfor vigtigt at ændre, hvis plankulturen skal forbedres. På baggrund af denne rapport vil jeg argumentere for, at planrationalerne udgør den vigtigste del, da denne omfatter de grundlæggende dele i plankulturen; hvordan planlægning opfattes og dens rolle. Herefter kommer organisationskulturen, som oftest ligger dybt forankret i den kommunale organisation og derfor påvirker plankulturen på flere måder og niveauer. Organisationsstrukturen udgør således den mindst væsentlige del. Det er dog vigtigt at slå fast, at ingen af de tre dele er uvæsentlige, og de bør således alle overvejes, såfremt målet er at forbedre plankulturen.

Erfaringer fra Fredericia casen viser dog, at planrationaler måske er den væsentligste del, er det samtidigt den del, der er sværest at ændre, og som kræver mest dedikation. Omvendt er organisationskulturen det letteste at ændre, men ændrer måske ikke plankulturen, som den er defineret i denne rapport, så meget.

Disse erfaringer fra Fredericia Kommune for, hvordan plankulturer udvikler sig, er naturligvis fremkommet i en bestemt kontekst, hvorfor disse resultater ikke umiddelbart lader sig generalisere. Resultaterne kan dog som beskrevet i rapporten overføres af læseren til anden lignende kontekst. Det har imidlertid ikke været rapportens formål at opnå total viden om plankulturers udvikling, men at blive klogere på dette nye fænomen; plankultur. Rapporten kan således ses som en vidensproduktion, der kombineret med andre fremtidige studier kan skabe bedre viden om plankultur, som grundlag for fremtidens diskussioner af plankultur, hvordan den kan forbedres og hvordan fysisk planlægning generelt kan forbedres.

Samlet set har denne rapport således været med til at sætte 'en finger på plankulturen', idet der er 'påpeget' en udvikling, hvor plankultur spiller en stadig væsentligere rolle, plankulturbegrebet er gjort 'håndgribeligt', og endelig har jeg sat mit eget 'fingeraftryk' på plankulturforskningen.

KAPITEL 14

14 LITTERATURLISTE

Alexander, Ernest R. (1979): *Planning Roles and Contexts*, i Catanese, A. J. & J. C. Snyder (eds.): *Introduction to Urban Planning*, MacGraw-Hill, New York

Andersen, John og Jørgen Elm Larsen (1995): *Hvad, hvorfor og hvordan - metodologi, erkendelsesinteresser og etik i sociologisk forskning*, i Dansk Sociologi, nr. 4, 1995

Andersen, M. (2002): *Trekantby, båndby og bycirkel - Trekantområdet Danmarks etablering og tidlige historie 1991-1995*

Basse, Martin og Oluf Jørgensen (2001): *Kommunalt folkestyre*, Den Kommunale Højskole, Grenå

Beck, Ulrik (1986): *Risk Society. Towards a New Modernity*, Sage, London

Beck, Ulrik, Anthony Giddens og Scott Lash (1994): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Oxford

Beck, Ulrik (1997): *Risiko samfundet - på vej mod en ny modernitet*, Hans Reitzels forlag, København

Berg, Rikke (2000): *Den "gode" politiker. Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*, Odense Universitetsforlag, Odense

Campbell, Scott & Susan S. Fainstein (1996): *Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory*, i Campbell, S. and Fainstein, S. (eds.): *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Malden

Campbell, Scott (1998): *Case Studies in Planning: Comparative Advantages and the Problem of Generalization*. Paper til Association of Collegiate Schools of Planning Annual Conference, Pasadena, 5.-8. november 1998

Castels, Manuel (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. I: The Rise of The Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford

Cates, Camilla (1979): *Beyond muddling: Creativity*, i Public Administration Review, vol. 39, nr. 6

Christensen, S. og J. Molin (1983): *Organisationskulturer*, Akademisk Forlag, København

Christensen, Søren Bitsch (2005): *Bykonkurrence og "byidentitet": Danmark 1960-2000*, Paper til 25. Nordiske Historikermøde, Stockholms Universitet, 6. august 2005

Clegg, Stewart, Martin Kornberger og Tyrone Pitsis (2005): *Managing and organizations: an introduction to theory and practice*, Sage, London

