



PRIVATE INTERESSERS INDFLYDELSE PÅ BYPLANPROCESSEN

- Et sammenlignende studie af samarbejdsformer i byplanlægningen

Gruppens deltagere:	Rasmus Elmann Berentzen Sara Hansen
Vejleder:	Bo Vagnby
Projektperiode:	September 2003 - juni 2004
Omfang:	Projektrapport: 237 sider Bilagsrapport: 296 sider
Oplag:	6 eksemplarer
Bemærkninger:	Alle rettigheder forbeholdes. Gengivelse af uddrag fra rapporten er tilladt med tydelig kildehenvisning.

Indhold

Forord	7
1 Byplanlægningens nye klæder?	9
1.1 Offentlig-private samarbejder	11
1.2 Netværksstyring på byplanlægningens dagsorden	19
1.3 Al byplanlægning starter med en idé	21
1.4 Opsamling	23
2 Afgrænsning og problemformulering	25
2.1 Afgrænsning af emneområde	25
2.2 Problemformulering	27
2.3 Projektets struktur	28
3 Undersøgellesdesign	31
3.1 Casestudiet - fordele og ulemper	32
3.1.1 Fremgangsmåde	34
3.1.2 Caseudvælgelse	35
3.2 Udvalgelse af eksempler	36
3.2.1 Kriterier for udvælgelse	36
3.2.2 De udvalgte eksempler	38
3.3 Interviewmetode	39
3.4 Dokumentstudiemetode	41
3.5 Opsamling	41
4 Etablering af vidensfundament	43

4.1	Byplanlægning - historie og status quo	44
4.1.1	De tidlige byplanlove	44
4.1.2	Reformernes årti	50
4.1.3	Samling og forenkling	52
4.1.4	Den kommunale forvaltning	55
4.1.5	Opsamling	57
4.2	Demokrati i byplanprocessen	59
4.2.1	Generelt om demokrati	59
4.2.2	Kriterier for byplandemokrati	61
4.3	Hierarkisk styring	65
4.3.1	Hierarkisk styre i byplanlægning	67
4.3.2	Opsamling og definition	67
4.4	Netværksstyring	68
4.4.1	Netværkskommunen	69
4.4.2	Netværksstyring i teorien	70
4.4.3	Opsamling og definition	76
4.5	Sammenligning af hierarkisk styring og netværksstyring	76
4.5.1	Byplanprocessen i de to styringsformer	77
4.6	Partnerskaber	79
4.6.1	Teori om partnerskaber og deres typologi	80
4.6.2	Fordele ved partnerskab	84
4.6.3	Ulemper ved partnerskab	85
4.6.4	Danske erfaringer med partnerskaber	87
4.6.5	Opsamling og definition	88
4.7	Partnerskaber i forhold til hierarkisk styring og netværksstyring	90
4.8	Opsamling på vidensfundamentet	91
4.9	Hypotesegenerering	93
4.9.1	Hypoteserne	94
5	Tøjhushaven Randers	97
5.1	Introduktion til Randers og Tøjhushavekvarteret	97
5.2	Generelt om kvarterløft	99
5.2.1	Kvarterløftet i Tøjhushavekvarteret	100

5.3	Processen	101
5.4	Aktører og organisering	103
5.5	Delfprojekter i kvarterløftet	105
5.6	Borgerinddragelse og demokrati	108
5.7	Forvaltningspraksis og beslutningskompetence	110
5.8	Erfaringer med partnerskab	111
5.9	Interessen omkring kvarterløftet	113
5.10	Magt og indflydelse	114
5.11	Erfaringer og anbefalinger	115
5.12	Opsamling	116
6	Papirfabrikken Silkeborg	119
6.1	Introduktion til Silkeborg	119
6.2	Omdannelsesprocessen	122
6.2.1	Lokalplanerne	127
6.2.2	Planernes realisering	131
6.3	Borgerinddragelse	132
6.4	Forvaltningspraksis og beslutningskompetence	134
6.5	Erfaringer med partnerskab	135
6.6	Interesse for omdannelsen	137
6.7	Magt og indflydelse	138
6.8	Erfaringer og anbefalinger	140
6.9	Opsamling	142
7	Bruun's Galleri Århus	145
7.1	Århus Kommune	145
7.1.1	Forvaltningens opbygning	146
7.2	Planprocessen bag Bruun's Galleri	147
7.2.1	Historisk baggrund	149
7.2.2	Samarbejdet indledes	150
7.2.3	Et "nyt" projekt	152
7.2.4	Indsigelser mod planerne	153
7.3	Borgerinddragelse og demokrati	156
7.4	Forvaltningspraksis og beslutningskompetence	160

7.5	Erfaringer med partnerskaber	161
7.6	Image, holdninger og interessekonflikter	163
7.7	Magt og indflydelse	164
7.8	Erfaringer og anbefalinger	166
7.9	Opsamling	168
8	Kilde- og metodekritik	171
8.1	Kildekritik	171
8.1.1	Bøger og artikler	171
8.1.2	Officielle dokumenter	172
8.1.3	Interviews	173
8.2	Metodekritik	174
8.2.1	Casestudiemetoden	174
8.2.2	Vurdering af de udvalgte eksempler	175
9	Syntese	179
9.1	Eksemplerne Randers, Silkeborg, Århus - Forskelle og ligheder	179
9.1.1	Eksemplerne i forhold til partnerskabstypologien	186
9.2	Eksemplerne og hypoteserne	188
9.2.1	Opsamling	201
10	Konklusion	205
10.1	Svar på problemformuleringen	205
10.1.1	Konsekvenser for forvaltningspraksis	209
10.1.2	Konsekvenser for demokrati	210
10.2	Succeskriterier for partnerskab	213
10.3	Perspektiver og anbefalinger	215
10.4	Kort og godt	216
11	Summary	219
12	Litteraturliste	221
12.1	Bøger og artikler	221
12.2	Love, forarbejder og vejledninger	226

12.3	Specifikt for Kvarterløftprojektet Tøjhushaven i Randers	226
12.4	Specifikt for omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik	227
12.5	Specifikt for opførelsen af Bruun's Galleri i Århus	230
Figurliste		235
Tabelliste		237

Forord

PRIVATE INTERESSERS INDFLYDELSE PÅ BYPLANPROCESSEN -*Et sammenlignende studie af samarbejdsformer i byplanlægningen* er det fysiske resultat af et 10. semesters afgangsprøjsprojekt på Landinspektøruddannelsen med speciale inden for By- og Trafikplanlægning.

Kildehenvisninger i rapporten er angivet i henhold til Harvard-metoden på følgende måde (Andersen 2004, s. 1), og alle relevante oplysninger om kilden findes i litteraturlisten bagest i rapporten. Tabeller, figurer og forklarende fodnoter er fortløbende nummereret inden for hvert kapitel. Citater er skrevet i *kursiv*, redaktionelle tilføjelser står i [] og ... angiver at tekst er blevet udeladt.

Vi vil gerne rette en særlig tak til planafdelingerne i Randers, Silkeborg og Århus kommuner og særligt til de medvirkende planlæggere for beredvilligt at stille arkivmateriale til rådighed og for deres villighed til at lade sig interviewe. Også tak til de interviewede politikere i selv samme kommuner for at finde tid til vores interviews. Derudover vil vi gerne takke repræsentanterne fra Henton Ejendomme A/S, Årstiderne Arkitekter A/S, NCC Construction Danmark A/S, foreningen Tøjhus-havekvarterets Venner og organisationen Levendeby.dk for deres tid i forbindelse med interview og lån af diverse materiale.

Vi vil også gerne takke vores vejleder Bo Vagnby for vedvarende sparring og hjælp gennem hele projektudarbejdelsen.

Afgangsprøjsprojektet består af en hovedrapport og en bilagsrapport. Af hensyn til interviewpersonerne vil den vedlagte bilagsrapport

udelukkende være tilgængelig for vejleder og censor og vil efter evalueringen blive inddraget efter aftale med interviewpersonerne.

Rasmus Elmann Berentzen

Sara Hansen

Byplanlægningens nye klæder?



Figur 1.1: Kapitlets placering i rapporten

Udarbejdelsen af dette projekt motiveres af interessen for, hvad der sker, hvis private interesser, det være sig for eksempel borgere, erhvervsliv og organisationer, får del i beslutningskompetencen i byplanlægningen, som ellers formelt er forbeholdt den offentlige planmyndighed.

Interessen skærpes af, at der gennem de seneste år er produceret en række bøger og forskningsrapporter med titler som: "Udviklingen i planlægningens karakter" (Hansen og Sehested 1999), "Fragmenteret forvaltning" (Bogason 2001), "Netværksstyring i byer" (Sehested 2002), "Bypolitik mellem hierarki og netværk" (Sehested 2003) samt "Politikerne og netværksdemokratiet" (Sørensen 2002). Fælles for disse publikationer er, at de omhandler netværksstyring - ganske vist med forskellige foci, men sammenfattende konkluderer de alle, at netværksstyring er i fremmarch. Eksempelvis skriver Hansen og Sehested (1999):

"Bevægelsen er i gang, væk fra det kendte (government) mod nye netværksrelationer (governance)... både i det offentlige generelt og i den lokale byforvaltning"

(Hansen og Sehested 1999, s. 134)

Meget kort fortalt er netværksstyring, også kaldet governance, en forvaltningspraksis, der er baseret på netværksrelationer mellem både offentlige og private parter. Netværksstyringens modsætning er det eksisterende bureaukratiske system, der benævnes hierarkisk styring eller government. Den samfundsmæssige baggrund for netværksstyringen siges at være overgangen til det postmoderne samfund, som er præget af globalisering, økonomiske og teknologiske forandringer samt social og kulturel differentiering. (Sehested 2002, s. 46-47)

En anden praksisform, der er blevet omtalt i stigende grad, blandt andet fra statslig side, er partnerskaber mellem offentlige og private

parter.(se eksempelvis Regeringen 2003, Regeringen 2002, By- og boligministeriet 1999, Bolig- og byministeriet 1998)

I Regeringens strategi for bæredygtig udvikling, der blev fremlagt i juni 2002, er der for byudviklingsområdet direkte anført, at "*Udviklingen af byerne skal ske i et privat/offentligt samarbejde.*"(Regeringen 2002, s. 67)

Erhvervs- og boligstyrelsen har i en rapport beskrevet formålet med at anvende partnerskaber således:

"...partnerskaber peger på muligheden af i højere grad at inddrage private midler i fremtidens planlagte byudvikling og tager afsæt i en mulig alliance mellem byens mange aktører, herunder myndigheder, investorer, erhvervsliv og beboere."

(Christiansen 2003, s. 7)

Men når der findes fortalere for netværksstyring og partnerskaber, så findes der naturligvis også personer, som er skeptiske overfor sådanne samarbejdsformer. I 1996 udgav Arne Gaardmand en debatbog, som omhandler det han kalder "Mahognibords-metoden og den korporative planlægning"(Gaardmand 1996). Gaardmand stiller sig meget kritisk over for planlægning i partnerskaber og lukkede netværk. Han ser blandt andet på Ørestaden, og hvordan planlægningen af denne er sket i korporative netværk, ved hjælp af det han kalder mahognibords-metoden. Han anfører blandt andet at:

"Den nye form for magtudøvelse er forbeholdt de udvalgte og deres netværk, og sagt lidt højtideligt udgør fænomenet efterhånden en trussel mod livsnerven i vores demokratiske tradition. I hvert fald er der al mulig grund til at være på vagt over for en planlægning (og en samfundsform i øvrigt), der i stigende grad udvikles af eksperter, og som Overdanmark bestemmer indholdet af."

(Gaardmand 1996, s. 8)

Om vi kan tilslutte os fortalere eller kritikerne vil kræve en nærmere undersøgelse, for hvad dækker begreberne netværksstyring og partnerskaber egentlig over, og hvad er konsekvenserne af at benytte disse praksisformer i byplanprocessen?

Det står ligeledes uklart, om der er tale om nye fænomener, som er ved at vinde indpas i planlægningen. På nogle punkter virker det som

om, at i hvert fald elementer af netværksstyring altid har eksisteret i planlægningen, ligesom debatten om at etablere partnerskaber ligeledes virker som gammel vin på nye flasker. Men hvis det er nyt, hvad sker der så med den planlægningstradition, der er opbygget siden den første byplanlov i 1925?

Siden planlovreformen i 1970'erne har planlovene foreskrevet, at borgerne skal inddrages i planprocessen, mens det fastholdes, at det er de folkevalgte, der har den endelige beslutningskompetence. Hvis man følger Gaardmands tankegang, afføder det straks interesse for, hvad det betyder for legitimeringen af beslutningerne, hvis private parter får større og mere formaliseret del i beslutningskompetencen.

Interessen for konsekvenserne af at indføre nye former for forvaltningspraksis i byplanlægningen motiveres særligt af, at vi som landinspektørstuderende er opflasket med rammestyringsprincippet og dets fortrin. Hvis netværksstyring og partnerskaber rækker ved rammestyringsprincippet, som er fundamentet for det danske plansystem, og den nuværende regering samtidig fører en politik, der fremmer markedsstyring og decentralisering og svækker plansystemet ved at slække på reglerne i Planloven, så synes vi umiddelbart det ser temmelig sort ud for den planlægning, der har været tradition for gennem mere end 75 år.

Samlet set mener vi, der er grundlag for at undersøge emneområdet nærmere.

1.1 Offentlig-private samarbejder

Samarbejde mellem offentlige og private parter har fundet sted inden for mange forskellige sektorer gennem mange år, og netværksstyring og partnerskaber er blot to ud af mange forskellige benævnelser. Det er en større begrebs-jungle at bevæge sig rundt i, da det sjældent fremgår, hvad begreberne dækker over. Dette afsnit vil redegøre for de betegnelser for offentlig-private samarbejder, som vi oftest er stødt på, for at etablere en forståelse for, hvor komplekst et område det drejer sig om.