Daft, R. L. (1983): *Symbols in Organizations: A Dual-Content Framework of Analysis*, i L. R. Pondy, P. J. Frost, G. Morgan og T. C. Dandridge (red.): *Organizational Symbolism*, JAI Press, Greenwich

Danmarks Statistik (2006): Statistikbanken, <http://statistikbanken.dk>

Dansk Byplanlaboratorium (2002): Referater af workshops og konference i projekt Fornyelse af byplanlægningen i Danmark, <http://www.byplanlab.dk/projekt/fornyelse2002.htm>, besøgt 12. maj 2006

Davidoff, Paul (1973): *Advocacy and Pluralism in Planning*, i Andreas Faludi (ed.): *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford

Delanty, Gerrard (1997): *Social Science. Beyond Construction and Realism.*, Open University Press, Buckingham

Ejby, Lars (2006): Interview foretaget med Lars Ejby den 18. maj 2006, jf. bilag I

Etzioni, Amitai (1973): *Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-making*, i Andreas Faludi (Ed): *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford

Fainstein, Susan S. & Norman Fainstein (1996): *City Planning and Political Values: An Updated View*, i Campbell, S. and Fainstein, S. (eds.): *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Malden

Faludi, A. (1973): *What is Planning Theory?*, i Faludi, A. (red.): *A reader in Planning Theory*, Pergamon Press

Fishman, Robert (1982): *Urban Utopias in the Twentieth Century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*, Basic Books, New York

Flyvbjerg, Bent (1985): *Case studiet som forskningsmetode*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitetscenter

Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt – Det konkrete videnskab*, Bind I, Akademisk Forlag, København

Fonden Realdania (2005): *Plansystemet - Indtryk fra debatmøde i Byudviklingsforum*, Realdania Medlemsdebat

Forester, John (1980): *Critical Theory and Planning Practice*, JAPA, vol. 46, 3

Fredericia Kommune (2006): <http://www.fredericiakom.dk>, besøgt 10. juni 2006

Friedman, John (1973a): *A Response to Altshuler: Comprehensive Planning as a Process*, i Andreas Faludi (Ed): *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford

Friedman, John (1973b): *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*, Anchor Press/Doubleday, New York

Friedman, John (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* New Jersey, Princeton University Press

Geertz, C. (1973): *Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York

Giddens, A. (1989): *Sociology*, Polity Press, Cambridge (Dansk udgave: (1995). *Sociologi: en kort, men kritisk introduktion*, Hans Reitzels Forlag, København)

Glerup, Jens (2006): Interview foretaget med Jens Glerup den 18. maj 2006, jf. bilag F

Groth, Niels Boje (2000): *Fra plan til strategi*, i Byplan nr. 3 2000

Gulick, L. (1937): *Notes on the Theory of Organizations*, i J. M. Schraffritz og J. S. Ott (red.) (1987) *Classics of Organization Theory*, The Dorsey Press, Chicago

Hall, Peter (1996): *Cities of tomorrow*, Opdateret udgave, Blackwell, Oxford

Harste, Gorm (1996): *Postindustrialisme, kulturkritik og risikosamfund*, i Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen: *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels forlag, København

Hatch, M. J. (1997): *Organizations Theory: Modens, Symbolic and Postmodern Perspective*, Oxford University Press, Oxford

Healey, Patsy (1996): *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*, i Campbell, Scott & Susan S. Fainstein (eds.): *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Malden

Healey, Patsy (1997): *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*, UCL Press

Hellevik, O. (1980): *Forskningsmetode o sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget, Oslo

Henriques, Mikkel Suell og Maia Lindstrøm (2004): *Strategisk planpraksis. Håndtering af strategi og netværksstyring i kommunernes fysiske planlægning*, Specialserien Nr. 47, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Howard, Ebenezer (1985): *Garden Cities of To-morrow*, Attic Books, Rhosgoch (Først publiceret i 1898 som 'To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform')

Hudson, B. M. (1979): *Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions*, i JAPA, vol. 45

Hvejsel, Peder (2006): Telefonisk interview foretaget med Peder Hvejsel den 2. juni 2006, jf. bilag J

Indenrigsministeriet (2005): *Det kommunale budget 2005*, Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet (2006): *De Kommunale Nøgletal*, <http://www.noegletal.dk>

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): *Hvordan organisationer fungerer - Indføring i organisation og ledelse*, Hans Reitzels Forlag, København

Jensen, Rolf (1999): *The Dream Society: Hvordan det kommende skift fra facts til følelser vil påvirke erhvervslivet og vor hverdag*, oversættelse og genbearbejdning af Mark Hebsgaard, Jyllands-Postens Erhvervsbøger, Viby J.