Udlicitering

En samarbejdsform, der benyttes meget mellem offentlige og private parter, er udlicitering. Inden for den offentlige sektor har kommunerne mange års erfaring med udbud og udlicitering af anlægsopgaver, og siden starten af 1990'erne er udliciteringen af kommunale driftsopgaver på det tekniske område taget til i takt med, at både myndighederne og det private erhvervsliv har vænnet sig til tanken og omstillet sig derefter. (Hjelm og Bendixen, 2002; Kjølner 2001) Det betyder, at omkring 75% af de statslige og 80% af de amts- og primærkommunale anlægsopgaver i dag varetages af eksterne parter. I de senere år har der ligeledes været en stigende tendens til at benytte udlicitering på en række nye områder, primært inden for social service. Eksempler på dette er indvandrerundervisning, miljøforvaltning og handicapbefordring. (Finansministeriet 2001)

Begrebet udlicitering dækker over et kontraktuelt led mellem køber og sælger, det være sig private eller offentlige. Udlicitering er kendetegnet ved, at udbyderen producerer et udbudsmateriale, hvori der meget eksplicit anføres, hvilke krav der er til licitationen, både med hensyn til det endelige resultat, og med hensyn til udførelsen samt hvilke sanktioner, der kan tages i brug, såfremt dette ikke overholdes. Typisk vil det billigste bud blive valgt, og parterne indgår derefter en bindende kontrakt om licitationen. (Hjelm og Bendixen, 2002)

Offentligt-privat samspil og partnerskab

Et andet begreb, der er blevet benyttet jævnligt, er offentligt-privat samspil. For eksempel er der i Finansministeriets budgetredegørelse fra 1999 et helt kapitel udelukkende omhandlende offentlig-privat samspil (Finansministeriet 1999), og Erhvervs- og boligstyrelsen har ligeledes lavet en undersøgelse af offentlig-privat samspil omkring skolebygning og -vedligeholdelse (Erhvervs- og boligstyrelsen 2003).

Begrebet offentlig-privat samspil adskiller sig fra udlicitering ved, at også finansieringen af projektet er overladt til den private samarbejdspartner indtil kontraktperiodens udløb. Det offentlige stiller fortsat krav til det endelige resultat, men ikke til hvordan resultatet nås, hvilket øger incitamentet for den private deltager til at finde de bed-

ste løsninger og dermed øge effektiviteten. Derudover vil samarbejdet strække sig længere end til selve anlægsarbejdet. Ofte vil en kontraktperiode strække sig over 15-30 år, og firmaerne vil dermed også stå for driften i en længere periode. Dette har den fordel, at de private firmaer ikke bare vælger den billigste anlægsløsning, men overvejer om en dyrere løsning kan føre til langsigtede besparelser med driftsudgifterne in mente. Denne betydning af offentligt-privat samspil benyttes blandt andet af Finansministeriet i forbindelse med investeringer på anlægsområdet.

Et eksempel på, at der ofte anvendes forskellige begreber for noget, der reelt synes at være det samme, er at ovenstående beskrivelse også stort set stemmer overens med det, som blandt andet Knudsen & Scharff (2003) kalder partnerskab.

En række kronikker på www.udbudsportalen.dk diskuterer partnerskaber på anlægsområdet. Haaning (2003) ser partnerskaber som et alternativ til udlicitering. I hans definition tager partnerskaber udgangspunkt i fælles målsætninger og succeskriterier samt åben kommunikation mellem parterne. Partnerskabet baseres på, at begge parter har noget at bidrage med, og at de er fælles ansvarlige for at løse opgaverne. Formålet med et partnerskab er at udnytte begge parter kompetence til fælles nytte. Knudsen & Scharff (2003) påpeger, at der er positive erfaringer med partnerskaber¹ inden for byggesektoren, fordi det er en samarbejdsform, som betyder færre slagsmål og bedre økonomi for alle parter. De definerer yderligere, at et partnerskab kun er et partnerskab, hvis parterne er på samme niveau, hvilket betyder, at kommunen skal være parat til at give afkald på noget af beslutningskompetencen. Der skal være noget i det for begge parter. (Knudsen & Scharff 2003)

Partnerskaber mellem offentlige og private omtales også i Finansministeriets budgetredegørelse for 1999 og 2000/2001, og Regeringens trafikinvesteringsplan har et helt kapitel om offentlig-privat partnerskab (Finansministeriet 1999, Finansministeriet 2001)

¹I byggesektoren anvendes særligt begrebet partnering, der defineres således: Begrebet "partnering" anvendes om en samarbejdsform i et bygge- og anlægsprojekt, der er baseret på dialog, tillid, åbenhed og med tidlig inddragelse af alle parter. Projektet gennemføres under en fælles målsætning formuleret ved fælles aktiviteter og baseret på fælles økonomiske interesser." (Erhvervs- & Boligstyrelsen 2004)

Partnerskaber i byplanlægningen

Hvis vi vender tilbage til vores eget fagområde - byplanlægningen - så er der lang tradition for samarbejde mellem offentlige og private parter. For at illustrere dette, beskrives her under en række danske eksempler på samarbejder mellem offentlige og private parter i byplanlægningen.

I slutningen af 1950'erne blev Lindøværftet ved Munkebo anlagt af A.P. Møller, og i denne forbindelse blev en dispositionsplan udarbejdet af to ingeniører og to arkitekter ansat af værftets ejendomsselskab. Dispositionsplanen blev vedtaget af sognerådet i 1958 og dannede grundlag for en egentlig byplan, der udarbejdedes af Peter Bredsdorffs tegnestue og kommuneingeniøren O.K. Saxtorph Koefod og blev vedtaget i 1961. Under hele processen spillede værftets ejendomsselskab en væsentlig rolle, da selskabet havde opkøbt arealer og derudover stod for opførelsen og driften af de nye boliger. (Gaardmand 1993, s. 140-142)

I samme periode skete der en så eksplosiv udvikling i omsætningen af produkter fra Danfoss, der er beliggende ved Nordborg på Als, at medarbejderantallet steg fra ca. 30 ved 2. verdenskrigs udbrud til 4000 i 1960. Denne udvikling krævede et øget antal boliger, erhvervsarealer, og offentlige institutioner samt bedre infrastruktur. Der kom først rigtig fart på planlægningen, da Mads Clausen i 1959 efter aftale med Nordborg og Havnbjerg kommuner hyrede byplanprofessor Peter Bredsdorff til at udføre planlægningen. I 1962 forelagde Bredsdorff et forslag til en dispositionsplan for området, og forslaget dannede grundlag for den senere egentlige dispositionsplan for området. (Gaardmand 1993, s. 142-144)

Et tegn på udvikling mod formaliserede samarbejdskonstruktioner er vedtagelsen af Lov om Ørestaden m.v. i 1992. Ørestadsselskabet I/S er ejet med 55% af Københavns kommune og 45% af staten ved Finansministeren. Selskabet har til formål at forestå udviklingen af en ny bydel på Amager, herunder salg af grunde og etablering af infrastruktur herunder for eksempel metroen. Ørestadsselskabet står for udarbejdelsen af en helhedsplan for området med Københavns kommune som formel planmyndighed. (Lov nr. 477 af 24/06/1992)

Miljø- og Energiministeriet, som er ressortministerium for byplanlægningen, har ligeledes arbejdet med samarbejde mellem offentlige og private i mere formelle konstruktioner. Som eksempel herpå

kan nævnes Esbjerg bymidteprojekt, der blev oprettet i 1995 som et forsøgsprojekt. Projektets mål er at styrke Esbjergs bymidte gennem et partnerskab mellem offentlige og private parter herunder både erhvervsliv og borgere. Projektets styring foregår i det, der kaldes "Samarbejdsforum", som har en række underliggende arbejdsgrupper. Samarbejdsforum har ikke nogen reel kompetence udi planlægning, og er således udelukkende rådgivende. (Esbjerg Kommune og Miljø og Energiministeriet 1999)

Esbjerg bymidteprojekt er et af de første danske eksempler på at samarbejdet mellem offentlige og private parter i byplanlægningen benævnes med ordet partnerskab. I England, der ofte er lidt foran Danmark i planlægningssammenhæng, er byudvikling over en årrække forgået i formelle partnerskaber. I følge Young (2000) kan en af årsagerne til et øget brug af partnerskaber være, at forholdet mellem borgere og de lokale myndigheder har ændret sig, og at der derfor er behov for nye måder at samarbejde på. (Young 2000, s. 34-35) Den engelske regering opfordrer til at benytte partnerskaber, og motiverer yderligere ved at gøre udbetaling af midler afhængig af, om der er oprettet partnerskaber. Som Young udtrykker det:

"the political style of the moment is partnership"

(Young 2000, s. 34)

I starten af 1990'erne gennemførtes programmet City Challenge, der repræsenterede en ny måde at arbejde med byfornyelse og byforbedring på. Formålet var at skabe stærke partnerskaber mellem lokalsamfundet, de lokale myndigheder, private virksomheder og de statslige myndigheder. (MacFarlane & Mabbott 1993) Ligeledes er der senere gennemført en række "Area Regeneration Programmes" hvorfra der er lavet en erfaringsopsamling. (Young 2000) Heraf fremgår det, hvad der karakteriserer partnerskaberne.

Konceptet partnerskaber går i al sin enkelthed ud på at arbejde sammen om et fælles mål. Ofte iværksættes partnerskaber, når det drejer sig om at løse problemer, der nødvendigvis involverer flere parter. Når der skal etableres et partnerskab, er det nødvendigt, at nogen påtager sig lederrollen, da netop et stærkt lederskab er væsentligt for et partnerskabs succes. Ofte er det de lokale myndigheder, der påtager sig

lederrollen, og hvis ikke, så må de i det mindste spille en væsentlig rolle i partnerskabet. Undersøgelser viser, at et stærkt politisk eller forvaltningsmæssigt lederskab er afgørende for partnerskabets effektivitet og succes. Det er ligeledes vigtigt for et partnerskabs succes, hvem de involverede parter er, og hvordan de er involveret. Det er vigtigt at sikre sig, at relevante organisationer og aktører er behørigt repræsenteret. Deltagere fra det private erhvervsliv kan ofte med fordel inddrages gennem allerede etablerede organisationer, f.eks. lokale handelsstandsforeninger. Det er vigtigt at involvere aktører fra såvel offentlige som private serviceerhverv. (Young 2000, s. 34-36)

Young understreger, at partnere i et partnerskab ikke nødvendigvis er ligestillede. De har forskellige erfaringer, og de har forskellig grad af magt betinget af deres position, hvilket kan give anledning til konflikter. De effektive partnerskaber bruger gennem hele partnerskabsforløbet mange ressourcer på at etablere tillid og fortrolighed mellem parterne. Det er vigtigt at lære hinanden at kende for at forstå hinandens baggrund, kultur og motivation for at deltage i partnerskabet. (Young 2000, s. 37-38)

Som nævnt i indledningen bruges partnerskabsbegrebet også i stigende grad inden for planområdet i Danmark.

By- og boligministeriet var en af hovedaktørerne i italesættelsen af partnerskabsbegrebet med to udgivelser om bypolitik (Bolig- og byministeriet 1998, By- og boligministeriet 1999). I "Byernes udvikling - Et bypolitisk debatoplæg" (Bolig- og byministeriet 1998) præsenteres bypolitik som en størrelse, der har **hele** byen som sit politikområde. Af denne grund lægges op til et samarbejde mellem borgerne, virksomhederne, politikerne og det administrative apparat, der benævnes med ordet partnerskab. Resultatet af debatten og det videre arbejde i ministeriet blev publikationen "Fremtidens by - Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan" (By- og boligministeriet 1999). Heri arbejdes der videre med ideen om partnerskaber. Partnerskabstanken præsenteres eksempelvis ved at anføre, at:

"Attraktivitet og mangfoldighed i by- og boligområder skabes i kombinationen af offentlige og private investeringer... eksempelvis i form af formaliserede partnerskaber... [Partnerskaber] kan således

spille en væsentlig rolle i fremtidens byudvikling."

(By- og Boligministeriet 1999, s. 21)

Med baggrund i By og boligministeriet (1999) blev et erfaringsopsamlings- og metodeudviklingsprojekt igangsat i slutningen af 1999. Projektet, "Byudvikling i 8 kommuner", har som mål at uddrage erfaringer vedrørende partnerskaber og borgerinddragelse i den lokale fysiske planlægning med udgangspunkt i planmedarbejdernes erfaringer. Afrapporteringen er finansieret af Erhvervs- og Boligstyrelsen², som har overtaget en række af By- og boligministeriets opgaver. (Christiansen 2003, s. 3) Projektet kommer frem til en række konklusioner ud fra de 8 cases og disse vil blive behandlet nærmere i afsnit 4.6.4.

Rapporten når frem til, at borgerinddragelse og partnerskaber bør anvendes ved byforbedrende og byomdannende planopgaver. Med **byomdannende** forstår vi hermed projekter, der omhandler bynære arealer, hvor den eksisterende udnyttelse er ophørt, og arealanvendelsen ændres. Eksempler på byomdannende projekter involverer typisk tidligere industri- og havnearealer, som omdannes til bolig- og eller kontor anvendelse. **Byforbedrende** projekter tager udgangspunkt i den eksisterende anvendelse og forsøger at optimere denne. Eksempler på byforbedrende projekter er byfornyelse og kvarterløft. I den resterende del af projektet anvender vi ovenstående forståelse af byomdannende og byforbedrende projekter.

Erhvervs- og boligstyrelsen tager med "Byudvikling i 8 kommuner" skridtet og anfører at: "[F]orpligtende partnerskab mellem private og offentlige parter **bør** spille en væsentlig rolle..." (Christiansen 2003, s. 3, egen fremhævelse). Sammenlignes ovenstående med citatet fra By- og boligministeriet ses det "kan" er skiftet ud med "bør". Dermed kan ses en udvikling i holdningen til partnerskaber fra at være en mulighed til at være en direkte anbefaling.

De offentlig-private partnerskaber kan antage flere forskellige former. Vi vælger at se på to hovedkategorier: Borgerdeltagelsesorienterede partnerskaber og socialt orienterede partnerskaber.

²Placeret under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Førstnævnte fokuserer på at inddrage borgerne, og dermed de fremtidige brugere, i beslutningsprocessen. Ud fra et demokratisk synspunkt kan dette godt legitimeres, i hvert fald hvis den demokratiske optik er indstillet til et deltagelsesorienteret syn. Der er dog stadig spørgsmålet om, hvordan det sikres, at **alle** interesser bliver hørt og vægtet ligeligt. Kvarterløftprojekterne rundt omkring i landet er eksempler på formelle partnerskaber, der kan karakteriseres som borgerdeltagelsesorienterede, jævnfør diskussionen ovenfor. Her er det staten og kommunen, som finansierer anlægsudgifterne, mens beboerne forpligter sig til at engagere sig i eksempelvis etablering af legepladser og i det hele taget er med i hele processen. Andre eksempler på borgerdeltagelsesorienterede partnerskaber er byfornyelses- og Agenda 21-projekter.

De markedsorienterede partnerskaber er karakteriseret ved, at det er markedets krav til målene og processen, der er bestemmende for udfaldet. Dette kan som sagt være problematisk, da beslutningerne tages uden demokratisk kontrol. Det markedsorienterede partnerskab er ofte en uformaliseret ad hoc konstruktion, mere eller mindre baseret på private investeringer. Newman og Thornley(1996) argumenterer for, at der i de markedsorienterede samarbejder er en tendens til at tilsidesætte demokratiske procedurer gennem nedsættelse af alternative konstruktioner. Formelle procedurer er ofte langsommelige og tilsidesættelsen legitimeres ved at sige, at det er nødvendigt for konkurrenceevnen. Ofte forsvinder trangen til at høre borgerne i sager af stor økonomisk interesse. I tilfælde hvor målet er socialt (kontra økonomisk) bliver der typisk inddraget flere interesser og beslutningsprocessen er mere åben.

Den nuværende regering fokuserer, som beskrevet tidligere, meget på samarbejde mellem offentlige og private i forbindelse med byudvikling. Dette kommer som tidligere nævnt til udtryk i deres udviklingsstrategi. Heri begrundes fokuseringen med at samarbejdet får positive følger.

"Planlægningen af byomdannelsen skal bygge på dialog og partnerskaber mellem forskellige aktører, så borgerne får større indflydelse på udviklingen i deres lokalområder. ... Der sættes fokus på de behov og krav, borgere og virksomheder har til udviklingen af byerne."

(Regeringen 2002, s. 68-69)

Det understreges dermed, at det vigtigste er, at brugerne - borgerne og virksomhederne - inddrages i byplanprocessen og gennem partnerskaber og dialog får indflydelse på byudviklingen. Dermed lægges op til, at styringen kommer til at foregå i andre fora end fastlagt i loven, og på den måde kan anbefalingerne tolkes som en opfordring til at anvende netværksstyring. Men hvad kendetegner egentlig netværksstyring?

1.2 Netværksstyring på byplanlægningens dagsorden

Indledningsvis er det nødvendigt at gøre opmærksom på, at begreberne netværksstyring og governance bruges i flæng i den danske litteratur, ligesom hierarkisk styring ofte benævnes government. De danske ord har samme betydning som de engelske, men teoridannelsen er foregået på engelsk, og derfor har de engelske begreber sneget sig ind i det danske sprog.

For at forklare hvad begrebet netværksstyring dækker over, synes det nødvendigt at forklare, hvad det IKKE er. Dette gøres bedst gennem en kort beskrivelse af den hierarkiske styring, som netværksstyringen efter sigende er ved at erstatte.

I den hierarkiske styringsform, træffes og administreres beslutningerne centralt, det være sig enten geografisk lokalt (kommuner og amter) eller fra centralt hold (staten). Der eksisterer et stramt beslutningshierarki i administrationen, som loyalt udfører de udstukne politikker. Max Weber kaldte det for bureaukrati, hvilket senere er blevet et negativt udtryk for et stort og tungt statsapparat, som ikke er særligt dynamisk og er præget af stive regler og skrankepaveri. Rollerne i den hierarkiske styringsform er klart defineret, både mellem politikerne og administrationen, men også mellem offentlige og private parter. (Sehested 2002, s. 4) Det repræsentative demokrati og den parlamentariske styringskæde, som det er nedfældet i den danske grundlov, passer ind i den hierarkiske styringsform, da det kræver en central statsmagt og administration med klart definerede og lovfæstede roller.

I kontrast til hierarkisk styring ses netværksstyring som et fragmenteret

beslutningssystem, hvori der ikke eksisterer de samme hierarkiske relationer, men derimod mere autonome subbeslutningssystemer. (Sehested 2002, s. 46-47) Bogason (2001) beskriver udviklingen væk fra den hierarkiske styring mod netværksstyringen således:

"De traditionelle skillelinier mellem politik og andre former for aktivitet i samfundet har vanskeligt ved at overleve. Politikerne bliver i stigende grad symbolfigurer, og det, der før var rene politiske handlinger, foretages nu overvejende af embedsmænd og borgere i forskellige konfigurationer eller samspilsformer..."

(Bogason 2001, s. 10)

I det britiske system har netværksstyring været praktiseret i en årrække, og Rhodes(1997), som er en af de forfattere/forskere, der har teoretiseret over emnet, kommer i sin bog om governance i det britiske system frem til følgende definition på governance:

"[G]overnance refers to self-organising, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state."

(Rhodes 1997, s. 15)

Selvorganiseringen og autonomien i netværksstyring harmonerer dårligt med det regelstyrede hierarkiske system, hvori demokratiet fungerer ved repræsentation gennem valgte politikere. Den parlamentariske styringskæde hopper så at sige af, hvis befolkningen mister magten til at vælge, hvem der skal træffe beslutningerne, og dermed også hvem der skal administrere dem og hvordan.

Årsagen til netværksstyringens fremvækst siges at være, at den klassiske velfærdsstat fra efterkrigstiden mødte alvorlige problemer under 1970'ernes økonomiske kriser og dermed kom under et forandringspres. Dette udmøntede sig internationalt set blandt andet i en bølge af neoliberalisme med Thatcher og Reagan i spidsen. Staten skulle effektiviseres og minimeres, således at de frie markeds kræfter kunne få frit spillerum. Derudover skete der en ændring i synet på borgerne, der i højere grad blev betragtet som forbrugere. I forlængelse af "borger som forbruger" tanken, som har rod i en markedsholdning til offentlig service, blev der øget fokus på det, der kaldtes "den lydhøre stat".

Ændringen i forvaltningspraksis benævner Ove K. Pedersen med metaforen " politikkens eks- og implosion", hvilket indebærer at politikken eksploderer ud af de gængse rammer, som beskrevet under hierarkisk styring, og imploderer i mindre og mere handlekraftige institutionsdannelser. De nye institutioner er effektive, handlekraftige og har øget konkurrenceevne, men mangler gennemsigtighed og demokratisk kontrol.(Pedersen 1994 som omtalt i Jensen og Vagnby 2002 ; Jensen 2003)

Det er interessant at undersøge, hvordan netværksstyring og partnerskaber påvirker planlægningen, men for at blive i stand til det, er det nødvendigt først at kigge nærmere på planlægningsprocessen.

1.3 Al byplanlægning starter med en idé

Ideer og initiativer til nye tiltag inden for byplanlægningen kan komme både fra offentlig og privat side. Der kan eksempelvis være ideer fra private bygherrer, som ønsker at gennemføre et konkret anlægsprojekt, kommunen kan have et attraktivt ledigt areal, som de enten ønsker anvendt til et bestemt formål, eller hvor de ønsker inspiration til anvendelsen af området. Det kan også være borgerne, typisk organiseret i en eller anden form for forening eller lignende, der ansøger kommunen til at udføre planlægning for et givent område. Uanset hvem der får ideen til udarbejdelse af planer og projekter, så foreskriver lovgivningen at den endelige beslutning skal træffes af de folkevalgte i kommunalbestyrelsen.

For at illustrere byplanprocessen som en proces med en start og en afslutning, har vi konstrueret, det vi kalder Byplanproceslinien. Denne kan ses på figur 1.2:

Figur 1.2:
Byplanproceslinien

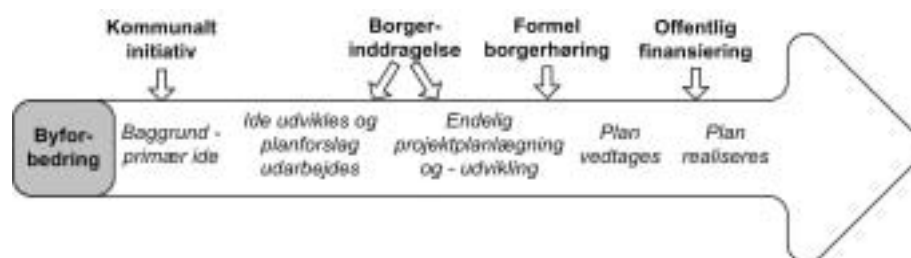


Rationalet i Byplanproceslinien er, at byplanlægning altid gennemløber faserne beskrevet fra venstre mod højre. Det, der adskiller forskellige plantyper, er således, hvem der har indflydelse på processen, og hvornår dette sker. Byplanproceslinien er nyttig, når forskellige plantyper skal sammenlignes, hvilket den vil blive brugt til efter en nærmere forklaring af indholdet i de forskellige faser.

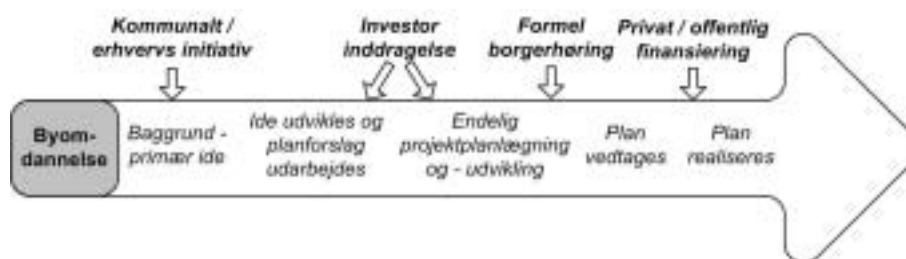
- **Baggrund - primær ide:** En ide opstår eller en beslutning om handling tages, uden det nødvendigvis står klart hvad handlingen skal bestå i.
- **Ide udvikles og projektforslag udarbejdes:** Ideen formes eller handlingens indhold fastlægges. Kan eksempelvis ske ud fra kriterier som lovgivning, økonomiske forhold eller realiserbarhed og politisk enighed. Eventuel udarbejdelse af planforslag eller debatoplæg.
- **Endelig projektplanlægning og -udvikling:** Den endelige og detaljerede plan udarbejdes.
- **Plan vedtages:** Planen vedtages efter de lovbestemte offentlighedsfaser af kommunalbestyrelsen.
- **Plan realiseres:** Det fysiske miljø i planområdet forandres i henhold til planens indhold.

Det tidligere omtalte projekt, "Byudvikling i 8 kommuner", konkluderer en række forhold om, hvem der har indflydelse på byplanprocessen i henholdsvis byforbedrende og byomdannende projekter. På figur 1.3 og 1.4 ses henholdsvis en visualisering af forbedrende og omdannende byplanprojekter, der er vores grafiske fremstilling af Christiansens konklusion. (Christensen 2003, s. 63-64):

Figur 1.3:
Planprocessen ved
byforbedringsprojekter



Figur 1.4:
Planprocessen ved
byomdannelsesprojekter



De to figurer illustrerer hovedforskellene mellem forbedrende og omdannende projekter. Initiativet til at foretage planlægning ved forbedringsprojekter ligger kommunalt, men borgerne inddrages hurtig i processen. I modsætning hertil sker byomdannelse ofte på erhvervslivets initiativ, og samarbejdet med kommunen får karakter af et partnerskab. Dette viser sig også i projektudviklingsfasen, hvor det er partneren, der inddrages, og altså ikke borgerne, som først inddrages i den lovpligtige høringsfase. Der er ydermere forskel på finansieringen af projekterne. I byforbedrende tiltag er der ren offentlig finansiering og i byomdannelse er der blandet eller ren privat finansiering. Erhvervslivet vil ikke betale med mindre det udmønter sig i medbestemmelse, og partnerskabsdannelse er en måde at sikre medbestemmelsen.(Christiansen 2003)

1.4 Opsamling

Ideer og initiativer til nye byplan-tiltag kan komme fra både offentlige og private, hvilket ofte fører til, at der finder et samarbejde sted på tværs af sektorerne. Et øget fokus på nye samarbejdsformer har præget den offentlige sektor generelt, og op gennem 90'erne er det i højere grad blevet sat på dagsordenen inden for planområdet. Udviklingen går i retning af et stigende fokus på samarbejde eller partnerskaber mellem det offentlige og det private, og i det hele taget fokus på inddragelse af private interesser og finanser i mere formelle konstruktioner. Dette bryder med det eksisterende hierarkiske styre.

Gennem de senere år har der været en række konkrete tiltag og forsøg på at formalisere disse forskellige former for samarbejde, der i litteraturen ofte klassificeres som partnerskaber eller netværksstyring.

Dette understreger relevansen af at undersøge, hvilke konsekvenser netværksstyring og offentlig-private partnerskaber kan få for byplanprocessen.

Der kan fremhæves både fordele og ulemper ved netværksstyring og partnerskaber. Netværksstyring omtales som værende mere effektiv, handlekraftig og konkurrencedygtig end det formelle og regelbundne system. Til gengæld ofres dele af eller alle regelbestemte procedurer i processen, da det ofte er disse, der er skyld i det høje tidsforbrug. Partnerskaber betragtes som en måde at involvere interessenterne i beslutningsprocessen, men i den forbindelse må det offentlige afgive noget af beslutningskompetencen, da erhvervslivet ikke vil betale uden at få noget igen. Hvis dette foregår i et lukket system, kan det siges, at der opstår et vist demokratisk underskud, da erhvervslivet ikke er folkevalgt og dermed ikke er underlagt nogen form for demokratisk kontrol.

Generelt tyder det på, at flere parter inddrages, og processen bliver mere åben, når planer har et socialt sigte, mens trangen til at høre borgerne forsvinder, når det er sager af stor økonomisk interesse, der er tale om.

Da der historisk set findes en lang række eksempler på, at offentlige og private parter har arbejdet sammen om planlægningsopgaver, kan man spørge sig selv, om netværksstyring og partnerskaber er et nyt fænomen, eller om det blot er italesættelsen af begreberne der er ny. Uanset om der er tale om en reel udvikling eller alene en massiv italesættelse, er det relevant at undersøge, hvilke konsekvenser netværksstyring og partnerskaber kan få, eller har fået for byplanprocessen.



Figur 2.1: Kapitlets placering i rapporten

2.1 Afgrænsning af emneområde

Når der foretages en afgrænsning fra en række områder, medfører det automatisk konsekvenser for den måde projektet struktureres, for det teoretiske og empiriske arbejde og for de konklusioner det er muligt at nå. Det er derfor vigtigt fra starten at være meget bevidst om projektets mål, og hvordan dette skal nås.