Jensen, Ellen Højgaard (2006): Telefonsamtale den 15. juni 2006

Jespersen, Peter Kragh (1996): *Bureaukratiet – magt og effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Aalborg

Jørgensen, Lars Overgaard (2002): *På vej eller afvej. Sammenfattende kommunal planlægning i Danmark - ved indgangen til et nyt årtusind*, Ph.D.-afhandling, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet

Jørgensen, Torben Beck (2004): *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*, Århus Universitetsforlag, Århus

Kaufman, Jerome L. & Harvey M. Jacobs (1987): *A Public Planning Perspective on Strategic Planning*, i Journal of the American Planning Association, vol. 53

Kilmann, R. mfl. (ed) (1985): *Gaining Control of the Corporate Culture*, Jossey-Bass, California

Kjærdsdam, F. (1985): *Fysisk planlægning og anvendt videnskab*, Landinspektørforeningens forlag, Frederiksberg

Klausen, Kurt Klaudi (1997): *Om institutionel teori og analyse - institutionernes betydning*, i Ledelse i dag nr. 26 1997, 7. årgang

Klausen, Kurt Klaudi (1999): *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Odense Universitetsforlag

Klosterman, Richard E. (1978): *Foundations for Normative Planning*, JAIP, vol. 44

Klosterman, Richard E. (1985) *Arguments For and Against Planning*, Town Planning Review, vol. 56, 1

Kolind, Lars (2000): *Videnssamfundet. Dagsorden for Danmark i det 21. århundrede*, Gyldendal, Viborg

Kuhn, T. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago

Kvale, S. (1997): *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, Hans Reitzels Forlag, København

Kørnov, Lone (2000): *Strategisk miljøvurdering i en ufuldkommen verden - en analyse af rationalitet i beslutnings- og planlægningsprocesser med Nordjyllands Amt som case*, Ph.D.-afhandling, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet

Lefebvre, Henri (1996): *Right to the City*, i Henri Lefebvre: Writings on Cities, Blackwellm Oxford

Liggett, Helen (1996): *Knowing Women/Planning Theory*, i Campbell, Scott & Susan S. Fainstein (eds.): *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Malden

Lima, Christian (2005): *Kommunikation, organisation og ledelse*, 2. reviderede udgave, Hans Reitzels Forlag, København

Lindblom, Charles E. (1973): *The Science of Muddling Through*, i Andreas Faludi (Ed): *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford

Lorentzen, Charlotte (2006): *Interview foretaget med Charlotte Lorentzen den 18. maj 2006, jf. bilag G*

Lyotard, Jean-Francois (1982): *Viden og det postmoderne samfund*, Sjakalen, Århus

Maaløe, E. (1996): *Case-studier – Af og om mennesker i organisationer*, Akademisk Forlag, København

Mandel, Ernest (1972): *Der Spätkapitalismus. Versuch einer marxistischen Erklärung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Mein

March, James G. og Johan P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen

March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York

March, James G. (1995): *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*, Samfundslitteratur, Frederiksberg

Martin, J. & D. Meyerson (1988): *Organizational Cultures and the Denial, Channeling and Scknowledgement of Ambiguity*, i L. Pondy, R. Boland og H. Thomas: *Managing Ambiguity and Change*, Wiley, New York

Meadows et al. (1972): *The Limits to Growth. A Report for the Club of Time's Project on the Predicament of Mankind*, Signet, New York

Miljøministeriet (2002): *Europæiske byer i en global æra - byidentiteter og regional udvikling*, Miljøministeriet

Mintzberg, H. (1989): *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press, New York

Morgan, G. (1986): *Images of Organisations*, Sage, Beverly Hills/London

Moore, Terry (1978): *Why Allow Planners to Do What They Do? A Justifi cation from Economic Theory*, JAIP, vol. 44

Møller, Jørgen (1993): *Kommunal planlægning - en lærebog om 90'ernes kommunaleplanlægning*, Institut for somfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet

Møller, Jørgen (2003): *Dansk kommuneplanlægning under forandring. En situationsrapport*, Paper til Nordisk Symposium i Lillehammer 14.-15. august 2003

Needham, Barrie (1998): *Spatial Planning as a Design Discipline: And What that means for Planning Education*, Paper til the 12th AESOP Congress, Aveiro

Nielsen, Klaus (1988): *Institutionel økonomi*, s. 105-135 i Klaus Nielsen red.: *Nyere udviklingslinier i økonomisk teori*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Charlottenlund

Nielsen, Jan (1990a): *Tidsånden spørger*, i Byplan nr. 4 1990

Nielsen, Jan (1990b): *Strategi eller demokrati i kommuneplanlægningen - om den fysiske planlægnings rolle som formidler mellem livs- og systemverdenen i det moderne samfunds styringsproces*, Serie om offentlig planlægning nr. 26, Aalborg Universitetsforlag

Nielsen, Bue (2000): *The Danish Urban System*, By- og Landsplansen nr. 6 2000, Danish Centre for Forest, Landscape and Planning

Næss, Petter & Inger-Lise Saglie (1999): *Surviving Between the Trenches: Planning Research, Methodology and Theory of Science*, Paper, Forthcoming in *European Planning Studies*, vol. 8, 2000

Olsen, P. B. og Pedersen, K. (2003): *Problemorienteret projektarbejde – en værktøjsbog*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde

Pedersen, J. Strandgaard og J. Sørensen (1989): *Organizational Cultures in Theory and Practice*, Avebury, England

Pedersen, Poul Poder (1996): *En postmoderne nutid?*, i Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen: *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels forlag, København

Pløger, John (2002): *Forandring af byplanlægning - er der nogen der vil det?*, i Byplan nr. 4 2002

Riisgaard, Carsten og Ole Schleemann (1995): *Magt og modernitet – Om avanceret kommuneplanlægning*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg

Rittel, Horst W. J. & Melvin M. Webber (1973): *Dilemmas in a General Theory of Planning*, i *Policy Sciences* 4

Ritzdorf, Marsha (1996): *Feminist Thoughts on the Theory and Practice of Planning*, i Campbell, Scott & Susan S. Fainstein (eds.): *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Malden

Sandercock, Leonie & Ann Forsyth (1996): *Feminist Theory and Planning Theory: The Epistemological Linkages*, i Campbell, Scott & Susan S. Fainstein (eds.): *Readings in Planning Theory*, Blackwell, Malden

Sandercock, Leonie (1998): *Towards Cosmopolis*, John Wiley & son Ltd., London

- Sassen, S. (1996): *A new Geography of Centers and Margins*, Routledge, London
- Sayer, Andrew (1992): *Method in Social Science. A Realist Approach.*, Ruthlegde, London
- Schein, E. (1985): *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco
- Schein, E. (1986): *Organisationskultur og ledelse - et dynamisk perspektiv*, Forlaget Valmuen, København
- Schein, E. (1991): *What is Culture?*, i P. Frost, L. Moore, M. Louis, C. Lundberg og J. Martin (red.): *Reframing Organizational Culture*, Sage, Newbury Park
- Schultz, Majken (1999): *Kultur i organisationer. Funktion eller symbol.*, 1. udgave, 5. oplag, Handelshøjskolens Forlag, København
- Scott, W. Richard (1987): *Organizations. Rational, Natual and Open Systems*, Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Scott, W. Ricard og Søren Christensen (1995): *The Institutional Konstruktion OF Organizations. International and Longitudinal Studies*, Thousand Oaks, Sage
- Scott, W. Richard (2001): *Institutions and Organizations*, Sage, London
- Sehested, Karina (1997): *Professioner og strukturændringer*, i Ejersbo, Niels (1997): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*, Odense Universitetsforlag, Odense
- Sehested, Karina og Niels Ejersbo (1998): *Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning*, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 3 1998, 79. årgang
- Sehested, Karina (2002): *Netværksstyring i byer: Hvad med planlægningen og demokratiet?*, Jurist- og Økonomforbundet, København
- Sitte, Camillo (1965): *City Planning According to its Artistic Principles*, Random House, New York (Oversat fra 'Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen', først publiceret i 1889)
- Skovbro, Anne (2006): *Fra plan til byggeri - Hvordan sikres kvaliteten?*, Fornyelse af planlægningen, Realdania Medlemsdebat
- Smircich, L. (1983): *Concepts of organizational Culture and Organizational Analysis*, i *Administrative Science Quaterly* nr. 28
- Soja, Edward W. (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Publishers
- Squires, Gregory D. (1991): *Partnership and the Pursuit of the Private City*, i Goettdiener, Mark & Chris Pickvance (eds.): *Urban Life in Transition*, Blackwell, Cambridge