Som beskrevet i kapitel 1 er der inden for en række offentlige områder eksempler på en ny praksis, der på den ene eller den anden måde involverer private interessenter i beslutningsprocessen i højere grad end tidligere. Vi afgrænser os til at undersøge byplanprocessen i forbindelse med konkrete projekter, ud fra en betragtning om dennes relevans for vores faglige felt. Med dette in mente mener vi, at byplanprocessen er det oplagte emneområde for en undersøgelse af konsekvenserne af partnerskaber og netværksstyrings indflydelse på forvaltningspraksis. Således fravælges en række af de andre, ikke mindre interessante og vedkommende, aspekter af den offentlige forvaltning.

Det er vigtigt at understrege, at vi afgrænser os til **planprocessen** og altså ikke det endelige resultat af planlægningen. Årsagerne til dette er flere, men hovedargumentet er, at det er praksis, altså selve måden at styre, eller planlægge på, der ændres. Dermed bliver det mest interessante, hvordan denne proces foregår og ikke, hvad det fysiske resultat af den bliver. Desuden vil det ofte være afhængigt af politisk ståsted, visuelle og æstetiske præferencer, hvorvidt en plans fysiske resultat betragtes som godt eller dårligt. Vi fravælger dermed at vurdere selve planens indhold, og vil i stedet fokusere på tilblivelsen af planen. Resultatet og indholdet vil dog blive inddraget i den forstand, at vi vil undersøge hvordan planprocessen er blevet håndteret. Vi vil undersøge, hvilke reaktioner planprocessens resultat og indhold afføder, det være sig kritik eller fravær af samme, og om der er opstået øget eller manglende ejerskab til beslutningerne.

Byplanprocessen er et bredtfaavnende område og omfatter således både tilblivelsen af meget generelle rammeplaner og planstrategier og meget specifikke projektplaner samt diverse sektorplaner. Vi har valgt at afgrænse os fra det, der kan kaldes "planer om planer". Udtrykket dækker over de overordnede rammeplaner eller strategier på højt aggregeringsniveau. Vi anser de specifikke planer som mere sigende med hensyn til private interessers indflydelse på planlægningen, da det typisk er her enten borgere, erhvervsliv eller interesseorganisationer blander sig. Ud over de overordnede planer afgrænser vi os også fra at se på sektorplanlægningen, som den kommunale byplanlægning også omfatter.

Vi afgrænser os til udelukkende at se på hierarkisk styring og netværksstyring og området imellem disse, hvori vi også inkluderer partnerskaber som en mulig styringsvariant. Dermed fravælger vi at se på andre styringsformer, som eksempelvis en rent markedsstyret planproces, vel vidende, at denne tankegang muligvis har indflydelse på de omtalte ændringer i forvaltningspraksis. For at sikre sig mod misforståelser foreskriver Andersen (2002), at begreber skal defineres entydigt og operationaliseres. En del af dette projekts mål er at finde frem til en definition af hierarkisk styring, netværksstyring og partnerskaber.

Som beskrevet i det første kapitel ligger der en række potentielle demokratiske problemer eller udfordringer i et skift fra hierarkisk styring til netværksstyring. Vi vil undersøge det formelle demokrati i

byplanprocessen og sætte det i forhold til, hvordan netværksstyringsteorien håndterer demokratiske aspekter. Dermed afgrænser vi os fra en række forhold, der ikke kan afvises at spille en rolle for demokratiet i byplanprocessen. Eksempelvis kan det tænkes, at borgernes ressourcer og uddannelsesniveau spiller en rolle for deres deltagelse, og at mediernes dækning af byplansager spiler en rolle for hvilke beslutninger der tages. Mediedækningen spiller sandsynligvis også en rolle i skabelsen af den offentlige mening, som påvirker politikernes beslutninger og planlægningen i et vist omfang, men vi vælger kun i mindre grad at undersøge disse faktors indflydelse på byplanprocessen. Fravalgene sker i erkendelse af, at selvom byplanlægning delvist er en samfundsaglig disciplin, har vi ikke den samme forudsætninger som eksempelvis sociologer og politologer, og at vores styrke ligger i det planlægningsfaglige.

Da projektets emneområde er byplanprocessen med fokus på forvaltningspraksis og de demokratiske aspekter herved, vælger vi ikke at gå længere tilbage end 1925. Danmarks første byplanlov blev vedtaget i 1925, og fra dette år er der således et formelt grundlag at foretage byplanlægning på. Nogle af de grundlæggende træk og traditioner ved det nuværende plansystem kan således spores tilbage til dette tidspunkt. I tiden før 1925 indeholdt planer først og fremmest bestemmelser, der skulle sikre sundhedsforhold samt brandsikkerhedshensyn og er dermed ikke relevante i forhold til projektets emneområde.

2.2 Problemformulering

I forlængelse af kapitel 1 og ovenstående afgrænsning, og for yderligere at præcisere projektets sigte, opstilles nu en egentlig problemformulering. Problemformuleringen vil blive styrende for resten af projektet. Problemformuleringen består af tre spørgsmål, der lyder som følger:

1. **Hvad kendetegner byplanprocessen i henholdsvis hierarkisk styring og netværksstyring?**
2. **Hvordan kan partnerskaber mellem planmyndigheden og private interessenter placeres i forhold til hierarkisk styring og netværksstyring?**

3. Hvilke konsekvenser har det for forvaltningspraksis og demokrati i byplanprocessen, hvis private interesser i stigende grad får del i beslutningskompetencen?

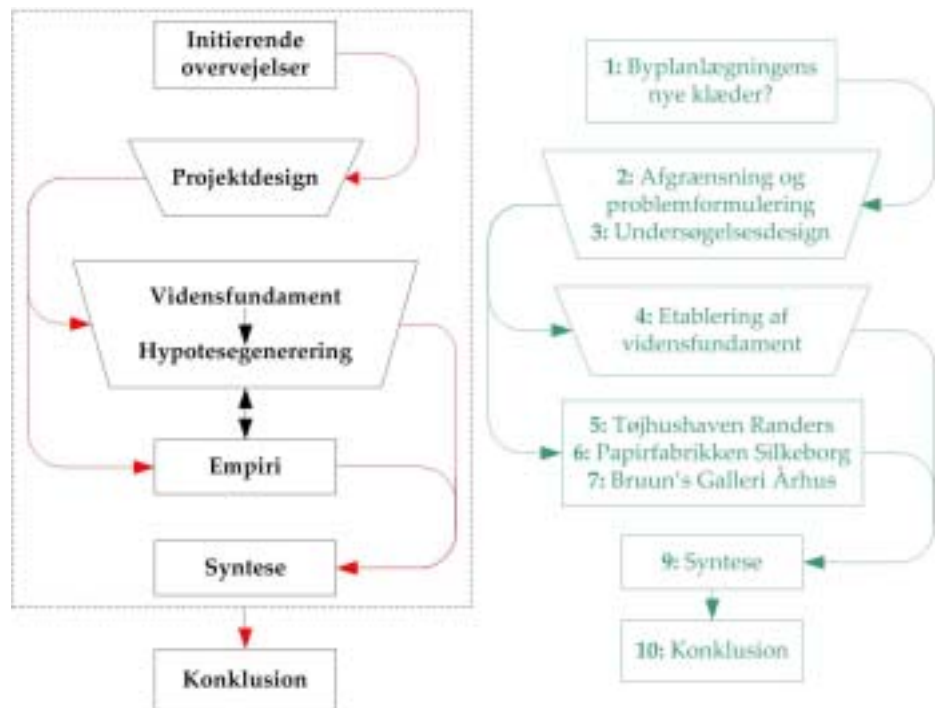
De to første spørgsmål kan betragtes som den nødvendige basisviden for at kunne besvare spørgsmål 3, der er projektets hovedspørgsmål.

2.3 Projektets struktur

I dette afsnit fremlægges projektets struktur, og der argumenteres for, hvorfor denne er valgt.

Der findes adskillige eksempler på og afbildninger af, hvordan et projekt og en projektrapport kan opbygges (se eksempelvis Andersen 2002 og Winther 1988). Vi har valgt at konstruere vores egen version, for derigennem at formidle, hvorledes vi ser netop dette projekts principielle opbygning. På figur 2.2's venstre side er vores forståelse af projekts interne sammenhæng afbildet. På højre side er projektrapportens praktiske opbygning og kapitlernes placering illustreret. Dette vil blive behandlet nærmere i kapitel 3. Det er væsentligt at understrege, at projektrapportens opbygning ikke nødvendigvis afspejler den konkrete arbejdsproces bag rapporten. En opbygning, der fulgte arbejdsprocessen, ville næppe give mening for læseren, da projektarbejdet i mange henseender er en iterativ proces.

Figur 2.2:
Projektets opbygning



Projektrapporten indledes med den initierende interesse for emneområdet. Denne interesse følges op af en kort undersøgelse af, hvad der rører sig i emneområdet. Undersøgelsen gør det muligt at afgrænse emneområdet og udvælge den eller de centrale problemstillinger. Det centrale problem bliver således præciseret i en problemformulering, og denne får stor indflydelse på resten af projektet. På figur 2.2 er afgrænsning og problemformulering samlet i Projektdesign, der, som pilene antyder, styrer opbygningen af både det teoretiske og det empiriske arbejde. Medregnet i projektdesign er både kapitel 2 og 3 som vist til højre på figur 2.2.

Vidensfundament og Hypotesegenerering kan kategoriseres som det teoretiske arbejde. Det er vigtigt at pointere, at det vi benævner som det teoretiske arbejde både kommer til at indeholde teori forstået som generelle antagelser om virkeligheden og det som kunne kaldes eksisterende viden. Med eksisterende viden menes eksempelvis lovgivning, andres undersøgelser af emneområdet eller historiske forhold med re-

levans for nutiden. Sammenfletningen af teori og anden eksisterende viden giver efter vores mening det stærkeste fundament for hypotesegenereringen og dermed det videre empiriske arbejde.

Sammenhængen mellem teori og empiri er angivet med en dobbeltrettet pil, da disse tilpasses hinanden i en iterativ proces. Hypoteserne er resultatet af det teoretiske arbejde, og disse bliver styrende for, hvad der skal undersøges empirisk. Den grundlæggende ide er at sikre, at empirien matcher det teoretiske forlæg og dermed sikrer umiddelbar sammenlignelighed, hvilket vi vender tilbage til i forbindelse med case-studiemetoden. På denne baggrund kan der dannes syntese mellem det teoretiske og empiriske arbejde. Syntesen giver det fornødne grundlag for at konkludere på projektet, samlet set.

Ud over de præsenterede hovedelementer vil projektrapporten også indeholde en kritisk stillingtagen og vurdering af den anvendte litteratur og de anvendte metoder.

Figuren er et udtryk for, hvordan vi selv opfatter projektet principielt set, og i det følgende kapitel vil projektets indhold og opbygning blive operationaliseret ud fra denne skabelon.

Undersøgelsesdesign



Figur 3.1: Kapitlets placering i rapporten

Når et undersøgelsesdesign skal tilrettelægges, er der en række forskellige tilgangsvinkler til indsamling af empiri. Afhængigt af undersøgelsens type vil der typisk være tale om valg mellem statistiske undersøgelser, dynamiske studier eller case studier.

Statistiske undersøgelser giver et øjebliksbillede baseret på en stor population, som er undersøgt kvantitativt. Metoden bliver typisk anvendt til meningsmålinger, markedsundersøgelser eller vælgerundersøgelser. (Andersen 2002, s. 147)

De dynamiske studier tager udgangspunkt i en kronologisk tankegang, og baserer sig ligesom de statistiske undersøgelser på kvantitativ undersøgelsesmetode. Eksempler på dynamiske studier er tidsrækkestudier samt fremad- og bagudrettede forløbsstudier. (Andersen 2002, s. 147-150)

Casestudiet adskiller sig fra de to ovennævnte metoder ved at være feltstudier, der er i direkte forbindelse med selve undersøgelsesobjektet. Det anvendes typisk til undersøgelse af organisationer eller processer. Tankegangen bag casestudiet er, at studier af organisationer og lignende kræver et så stort antal faktorer eller variable, at en kvantitativ undersøgelse af en stor population reelt er umulig. Derfor skæres i stedet ned på antallet af undersøgelsesenheder for derigennem at opnå en realiserbar analyse. (Andersen 2002, s. 150-156) Caseundersøgelser kan bruges til at udforske tilfælde, der er mangelfuldt belyst, samt forklare hvordan og hvorfor hændelser finder sted eller situationer opstår, det vil sige tilfælde, hvor formålet er at forklare og afprøve teorien. (Neergaard 2001, s. 18) I følge Mehlbye et al. (1993, s. 62) er casestudiet særligt anvendeligt på problemstillinger, der refererer til temaer, som er komplekse eller kontekstafhængige.

I relation til vores problemformulering, der dækker et område, som er sparsomt undersøgt, finder vi det naturligt at anvende casestudiet som metode til at undersøge byplanprocessen og forskellige samarbejdsformer i denne. Derudover finder vi rationalerne bag casestudiet orienterede og anvendelige til vores undersøgelse. Derfor beskriver og behandler vi i det følgende casestudieteorien.

Vi vælger at anlægge en væsentligt mere pragmatisk og anvendelsesorienteret vinkel på casestudieteorien, end den casestudieteorien foreskriver. Dette giver os mulighed for at analysere flere eksempler og dermed få mere bredde i undersøgelsen, end det ville være muligt med et enkelt fuldstændigt tilbundsgående casestudie. Vi har valgt at kalde vores "cases" for **eksempler** for at undgå at skabe forventninger omkring vores som vi ikke lever op til.

I nærværende kapitel beskrives casestudiets fordele og ulemper kort, og der redegøres nærmere for valget af netop denne metode, samt for hvordan vi har tænkt os at anvende den. Kapitlet afsluttes med beskrivelse og begrundelse for valg af de tre byplaneksempler, der er genstand for den empiriske undersøgelse.

3.1 Casestudiet - fordele og ulemper

Casestudiet som forskningsmetode har gennem en årrække været et omdiskuteret fænomen, og der har været sået tvivl om metodens anvendelighed og videnskabelighed i forhold til at frembringe pålidelig viden. Der er dog efterhånden enighed om, at casestudiet kan benyttes som videnskabelig forskningsmetode helt på højde med andre og mere kvantitative metoder.(Yin 1994 ; Mehlbye et al. 1993 ; Flyvbjerg 1991)

Yin definerer casestudiet som:

" [E]n empirisk baseret undersøgelse, der udforsker et samtidigt fænomen i en tidsmæssig sammenhæng"
(Yin 1989, s. 23 som citeret i Neergaard 2001, s. 16)

Casestudiet tager udgangspunkt i det teoretiske vidensfundament for den undersøgelse, der ønskes foretaget. Ud fra teorien kan en række hypoteser opstilles, og det er disse hypoteser et casestudie er velegnet til at be- eller afkræfte.(Yin 1994, s. 21) Som det ses i figur 2.2 på side 28,

er det netop denne fremgangsmåde, vi har valgt at følge.

Den helt grundlæggende forudsætning for et casestudie er kontakten til det studerede. Kontakten skal helst etableres i god tid og være gennemtænkt for at undgå misforståelser senere hen, da det er vigtigt, at der eksisterer et gensidigt tillids- og samarbejdsforhold. Dataindsamlingen skal være dybdegående og helhedspræget og må derfor forholde sig til casens kontekst. (Flyvbjerg 1988, s. 9-10)

Dataindsamlingen i et casestudie kan både være i kvalitativ og kvantitativ form, men det er ofte det kvalitative, der er særligt vigtigt for forståelsen. Kvalitative data kan være beskrivelser af personer, adfærd, situationer, lyd eller interaktioner. Det kan være i form af interviews, observation af arbejdsprocesser, studier af beslutningsdokumenter og meget andet. Dokumentstudier spiller oftest en væsentlig rolle i et casestudie, ikke mindst som forberedende aktivitet til interviews og deslige. Derudover vil der ofte kunne trækkes anseelige mængder kvantitative data ud af dokumenterne. (Flyvbjerg 1988, s. 10-11)

Casestudiet er ofte blevet kritiseret for at være subjektivt og have tendens til at bekræfte forskerens forhåndsantagelser. Casestudiet som forskningsmetode stiller derfor krav til forskerens neutralitet i dataindsamlingen og ikke mindst behandlingen af data. Dette betyder, at materiale, der ikke stemmer overens med de forestillinger forskeren har på forhånd, ikke blot kan kasseres, men skal vurderes på lige fod med andet materiale. Det viser sig ofte, at forskere, der har beskæftiget sig med casestudier, tvinges til at revidere deres opfattelse på baggrund af de fremkomne data. (Yin 1994, s. 10 ; Flyvbjerg 1991, s. 154- 56 ; Flyvbjerg 1988, s. 10-11)

En af fordelene ved et casestudie er, at det er velegnet til at indfange sociale processer. Det respekterer, at sociale systemer er komplekse og afhængige af deres omgivelser. Casestudiet tillader åbenhed overfor informationer, der ikke var overvejet ved projektets start, og det er en fordel, at der kan benyttes varierende dataindsamlingsmetoder og datakilder. (Mehlbye et al. 1993, s. 63-64)

En af svaghederne ved casestudiet er, at det som konsekvens af dets kvalitet som dybdegående undersøgelse, ikke har så meget bredde. Casestudiet er ligeledes ressourcekrævende på grund af en lav grad af standardisering af fremgangsmåden i metoden samt anvendelsen af mange datakilder. (Mehlbye et al. 1993, s. 64)

Når casestudiet vælges som metode, er det relevant at gøre sig klart, om det er mest hensigtsmæssigt at vælge et enkelt casestudie eller multiple casestudier. Studiet af en enkelt case kan være med til at undersøge en konkret problemstilling i dybden. Det enkelte casestudie benyttes ofte, hvis hensigten er at finde en kritisk case, der kan afprøve, udfordre eller udbygge eksisterende teori. Ved at vælge multiple casestudier opnår resultaterne en styrket validitet, stabilitet og præcision, fordi gentagelsen af den samme procedure på flere cases mindsker risikoen for, at der blot er tilfældige overensstemmelser mellem teori og case. (Neergaard 2001, s. 20) Andersen (2003) anfører, at multiple casestudier kan vælges med "[Ø]nsket om at producere generaliseret viden, og det kan være lettere med flere cases end blot en enkelt." (Andersen 2002, s. 154)

Med ønsket om at opnå en vis bredde i undersøgelsen, uden at måtte gå på kompromis med den dybde vi ønsker at nå, har vi udvalgt tre eksempler til den empiriske del af projektet. Vi vælger at gennemføre undersøgelsen som et modificeret og mere pragmatisk multipelt casestudie, fordi vi mener det vil give det bedste grundlag for undersøgelse af og dermed svar på vores problemformulering.

3.1.1 Fremgangsmåde

I casestudieteorierne er der ingen faste retningslinier for hvilke ting, der skal undersøges om en case. Herunder opstilles en liste over områder, vi finder relevante for undersøgelsen af spørgsmålene i problemformuleringen:

- **Casekontekst:** Hvad er casens historiske baggrund? Hvordan er casens fysiske og sociale omgivelser? Hvordan forholder casen sig til overordnede økonomiske og politiske forhold?
- **Organisation:** Hvilke aktører medvirker? Hvem har ansvar og beslutningskompetence?
- **Resultater:** Hvem bliver påvirket? Hvem får fordel, og hvem får ulempe af resultatet? (inspireret af Flyvbjerg 1988, s. 12-16)

Disse områder kan undersøges ved at følge arbejdsgangen i et casestudie, som i følge Flyvbjerg (1988, s. 8) består af tre overordnede skridt:

1. Indsamling af rådata
2. Casejournalisering hvorved data sorteres og klassificeres.
3. Caseberetning og analyse, som indeholder en afrapportering af casestudiet.

I casejournalen skal de indsamlede data organiseres på en sådan måde, at casen forbliver overskuelig. Det er meningen, at journalen skal indeholde redigerede data, der er organiseret kronologisk eller tematisk for at bevare overblikket over casen. Overflødige data er skåret fra i journalen. Selve caseberetningen og analysen konstrueres ud fra journalen, og det varierer fra case til case, hvordan denne skal opbygges. (Flyvbjerg 1988, s. 17-18) Vores anvendelse af casejournaliseringsprincipperne begrænser sig til at kronologisere og på anden måde ordne de skriftlige kilder, således vi kan opnå et samlet overblik. Ligeledes indgår de transskriberede interviews i casejournalen. For en nærmere beskrivelse af, hvordan interviewene behandles se afsnit 3.3 på side 39. I forlængelse af dette vil vi tilstræbe at opbygge caseberetningerne og analyserne for de tre eksempler ud fra den samme model for at bevare størst muligt overblik.

3.1.2 Caseudvælgelse

I udvælgelsen af cases er det relevant at overveje, hvilken type case der ønskes undersøgt. I tabel 3.1 ses en skematisk oversigt over en typisk inddeling i casetyper samt formålet med at vælge netop denne casetype.

Tabel 3.1:

Forskellige casetyper og formålet med at vælge disse

Casetype	Formål
Ekstreme cases	At opnå information om usædvanlige cases, som f.eks. kan være særligt problemfyldte eller særligt vellykkede i en nærmere defineret forstand
Maksimum variation cases	At opnå information om betydningen af forskellige omstændigheder for udseendet af cases; f.eks. flere cases som er væsentligt forskellige med hensyn til én dimension: størrelse, organisationsform eller lokalisering
Kritiske cases	At opnå information, som tillader slutninger af typen "hvis det gælder for denne case, så gælder det for alle cases"
Paradigmatiske cases	At fungere som repræsentant for det område, casen vedrører

Som det vil fremgå af den konkrete eksempeludvælgelse og begrundelserne herfor i næste afsnit, er eksemplerne udvalgt med elementer af kendetegnene ved både ekstreme cases og maksimum variation cases.

3.2 Udvalgelse af eksempler

Eksemplerne vælges således, at der er modsætninger mellem forskellige elementer i eksemplerne. Dette gøres for at dække så bredt et spektrum som muligt og undersøge "yderpunkterne", dermed er der tale om en form for maksimum variation cases. Derudover vil vi også udvælge eksempler, som er ekstreme i omfang, positiv eller negativ omtale, offentlig eller privat finansiering og med forskellige grader af borgerdeltagelse. Om de valgte eksempler får paradigmatiske karakter kan i sagens natur først svares på efter undersøgelsen er tilendebragt og vurderet, så dette spørgsmål vil blive behandlet i forbindelse med vurderingen af empirien i afsnit 8.2.2.

3.2.1 Kriterier for udvælgelse

Som baggrund for udvælgelsen af de konkrete eksempler har vi opstillet nogle væsentlighedskriterier.

Hovedkriteriet for udvælgelsen af de tre eksempler til projektets empiriske del er, at det skal være **planlægningsprojekter/opgaver på kommunalt niveau med en høj grad af medvirken fra private interesser i**

en konstellation, der kan betragtes som partnerskab eller netværksstyring. Private interesser kan forstås både i form af personlig medvirken og finansiell medvirken. Det drejer sig essentielt set om eksempler, hvor private interesser medvirker i byplanprocessen i større omfang end de formelle planprocedurer foreskriver.

Vi har desuden valgt at fokusere på **graden af offentlig eller privat finansiering** af både plan og projekt. Vi vil gerne både have eksempler, hvor profit er den primære drivkraft for den private medvirken i projektet, men også eksempler hvor det primært er sociale hensyn, der skal tilgodeses. Dette opnås ved at vælge dels byomdannende og byforbedrende byplanprojekter som eksempler.

Med **byomdannende** forstår vi hermed projekter, der omhandler bynære arealer, hvor den eksisterende udnyttelse er ophørt, og arealanvendelsen ændres. Eksempler på byomdannende projekter involverer typisk tidligere industri- og havnearealer, som omdannes til bolig- og eller kontor anvendelse. **Byforbedrende** projekter tager udgangspunkt i den eksisterende anvendelse og forsøger at optimere denne. Eksempler på byforbedrende projekter er byfornyelse og kvarterløft. I den resterende del af projektet anvender vi ovenstående forståelse af byomdannende og byforbedrende projekter.

Vi har valgt at se nærmere på to byomdannende projekter og et byforbedrende projekt. Årsagen er, at vi ser de byomdannende projekter, kendetegnet ved overvejende økonomisk incitament for private interesser, som mest kritiske i forhold til konsekvenserne for forvaltningen og demokratiet i byplanlægningen. Tilføjes af det byforbedrende projekt er med tanke på, at netværksstyring eller partnerskaber også forekommer i projekter med socialt fokus, og at dette også kan have konsekvenser for forvaltningen og demokratiet i byplanprocessen. Desuden vil et byforbedrende eksempel adskille sig fra de to førstnævnte ved at være udelukkende offentlig finansieret.

Vi har udvalgt **kommuner af "købstadstypen"**, forstået som kommuner med en dominerende hovedby. Tanken er, at en sådan kommune, til en vis grad, hviler i sig selv og dermed ikke påvirkes udefra i nævneværdig grad. Da der eksisterer en række byer af denne type, begrundes valget også med generaliseringspotentialen heri.

3.2.2 De udvalgte eksempler

Vi har ud fra ovenstående argumenter udvalgt tre eksempler, som vil blive beskrevet lidt nærmere i det følgende.

- Kvarterløftprojektet Tøjhushaven i Randers
- Omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik
- Opførelsen af Bruun's Galleri i Århus

Tøjhushavekvarteret i Randers er valgt, fordi det er et offentligt finansieret byforbedrende projekt, hvor der har været en omfattende borgerinddragelse. Hovedfokus i kvarterløftet var på byforbedring, forbedring af gaderummene, styrkelse af blandingen af bolig og erhverv og forbedring af sociale forhold. (Andersen og Kielgast 2003, www.kvarterloeft.dk) Der er en meget aktiv beboerforening i området, som i mange år har presset på for at få igangsat en byfornyelse af kvarteret. Beboerforeningen har på den måde været en af de drivkræfterne bag kvarterløftet. (Roslyng og Andersen 1999) Erfaringerne fra kvarterløftet peger på at både borgere og embedsmænd har været tovholdere i processen, at beboergruppen Kvartellet blev en politisk aktør, og at der eksisterede et rent borgerstyret niveau i partnerskabet mellem kvarter og kommune. (Engberg 2003, s. 137-39)

Vi finder byomdannelsesprocessen af den gamle papirfabriks arealer i Silkeborg interessant som eksempel, da der har været meget positiv omtale af både projektet og selve planprocessen. Både kommune og investor udtaler, at processen forløb uden nævneværdige indsigelser eller problemer, hvilket pirrer vores nysgerrighed. (Hellberg 2003). Da vi i det indledende kapitel har opstillet en række forhold, som vi ser som potentielt problematiske, står Silkeborg-eksemplet i modsætning til dette. Hvad er grunden til det tilsyneladende gode resultat? En undersøgelse af Silkeborg Papirfabrik kan måske vise sig at indeholde anbefalinger, der kan anvendes andre steder, hvor et partnerskab påtænkes anvendt i byplanprocessen.

Som byomdannende eksempel nummer to har vi valgt opførelsen af butikscentret Bruun's Galleri i Århus. Dels fordi det er et projekt, der har

været en del negativ omtale af, dels fordi det er et projekt, som er privat finansieret og gennemført i et samarbejde mellem investor, bygherre og Århus kommune. Projektet Bruun's Galleri er en del af byomdannelsen af et større område bestående af tidligere jernbanearealer. Vi vælger kun, at beskæftige os med den del af lokalplanområdet for centralværkstederne, der direkte berører Bruun's Galleri, da undersøgelsen ellers bliver for omfattende. Et af kritikpunkterne mod den planproces, der har ledt til opførelsen af Bruun's Galleri er, at de visualiseringer, der blev fremlagt forud for planens vedtagelse, ikke stemmer overens med det færdige resultat. Dette skærper interessen for, hvordan processen ellers er forløbet. Ifølge Christiansen (2003, s. 52) er erfaringerne fra samarbejdet i forbindelse med Centralværkstedsgrunden ikke entydigt positive, og dermed står opførelsen af butikscentret i modsætning til de positive erfaringer fra Papirfabrikken i Silkeborg.