Steinø, Nicolai (2003): *Vision, plan and reality – Urban design between conceptualization and realization*, Ph.D. afhandling ved Arkitektskolen i Århus

Stoker, Gerry (1998): *Governance as theory: five propositions*, i International Social Science Journal, marts 1998

Strand, A. (1985): *Konsekvensanalytiske metoder - notater til en oversiktsforelesning*, Forelæsningsnotat, Norges Teknisk Høgskole, Trondheim

Strand, A. (1989): *Planleggingsteori*, Notat, Norges tekniske høgskole, institutt for by- og regionplanlegging, Trondheim

Svensson, O. og K. Storgaard (1996): *Bycirkelsamarbejdet i Trekantsområdet*, Ekstern evaluering, SBI-byplanlægning 73, Statens Byggeforskningsinstitut

Sørensen, Lene og Victor Vidal (1999): *Strategi og planlægning som læreproces : seks bløde fremgangsmåder*, Handelshøjskolens Forlag, København

Sørensen, Leif Leer (2000): *Edvard Heiberg, en arkitekt og hans samtid*, Arkitektens forlag

Taylor, Nigel (1999): *Urban planning theory since 1945*, Sage, London

Terp, Michael (2006): Interview foretaget med Michael Terp den 18. maj 2006, jf. bilag H

Thomas, Ray (1985): *Introduction*, i Ebenezer Howard: Garden Cities of Tomorrow, Attic Books, Rhosgosh

Thomsen, Henning (2002): *Forandring og valg: Om globalisering*, i Miljøministeriet: Europæiske byer i en global æra - byidentiteter og regional udvikling, Miljøministeriet

Trekantområdet Danmark (1995): *Udviklingsperspektivet*, Trekantområdet Danmark

Trekantområdet Danmark (2003): *Forudsætningsredegørelse til hovedstruktur for Trekantområdet 2003 – 2014*, Trekantområdet Danmark

Yin, R. K. (2003): *Case study research. Design and Methods*, 3. udgave, volume 5, Sage Publications

Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati*, Gyldendal, Oslo

Wikipedias brugere (2006): *Globalisering*, <http://da.wikipedia.org/w/index.php?title=Globalisering&oldid=58566>, besøgt 12. juni 2006

SYNOPSIS

Plankultur er et forholdsvis nyt begreb i den danske plandebat, men det er imidlertid et væsentligt begreb i diskussionen af, hvordan den fysiske planlægning kan ændres og forbedres. Fysisk planlægning bliver i stigende grad mere kompleks, og den kommunale planlægning er en differentieret størrelse, der kan variere fra kommune til kommune, da der ikke eksisterer ét samlet, tydeligt rationale for den fysiske planlægning for nuværende, ligesom konteksten for planlægningen er under forandring. Det er således i vid udstrækning den enkelte kommunes forståelse for planlægning, syn på god og dårlig planlægning, traditioner med videre, det vil sige den lokale plankultur, der bliver afgørende.

Selvom plankultur er kommet på dagsordenen, forbliver det et ukonkret begreb, som kan og bliver opfattet forskelligt. Hvis plankultur skal være et centralt begreb i den fremtidige diskussion af, hvordan planlægningen kan ændres og forbedres, er det nødvendigt, at alle har samme forståelse, hvorfor denne rapport indeholder en definition og en model for, hvordan man konkret kan snakke om plankultur i en kommune.

Plankultur har generelt ikke været et eksplicit studieobjekt før, hvorfor budene på, hvordan plankulturen kan ændres, begrænser sig til et eksempel- og best practice niveau. I denne rapport er der med udgangspunkt i et case studie af plankulturen i Fredericia Kommune udpeget nogle overordnede faktorer, som har indflydelse på udviklingen af plankultur. Overordnet har denne rapport således bidraget med at sætte 'en finger på plankulturen'.