3.3 Interviewmetode

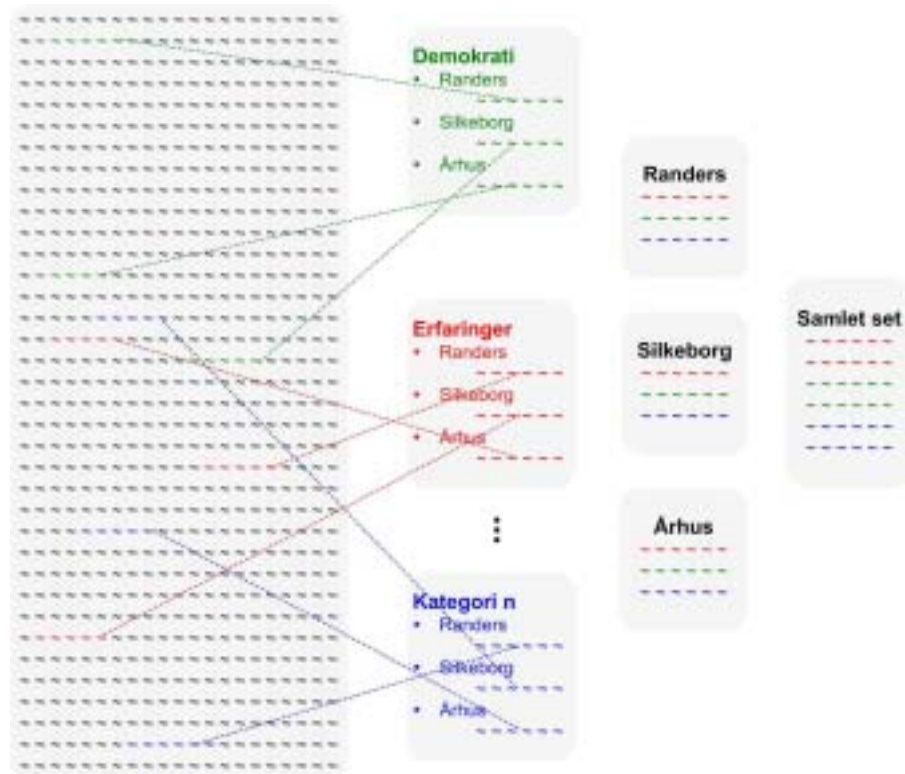
Som led i projektets empiriske arbejde, har vi foretaget 11 interviews med udvalgte nøglepersoner. Nøglepersonerne er udvalgt ud fra deres tilknytning til det pågældende eksempel. I alle tre eksempler har vi valgt at tage udgangspunkt i en kontakt til kommunen og den planlægger, der primært har været tilknyttet sagen. Vi har valgt denne indgangsvinkel ud fra den betragtning, at adgang til kommunens materiale vedrørende de forskellige eksempler samt samarbejdsvilje hos planafdelingen, er afgørende for muligheden for at studere eksemplet nærmere. Derfra har vi, enten ud fra direkte anbefaling fra planlæggeren eller inspireret af samtalen, valgt at tage kontakt til politikere, bygherrer og borgere, der har en relevant relation til eksemplet. Vi er overalt blevet mødt med interesse, og alle de personer, vi har kontaktet, har været villige til at deltage i interview.

Det første interview var med planlæggeren i Randers Kommune, og dette kom til at fungere som en slags prøveinterview for de øvrige. Efter transskriptionen af dette interview blev interviewrammen tilpasset, og herefter har vi benyttet os af den samme interviewramme, men tilpasset spørgsmålene ud fra den enkelte interviewpersons viden om og tilknytning til eksemplet. Længden af interviewene, som er blevet

optaget på bånd, varierer derfor mellem en halv og halvanden time. Båndoptagelserne af interviewene er blevet transskriberet og har efterfølgende været sendt til godkendelse hos interviewpersonerne for at sikre mod misforståelser. De transskriberede interviews findes i projektets bilagsrapport, der udelukkende er blevet udleveret til vejleder og censor. Af hensyn til interviewpersonerne har vi ligeledes valgt at undlade at nævne navne de steder, hvor vi benytter deres udtalelser i projektrapporten.

Figur 3.2 illustrerer, hvordan vi har bearbejdet de 11 interviews.

Figur 3.2:
Illustration af
interviewmetode



Til behandling af de transskriberede interviews har vi lavet en række kategorier eller emneområder, f.eks. demokrati og erfaringer, som interviewpersonernes udsagn kan placeres i. Hvert interview er blevet nøje gennemgået, og de væsentligste udsagn er udvalgt og indplaceret i de relevante kategorier. Interviewene fra hvert eksempel er derefter

blevet sammenholdt dels med hinanden og dels med den baggrundsviden, vi har opnået ved hjælp af dokumentstudier. Ud fra dette er der til hvert eksempel blevet udarbejdet en beskrivelse, der dækker de emneområder, som interviewene har omhandlet. Afslutningsvis er interviewene anvendt til at drage sammenligninger mellem de tre eksempler.

3.4 Dokumentstudiemetode

Ud over interviewene har vi fået adgang til eksempelkommunernes arkiver. I arkiverne har vi hovedsageligt læst korrespondance mellem aktørerne, udskrifter af beslutningsprotokoller, forvaltningsnotater, indstillinger, erklæringer og mødereferater. Derudover har vi læst lokalplaner, avisartikler, rapporter og hvad vi ellers har kunnet få fat i af materiale omhandlende det givne eksempel.

Der er flere grunde til at benytte dokumentstudier. Først og fremmest giver dokumentstudiet en baggrundsviden, som sikrer, at man får mest muligt ud af interviewene. Hvis eksemplet på forhånd er undersøgt, og en oversigt over de vigtigste elementer heri er opstillet, bliver det nemmere at stille dybdegående spørgsmål til interviewpersonerne. Vi har så vidt mulig forsøgt at undersøge eksemplet inden interviewene for at være bedst muligt rustet til disse. Dernæst giver dokumentstudierne senere i processen et grundlag for at udarbejde beskrivelse af eksemplets kontekst og selve forløbet.

3.5 Opsamling

Vi har valgt at gennemføre projektets empiriske undersøgelser ved hjælp af en modificeret udgave af casestudiemetoden, som vi har tilpasset til formålet.

Casestudiemetoden foreskriver, at man på baggrund af et teoretisk vidensfundament opstiller en række hypoteser, som derefter efterprøves empirisk. Der etableres derfor først et vidensfundament bestående af centrale teorier. Det teoretiske fundament danner grundlag for en hypotesegenerering, der igen danner grundlag for det empiriske arbejde.

Vi gennemfører empiriske undersøgelser af tre forskellige eksempler på byplanprocesser ved hjælp af en kombination af dokumentstudier og interview. De tre eksempler er alle planlægningsprojekter på kommunalt niveau, som har en høj grad af privat medvirken. Kvarterløftet i Tøjhushavekvarteret i Randers er det første og repræsenterer de byforbedrende projekter, som er offentligt finansieret, og hvor det er beboerne i området, der repræsenterer den private medvirken. De to andre er byomdannelsesprojekter, hvor det er en bygherre, der står for finansieringen og repræsenterer den private medvirken. Det drejer sig om omdannelsen af Papirfabrikken i Silkeborg og opførelsen af Bruun's Galleri i Århus.

Etablering af vidensfundament



Figur 4.1: Kapitlets placering i rapporten

Dette kapitel vil hovedsageligt behandle de første to spørgsmål i problemformuleringen ud fra en blanding af historisk gennemgang, gældende lovgivning og egentlig teori.

1. Hvad kendetegner byplanprocessen i henholdsvis hierarkisk styring og netværksstyring?
2. Hvordan kan partnerskaber mellem planmyndigheden og private interessenter placeres i forhold til de to styringsformer?

Kapitlet indledes med en planlovshistorisk gennemgang med udgangspunkt i byplanloven af 1925. Afsnittet behandler planlægningslovene fra 1925 og frem og fokuserer på grundlaget for de enkelte love og udviklingen frem til nutiden. Formålet med en sådan gennemgang er at etablere et grundlag, hvorpå det eksisterende system kan belyses og desuden at beskrive udviklingen frem til i dag. I forlængelse af den historiske gennemgang vil de demokratiske aspekter i byplanprocessen blive behandlet ud fra nogle generelle betragtninger om demokrati og forholdes til førnævnte historiske og udviklingsmæssige kontekst. På denne måde dannes en referenceramme, der gør det muligt at anskue byplanprocessen i forskellige typer forvaltningspraksis fra et demokratisk perspektiv.

Herefter vil hierarkisk styring, netværksstyring og partnerskaber blive afdækket og afslutningsvis defineret. Efter afdækningen af hierarkisk styring og netværksstyring vil disse blive sammenlignet for komme med et teoretisk svar på det første spørgsmål i problemformuleringen. Efter afdækningen af partnerskaber vil dette blive sat i forhold til de to øvrige styringsformer og et teoretisk svar på det andet spørgsmål i problemformuleringen vil fremkomme.

Et gennemgående element i kapitlet er, at der, hvor det er muligt, vil blive fokuseret på byplanmæssige forhold og inddraget erfaringer fra eksempelvis evalueringsrapporter eller lignende.

4.1 Byplanlægning - historie og status quo

I indeværende afsnit vil byplanlægningens historie blive undersøgt ud fra et lovgivningsmæssigt perspektiv. Vi starter med byplanloven af 1925 og ser på, hvad der lå til grund for vedtagelsen af en byplanlov, og derefter følges udviklingen op igennem århundredet med særlig fokus på de to reformer henholdsvis i 1970'erne og i starten af 1990'erne. Hovedfokus for gennemgangen er de demokratiske og forvaltningsmæssige aspekter.

4.1.1 De tidlige byplanlove

I årene efter 1. Verdenskrig kom der fokus på byplanlægningen gennem Foreningen for Bedre Byggeskiks betænkning om planlægning i landkommunerne. Betænkningen foreslog, at landkommuner med mere end 500 indbyggere skulle have pligt til at udarbejde byplaner. Med hensyn til offentlighedens inddragelse skulle planforslaget ligge tilgængeligt for borgerne i tre uger, hvorefter der var 14 dage til at komme med indsigelser. Efter den endelige godkendelse skulle planen være til eftersyn i tre uger. I betænkningen indgik også, at ejendomsbesiddere skulle afgive ejendom mod erstatning, og kunne forlange dele af eller hele ejendommen overtaget, hvis en hensigtsmæssig udnyttelse ikke var mulig efter ekspropriationen. Sikringen af ejendomsretten kan findes i alle byplanlovene op til og med seneste revision af planloven. Efterfølgende blev en boligkommission nedsat, og i den derfra udsendte betænkning inddrages også købstadskommunerne som planlægningsområde. (Møller 2002, s. 130-131)

Byplanloven af 1925

Lov om Byplaner (Lov nr. 122 af 18.04.1925) bemyndigede kommunerne til at udarbejde byplaner med bestemmelser om veje, spor og ledningsanlægs samt torve og pladsers beliggenhed, bebyggelsesarter og

deres beliggenhed og vejskel og byggelinier. Godkendelsen skete for købstadskommunerne i indenrigsministeriet og for sognekommunerne i amtsrådet. Planen skulle fremlægges til offentligt eftersyn i mindst tre uger, og derefter skulle der være mindst fire uger til at komme med indsigelser og ændringsforslag. Indsigelser og forslag, der ikke blev taget til efterretning, skulle medsendes til kontrolinstansen. Efter vedtagelsen måtte intet areal bebygges eller anvendes i strid med planen uden dispensation fra kommunalbestyrelsen. Der skulle ydes erstatning for rådighedsindskrænkninger, og hvis grundejeren ikke var tilfreds med erstatningens størrelse, kunne han begære hel eller delvis overtagelse af ejendommen, der blev indskrænket.

Lovforslaget blev præsenteret i Landstinget, som behandlede det og ændrede en række formuleringer i forhold til det oprindelige forslag. Der blev nedsat et udvalg som enstemmigt afgav en betænkning, hvori det anbefalede, at princippet om kommunernes frihed til at planlægge bibeholdtes, og at erstatningsreglerne udformedes således, at ejendomsbesiddere kunne kræve hele eller dele af ejendommen overtaget af kommunen i tilfælde af utilfredshed med erstatningens størrelse. I Folketingets behandling mente et mindretal på en enkelt person i det nedsatte udvalg, at loven kunne udnyttes til at indskrænke grundejernes frihed til at benytte privat ejendom efter forgodtbefindende og tog derfor afstand fra den.

Et vigtigt punkt i debatten var spørgsmålet om det administrative arbejde som følge af loven. Der var på forhånd blevet diskuteret at nedsætte et uafhængigt udvalg med deltagelse af en række tekniske eksperter og repræsentanter for det offentlige, men forslaget lagde op til en central behandling, med undtagelse af de små kommuner, der skulle behandles i amterne. Denne disposition blev rost, og udenrigsministeren, som fremlagde forslaget, mente ikke, at loven ville kræve en udvidelse af embedsværket. (Landstingstidende 1925)

I forhold til betænkningen fra Foreningen for Bedre Byggeskik blev planlægningspligten ikke indført, og i forarbejderne til loven anføres adskillige gange, at kommunernes frihed og selvstyre blev vægtet højt, eksemplificeret ved udtalelsen:

"Det første og vigtigste er, at det ikke efter Lovforslaget gøres til en

Tvangssag for Kommunerne at indføre Byplaner. Kommunerne stilles frit, og jeg ser heller ikke rettere end, at det stilles dem frit i hvilket Omfang de vil indføre Byplaner."

(J. Jensen i Landstingstidende 1925, sp. 228)

Sammenfattende kan det siges, at debatten om 1925 loven mest gik på, hvorvidt loven var et indgreb i ejendomsrettens ukrænkelighed som beskrevet i nugældende Grundlovs paragraf 73¹. For at undgå dette, blev der lagt vægt på, at erstatningsbestemmelserne skulle sikre grundejeren økonomisk kompensation, hvis hans ejendomsret blev krænket. En udtalelse lød:

"Men lige saa vel som Byerne bør have visse Rettigheder, lige saa vel maa man naturligvis være varsom med at gå Ejerne for nær, saa at de ikke mister de Rettigheder, de har, eller i hvert Fald, hvis de skal renoncere paa disse Rettigheder, faar passende Erstatning derfor"

(J. C. Møller i Landstingstidende 1925, sp. 239)

Alt i alt var 1925 loven første forsøg på at indføre en planlovgivning, med hvilken kommunerne kunne tilrettelægge udviklingen af byerne. I årene efter lovens vedtagelse viste det sig, at kommunerne ikke gjorde brug af loven på grund af erstatningsbestemmelsernes konsekvenser. Kommunerne turde simpelthen ikke vedtage planer, da de økonomiske konsekvenser kunne være uoverskuelige. (Møller 2002, s. 139, 150)

Byplanloven af 1938

Som en konsekvens af ønsker om en revision, og i erkendelse af 1925 lovens mangler, blev der i februar 1938 fremsat et lovforslag til en ny byplanlov. (Folketingstidende 1938, sp. 2912-2921) Rigsdagen vedtog revisionen af byplanloven, og denne kom til at gælde stort set uændret frem til 1970'erne. Lov om Byplaner (lov nr. 181 af 29.04.1938) pålagde enhver kommune med mere end 1000 indbyggere at tilvejebringe en byplan senest fem år efter lovens ikrafttræden. I planen kunne

¹Lov nr. 169 af 05.06.1953: § 73. Stk. 1. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

der træffes bestemmelser om veje, spor, ledningsanlæg, torve og pladser beliggenhed samt om bebyggelsesarter, vejskel og byggelinier som i 1925 loven. Derudover var der hjemmel til at bestemme byggegrundens udstrækning og placering, bygningernes ydre fremtoning og placering på grundene samt bevarende bestemmelser efter ønske. Planen skulle fremlægges til offentligt eftersyn i mindst tre uger, og derefter skulle der være mindst seks uger til at komme med indsigelser og ændringsforslag. Indsigelser og forslag, der ikke blev taget til efterretning, skulle medsendes til indenrigsministeriet. Efter vedtagelsen måtte intet areal bebygges eller anvendes i strid med planen uden dispensation fra kommunalbestyrelsen. Derudover blev det muliggjort at udarbejde markplaner, der havde til formål overordnet at anviser ønskede veje og byggeområder i endnu ubebyggede områder. Der blev i modsætning til 1925 loven ikke ydet erstatning for rådighedsindskrænkelse, men udelukkende ved ekspropriation. Der var stadig regler om, at grundejereren kunne forlange ejendommen overtaget, men kun i tilfælde hvor ekspropriation af en del af ejendommen umuliggjorde brug som før ekspropriationen. Sammenlignet med 1925 loven var erstatningsbestemmelserne væsentligt mere udførligt beskrevet.

I forhold til det oprindelige lovforslag blev der foretaget nogle væsentlige ændringer i lovteksten. I lovforslaget var det op til indenrigsministeren at vurdere, hvornår en by skulle udarbejde en byplan, men det blev lavet om til 1000-indbyggersreglen. Årsagen var, at der fra flere sider var ønske om, at kommunerne skulle i gang med at lave planer, da dette ikke var sket som følge af 1925 loven. Eksempelvis blev følgende udtalt under første behandling af loven:

"... Samfundet har en ubetinget pligt til at føre Udviklingen bort fra den Planløshed vi har været Vidne til ved næsten alle vores Byer"

(J. C. Jensen i Folketingstidende 1938, sp. 3311)

Debatten om loven gik i meget ringe grad på spørgsmålet om ejendomsrettens ukrænkelighed. Der var snarere tale om et fokus på at planlægning er nødvendigt for almenvellet som anført i Grundlovens paragraf 73². Følgende udtales i debatten om lovens indhold:

²Lov nr. 169 af 05.06.1953: ... Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor **almenvellet** kræver det. ... (egen fremhævelse)

"Det kan ikke benægtes, at denne Lov er en Indskrænkning i Borgernes frie Ret over deres ejendom. Men hvem faar Fordelen af denne lov? Det er først og fremmest en Samfundslov, og Samfundet har pligt til at beskytte Beboerne, det vil sige har Pligt til at passe, at der foregaar en forsvarlig Udvikling i de Bysamfund, som vokser op om os..."

(J. C. Jensen i Folketingstidende 1938, sp. 3310)

Om grundideen i loven blev udtalt at:

"selve Byplantanken er Udtryk for den allerede i forskellige førnævnte Lovgivninger udtrykte Grundsætning, at ingen Bebyggelse er noget rent privat Anliggende, men nødvendigvis maa undergives en vis Regulering efter almene Hensyn, alt efter dens Karakter. Dette maa især gælde for den tættere bymæssige Bebyggelse. Enhver Bydannelse er Udtryk for eller Resultat af en Koncentration af Kræfter og Interesser. At regulere udfoldelsen af disse Kræfter og Interesser, dels indbyrdes, dels i Forhold til det Offentlige for saa vidt de giver udslag i Bebyggelse, er Formaålet med Byplanreguleringen"

(Folketingstidende 1938 tillæg A, sp. 3846)

Samlet kan det siges, at byplanloven af 1938 indeholdt retten til erstatningsfrit at indskrænke grundejeres ret til at råde over fast ejendom for almenvellets skyld. Der var mulighed for at regulere en række forhold ikke bare om bebyggelsens indbyrdes placering, men også dennes udformning. Det endelige lovforslag blev vedtaget enstemmigt i begge kamre, og det må dermed siges, at der var stor enighed om nødvendigheden af byplanloven.

Af lovens forarbejder fremgik tydeligt, at planlægning var nødvendig, og at denne skulle udføres med almenvellets interesser for øje. Denne tankegang er helt central, da den går igen i de efterfølgende love og vel nærmest kan kaldes planlovens grundsætning.

Tiden efter 1938

I 1939 blev et cirkulære, der opbløder reglerne i byplanloven udsendt. Cirkulæret lagde op til en kommunal planlægning, der forenede

det oversigtlige og foreløbige med de endelige og bindende beslutninger. Begrebet dispositionsplaner³ og byplanvedtægter⁴ blev indført og skulle henholdsvis give oversigt over de fremtidige forhold på overordnet plan og skabe detailbestemmelser, som var direkte bindende for grundejerne. Der indførtes et planlægningsprincip, som gjorde det muligt løbende at inddrage nye hensyn. Loven og cirkulæret gav ikke faste regler om planernes indhold, men udelukkende anvisninger om emner og spørgsmål, der kunne tages op i planerne. Der var altså lagt op til en høj grad af kommunalt selvstyre, men der var alligevel massiv indblanding fra amterne i mange planspørgsmål. I forhold til andre lande havde det kommunale selvstyre i Danmark dog vide rammer.(Gaardmand 1993, s. 24)

På grund af kommunernes manglende kompetence inden for byplanarbejdet, og Indenrigsministeriets manglende teknisk-faglige og ressourcemæssige muligheder for at yde bistand til kommunerne, oprettedes embedet Indenrigsministeriets Kommitterede i Byplansager (i daglig tale Den Kommitterede). Den Kommitterede eksisterede frem til vedtagelsen af Lov om Kommuneplanlægning i 1975. Arbejdet med udarbejdelser af byplanerne foregik således, at Den Kommitterede rejste rundt til kommunerne for at løse byplanspørgsmål på stedet, hvilket var en ny samarbejdsform inden for centraladministrationen. Dette bevirkede, at byplanerne blev til i et tæt samarbejde mellem centrale og lokale myndigheder - hvilket gav et mindre formelt præg end i andre vestlige lande. De endelige byplaner skulle godkendes af Indenrigsministeriet efter forudgående behandling hos Den Kommitterede. Dette indebærer, at Den Kommitterede i mange tilfælde både fungerede som byplanansvarlig og som kontrolmyndighed. Dette kunne sandsynligvis kun lade sig gøre, fordi planlægningen på daværende tidspunkt ikke blev betragtet som politisk, men som et håndværk, der skulle udføres med størst mulige kompetence.(Gaardmand 1993, s. 25-30 ; Bro 2000, s. 594-595)

I perioden frem til omkring 1970 kom der en række love med indflydelse på byerne, om end de ikke direkte omhandlede byplanlægning. I 1949 blev byreguleringsloven, som havde til formål at zonere areal-

³Svarede nogenlunde til nutidige kommuneplaner

⁴Svarede nogenlunde til nutidige lokalplaner

erne i og omkring de fire største byer⁵ i Danmark, vedtaget. Loven skulle skille byen og det åbne land og forhindre ukontrolleret byvækst i alle retninger. I 1959 kom saneringsloven, som havde til formål at fjerne eller forbedre dårlige boliger som eksempelvis på brokvarterene i København. I 1969 kom en revision af loven, da saneringen ikke havde nået det ønskede omfang. I 1960 blev landbyggeloven, som indeholdt bestemmelser om, hvordan der skulle bygges, vedtaget og denne blev suppleret med et bygningsreglement. Loven krævede desuden udarbejdelse af bygningsvedtægter som, på grundlag af dispositionsplanerne, var bindende for grundejerne uden tinglysning. Bygningsvedtægterne fastlagde byggeområder til eksempelvis boliger, sommerhuse eller erhverv.(Gaardmand 1993)

4.1.2 Reformernes årti

Den 1. april 1970 trådte kommunalreformen i kraft og reducerede med et slag mere end 1000 kommuner til 275 og ændrede samtidig den amtskommunale struktur fra 22 til 14 amter med folkevalgte amtsråd i spidsen. Den nye opdeling var et resultat af, at de mange små kommuner ikke kunne håndtere de krav, der blev stillet til dem på en række områder som eksempelvis sociale opgaver, skatteforvaltning og byudvikling og -planlægning. Et af formålene med reformen var at sikre, at de nye kommuner og amter var bedre rustet til at klare en række nye opgaver.(Møller 2002, s. 171)

De vigtigste love og nye principper

På det byplanmæssige område kom By- og landzoneloven i 1969 som en efterfølger til den førnævnte byreguleringslov. By- og landzoneloven var en af de vigtigste love i reformen set med planlægningsmæssige øjne. Loven delte Danmark op i by- og landzone samt sommerhusområde med udgangspunkt i zonerne fastlagt i byreguleringsloven. Lovens formål var at sikre en hensigtsmæssig byudvikling ved at sikre et passende udbud af grunde med mulighed for byggeri. I forbindelse med loven blev den samfundsskabte værdistigning som følge af den nye zonerings beskattet, og omvendt kunne grundejere, der mistede

⁵København, Århus, Odense, Aalborg

værdi, opnå erstatning.(Gaardmand 1993)

I 1973 blev Lov om Lands- og Regionplanlægning, som for første gang indførte formel lands- og regionplanlægning i Danmark, vedtaget. I 1975 blev Lov om Kommuneplanlægning vedtaget og hermed blev den overordnede kommuneplanlægning, der hidtil havde foregået frivilligt gennem førnævnte dispositionsplaner gjort obligatorisk. Desuden blev der med loven indført lokalplaninstrumentet, som modsvarede de tidligere byplanvedtægter, og som indeholdt bestemmelser om primærkommunernes ret og pligt til at tilvejebringe lokalplaner.(Boeck 2002, s. 131, 157)

I det følgende beskrives lands- og regionplanlægning kort for at sætte den kommunale planlægning ind i en større sammenhæng. Landsplanlægningen har form af dels landsplandirektiver, der har direkte retsvirkning for regionplanerne og dels redegørelser, der hvert år skal fremlægges af ministeren til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg. Hensigten er ikke at offentliggøre en samlet landsplan for Danmark, men nærmere at styre regionplaner i en bestemt retning. Det kan dermed siges, at det tætteste vi kommer på en landsplan er summen af samtlige regionplaner.(Boeck 2002, s. 45-46, 72)

Regionplanerne er sammenfattende og overordnede planer, som anviser arealanvendelsen i et amt. Den første generation regionplaner var helt speciel, da kommunerne fik lov til at udarbejde oplæg til indholdet, og derudover blev der brugt mange ressourcer på alternative forslag, inden de endelige forslag blev vedtaget.(Boeck 2002, s. 71-73) Gaardmand (1993) anfører, at gennemsnitligt 3-5% af den voksne befolkning deltog i en eller flere aktiviteter ved de første regionplaner. Det lyder måske ikke af meget, men gennemsnitlig svarer det til, at et sted mellem 10.000 og 20.000 personer pr. amt deltog i planlægningen. Gaardmand konkluderer:

"Hverken før eller siden er der udvist et bredere og mere krævende engagement i sager af en sådan karakter."

(Gaardmand 1993, s. 198)

Hele reformkomplekset havde fire hovedemner som skulle realiseres: sammenfatning og forenkling, modernisering, decentralisering

og offentlighed. De to førstnævnte var en naturlig følge af, at Byplanloven fra 1938, suppleret med senere love, havde en del år på bagen, og således trængte til at blive opdateret. Decentralisering og offentlighed var derimod nyskabelser inden for planlægning og forvaltningen generelt. Offentlighed blev indført som en forudsætning for decentraliseringen. Borgerne skulle have del i den lokale beslutningskompetence, som de lokale politikere fik overdraget. På denne måde kan borgerne fungere som en slags indirekte kontrolmyndighed gennem det repræsentative demokrati. Målet var desuden også at synliggøre planlægningen og at inddrage borgerne i beslutningerne og informere dem og baggrunden for disse. (Gaardmand 1993) De lovbestemte offentlighedsperioder, hvor **alle** har mulighed for at påvirke udviklingen i kommune eller amt, fremhæves af Møller (2002) som et af de flotteste resultater af 1970'ernes reformer.

4.1.3 Samling og forenkling

I 1992 samledes By- og landzoneloven, Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven til Lov om Planlægning. Formålet var hovedsageligt at forenkle, opdatere og sammenskrive lovgrundlaget på planområdet. De væsentligste forhold fra de tidligere love blev videreført i den nye lov. Efter 1992 er der kommet en række tilføjelser til Lov om Planlægning. De vigtigste er kystzonebestemmelserne, detailhandelsbestemmelserne og ændringen i kompetenceforholdene mellem kommune og amt. Sidstnævnte bryder med det princip, der har været gældende siden planlovsreformen i 1970, at kommunen træffer beslutningerne i byzone og amtet træffer beslutningerne i landzone. Efter ændringen har kommunen både land- og byzonekompetencen, dog stadig med amtet som tilsynsførende jævnfør rammestyringsprincippet. (Boeck 2002, s. 2-4)

I planlovens formålsparagraf er det anført "*at offentligheden i videst muligt omfang skal inddrages i planlægningsarbejdet*" (LBK nr. 763 af 11.09.2002) Dette understreger, at et af planlægningens hovedformål er borgerinddragelse, og af samme grund blev der med 1992 loven indført forudgående offentlighed. Begrebet dækker over, at der skal være mulighed for at få indflydelse på planens indhold, inden der foreligger et formelt vedtaget planforslag. Den forudgående offentlighed var for så

vidt ikke noget nyt, men havde tidligere kun haft betydning for "førstegangsplanlægning". Gældende lov er udformet således, at der ved større ændringer af region- eller kommuneplan kræves forudgående offentlighed. Der stilles krav om, at planmyndigheden skal forestå en oplysningsvirksomhed. Dette indebærer, at der ud over offentliggørelsen af en planberetning, indeholdende information om tidligere planlægning, de påtænkte ændringer og en vurdering af udviklingen, skal stilles oplysninger med relevans for planen til rådighed.(Boeck 2002, s. 222-223, 227-233)

Rammestyring

Det nye plansystem fungerede dengang såvel som i dag efter rammestyringsprincippet, som er illustreret på figur 4.2

Figur 4.2:
Rammestyringsprincippet



Rammestyring går i al sin enkelhed ud på, at ingen plan må stride mod en overordnet plan. Det vil sige, at regionplanerne skal holde sig inden for rammerne af, hvad der er udstukket fra statslig side, kommuneplanerne skal holde sig inden for regionplanernes retningslinier, og lokalplanerne ikke må stride mod kommuneplanerne. Næderst befinder grundejerne sig, og de skal handle i overensstemmelse med lokalplanernes bestemmelser. Det skal siges, at al nuværende aktivitet er lovlig, der er altså ingen handlepligt for grundejerne. Med indførelsen af rammestyring gik plansystemet fra central enkeltsagsbehandling til decentralt selvstyre. Så længe amts- og primærkommunerne

holder sig inden for rammestyningens præmisser, ligger den endelige beslutningskompetence lokalt. (Møller 2002)

Gældende lov

I det følgende vil vi udelukkende fokusere på lovgrundlaget for lokalplanlægning, da det er lokalplaner som er grundlag for specifikke projekter i byplanlægningen.

Lokalplaner er konkrete og detaljerede planer, som kan omhandle mange forskellige forhold. Planlovens § 15 stk. 2 kaldes ofte for lokalplankataloget, da det anviser i alt 20 forhold, som en lokalplan **kan** indeholde bestemmelser om. Eksempler på disse er områdets anvendelse, ejendommens størrelse og placering, færdselsmæssige forhold, bebyggelsens omfang og placering på grundene og mange flere. (Boeck 2002, s. 157, 178-192)

Kommunalbestyrelsen har både lokalplanret⁶ og lokalplanpligt⁷. Retten består i, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan beslutte at udarbejde en lokalplan for et givent område. Pligten består i, at der skal lokalplanlægges for projekter, der medfører væsentlige ændringer i de eksisterende forhold. (Boeck 2002, s. 158-164)

En lokalplanprocedure kan typisk deles op i følgende faser:

- **Forudgående offentlighed:** Debatoplæg, borgermøder i lokalplanområdet eller andre borgerinddragende tiltag. (ikke et lovkrav)
- **Udarbejdelse af lokalplanforslag:** Skal indeholde forslag til lokalplanbestemmelser, forholdet til anden planlægning, beskrivelse af forslaget indhold, gennemgang af lokalplaners retsvirkninger og forslaget midlertidige retsvirkninger.
- **Offentliggørelse af forslag:** Forslag vedtages af kommunalbestyrelsen og længden af offentlighedsperioden fastsættes, dog altid mindst otte uger.

⁶LBK nr. 763 af 11.09.2002: § 13, "Kommunalbestyrelsen kan tilvejebringe lokalplaner..."

⁷LBK nr. 763 af 11.09.2002, § 13 stk. 2 "En lokalplan skal tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- og anlægsarbejder..."

- **Høringsperiode:** Alle kan komme med indsigelser til forslaget, typisk vil der afholdes borgermøder i denne periode.
- **Behandling af indsigelser og endelig vedtagelse:** Indsigelser til planen behandles af kommunalbestyrelsen, der frit kan tage stilling til om de vil tage indsigelserne til efterretning. Herefter skal der gå mindst fire uger før lokalplanen endeligt vedtages som en sikring mod useriøs behandling af indsigelser. Endelig offentliggøres planen i de lokale medier og sendes til de berørte ejendomme samt andre interessenter. Ministeren kan desuden vælge at bruge sin mulighed for call-in⁸ eller der kan være nedlagt veto⁹ således en endelig vedtagelse udskydes eller helt umuliggøres.
- **Administration og realisering af planen:** Når planen er vedtaget anvendes den eksempelvis som grundlag for byggesagsbehandlingen.

(Planstyrelsen 1989, s. 17-26 ; Boeck 2002, s. 234-236)

4.1.4 Den kommunale forvaltning

Da det er kommunerne, der har lokalplanretten og -pligten, og kommunalbestyrelserne, der besidder den endelige beslutningskompetence, er det relevant at se på, hvordan den kommunale forvaltning er opbygget.

Den kommunale forvaltnings opbygning er defineret i Lov om Kommunernes styrelse (LBK nr. 968 af 02.12.2003), og det følgende er skrevet ud fra denne.

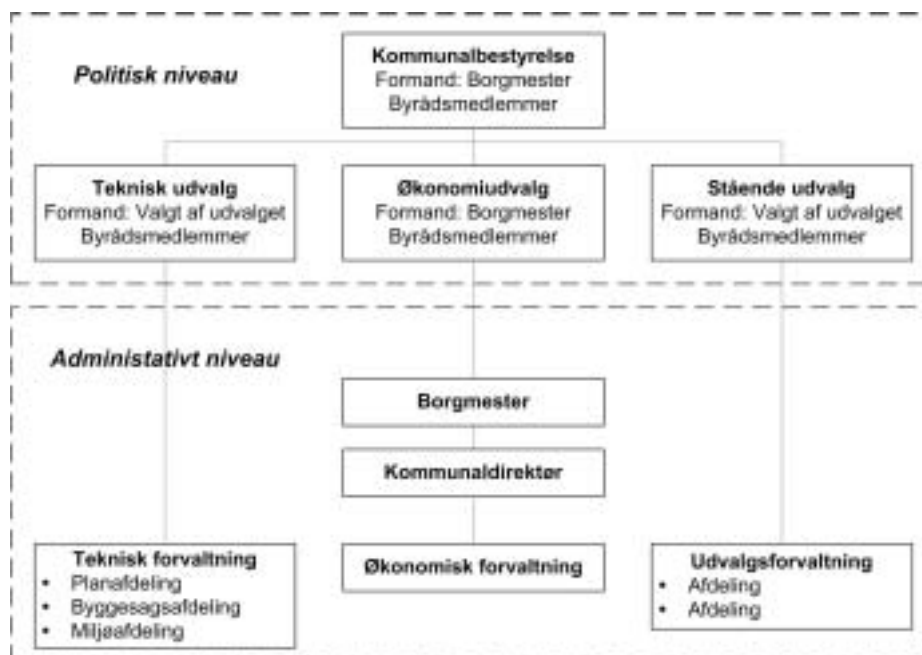
På figur 4.3 ses en visualisering af den primærkommunale forvaltning i udvalgsstyrede kommuner. Vi vælger at benytte denne illustration, da den repræsenterer den mest almindelige kommunale styreform i Danmark.

⁸Ministeren kan vælge at indkalde en plan og overtager dermed hele eller dele af plankompetencen. Det er et krav, at planen enten skal vedrøre andre myndigheders lovbestemte opgaver eller være af større betydning (Boeck 2002, s. 54-55)

⁹Veto kan nedlægges af offentlige myndigheder og af ministeren. Kravet til et veto er, at det er begrundet i for myndigheden relevante hensyn. (Boeck 2002, s. 246-252)

Figur 4.3:

Den kommunale struktur
i udvalgsstyre



Kommunen er opdelt i et politisk og et administrativt niveau. Det politiske niveau består først og fremmest af kommunalbestyrelsen eller byrådet om man vil. Byrådsmedlemmerne vælger en formand i egne rækker, og denne er borgmester og dermed også formand for økonomiudvalget. Ud over økonomiudvalget er der en række stående udvalg som eksempelvis teknisk udvalg. Disse består af et udvalg af byrådsmedlemmer og vælger en formand blandt udvalgets medlemmer.

På det administrative niveau er borgmesteren øverste administrative chef, lige over kommunaldirektøren, som er øverste embedsmand. Under hvert politisk udvalg er placeret en forvaltning som eksempelvis økonomisk forvaltning og teknisk forvaltning. På figur 4.3 ses planlægning, byggesagsbehandling og miljøforvaltning som underafdelinger i teknisk forvaltning. På denne måde ligger en række afdelinger under hver forvaltning.

Århus Kommune, der er hjemsted for eksemplet om Bruun's Galleri, er en magistratsstyret kommune og adskiller sig derfor på nogle punk-

ter fra ovenstående beskrivelse. Magistraten kan ses som et ekstra led mellem forvaltningen og kommunalbestyrelsen. Magistratsstyre består i, at der efter et valg dannes en magistrat bestående af borgmesteren og et antal rådmænd svarende til antallet af forvaltninger. Rådmændene er aflønnede politiske ledere af forvaltningen samt medlem af det tilknyttede politiske udvalg, dog uden stemmeret. De stående udvalg har således også en formand, hvis hovedansvar består i at planlægge og organisere møderne.

4.1.5 Opsamling

Dette kapitel har afdækket de væsentligste aspekter af den historiske udvikling inden for byplanlægningen og den gældende lov set i forhold til projektets fokus.

Det er muligt at opdele perioden fra 1925 til i dag i fire perioder. Den første periode, som vi har kaldt de tidlige byplanlove, er kendetegnet ved hierarkisk styringsform og rationel planlægningstankegang. Kort fortalt er den rationelle planlægning kendetegnet ved, at følgende trin gennemgås:

1. Problemanalyse
2. Mål formuleres på baggrund af problemanalysen
3. Opstille **alle** mulige alternativer til målrealisering
4. Undersøge konsekvenserne ved **alle** alternativer
5. Sammenligne alternativerne og vælge fremgangsmåde ud fra konsekvenserne
6. Realisere fremgangsmåden

(Strand 1989, s. 56)

Næste periode har vi valgt at kalde reformernes årti som følge af de mange reformer på blandt andet det kommunale område og planlægningsområdet. Perioden er kendetegnet ved, at det hidtidige hierarkiske system ændres og den kommunale selvbestemmelse styrkes. Et andet vigtigt kendetegn er indførelsen af borgerhøring som en del af

planlægningsprocessen.

Den tredje periode starter med forarbejdet til planloven af 1992 og er kendetegnet ved ønsket om en samling og forenkling af planlovgivningen. Derudover udvides borgerinddragelsen med bestemmelserne om forudgående høring. I tabel 4.1 har vi forsøgt at samle hovedelementerne af de tre perioder. Som nævnt i kapitel 1 hævder flere forskere, at vi er på vej mod en ny periode præget af en mere fragmenteret og decentral styring. Vi har derfor tilføjet "Nye samarbejdsformer", der kan ses som repræsentant for den fjerde periode, som udviklingen antageligt er på vej imod.

Tabel 4.1:

Oversigt over de forskellige faser i planlægningen

Periode	Styringsform	Planlægningsfokus
De tidlige byplanlove	Centraliseret hierarki	Udviklingsstyring
Reformernes årti	Decentraliseret hierarki	Decentralisering, borgerhøring, modernisering og forenkling
Samling og forenkling	Decentraliseret hierarki	Forenkling, borgerinddragelse
Nye samarbejdsformer	Fragmenteret og decentral	Marked eller socialt sigte

Af tabellen fremgår det, at der gennem alle tre perioder i dansk planlovgivning har været tale om et hierarkisk system, dog med et skift fra central til decentral styring. Derudover har planlægningens væsen ændret sig fra at være udviklingsstyrende, til i høj grad at forsøge at inddrage borgerne i planopgaverne. Der er desuden en lang tradition for erstatningsfri rådighedsindskrænkning i dansk planlægning, hvilket indikerer, at almenvellets interesser vægtes højt, og at planlægningen om muligt skal være til alles bedste. Siden planlovsreformen har borgerne fungeret som en slags kontrolinstans gennem høringsbestemmelserne i lovgivningen. Dette princip vægtes også højt, hvilket blev understreget med 1992 loven, der indførte den forudgående offentlighed. Samlet set er det danske plansystem hierarkisk opbygget, men med stor lokal selvbestemmelse og fokus på dialog og deltagelse.

4.2 Demokrati i byplanprocessen

Dette afsnit omhandler de demokratiske aspekter i byplanlægningen. Vi starter helt generelt med nogle overordnede betragtninger om demokrati og indplacerer plandemokratiet i forhold til disse. Til sidst vil vi beskrive de essentielle faktorer, som kendetegner byplandemokratiet.

Hensigten er ikke, at afsnittet skal udvikle sig til en omfattende demokratiteoretisk gennemgang, men blot at trække de aspekter frem, som vi mener er vigtige i forhold til byplanprocessen.

4.2.1 Generelt om demokrati

Demokrati opstod som begreb og realiseredes første gang i antikkens Grækenland. Ordet demokrati er en sammensætning af demos (folket) og kratos (at styre) og opfattedes oprindeligt, som det vi i dag betragter som direkte demokrati. Direkte demokrati indebærer, at alle deltager i debatter og afstemninger om beslutninger. Direkte demokrati er kendetegnet ved, at det stort set er uladsiggørligt i større målestok. I 1700-tallet "opfandtes" det repræsentative demokrati som en kombination mellem det demokratiske aspekt og den suveræne styringstankegang i eksempelvis monarkiet. Denne kombination udmønter sig i, at folket vælger en suveræn, typisk i form af en gruppe personer, som tager sig af samfundsstyringen på vegne af folket. I samme periode, under den franske revolution, lægges også grunden til den liberale demokratiteori, eksemplificeret ved slagordene "frihed, lighed og broderskab". Efterfølgende blev broderskabet væsentligt nedtonet til fordel for fokus på frihed og lighed. Dermed tænkes folket som en heterogen masse af enkeltindivider og ikke et homogent broderskab. (Sørensen 2002 s. 13-15 ; Dahl 2000 s. 15, 76, 84)

I forlængelse af den liberale demokratiteoris opståen og overgangen til det repræsentative demokrati, opstår det som kaldes den dobbelte repræsentationsproblematik. Problematikken kan siges at være følgende:

1. Hvordan sikres det, at folkets repræsentanter faktisk repræsenterer folket?
2. Hvordan kan en heterogen masse af individer repræsenteres i

praksis?

(Sørensen 2002, s. 18-19)

Den første problematik tænkes løst på to forskellige måder, delegationsrepræsentation og mandatrepræsentation. De to repræsentationsformer er enige om, at der skal være almene valg i befolkningen til det eller de styrende organer, men herefter ophører ligheden.

Delegationsrepræsentationen er kendetegnet ved, at de folkevalgte efter selve valget kan træffe beslutninger ud fra det, som efter deres mening er det bedste for almenvellet. Dette forefindes, i hvert fald formelt, i det danske folkestyre formaliseret ved grundlovens § 56¹⁰. Princippet er generelt og gælder deraf også for kommunalpolitikere. Det drejer sig altså ikke om styre **ved** folket, men styre **for** folket.

I demarkation til delegationsrepræsentationen finder vi mandatrepræsentationen, der er kendetegnet ved et tæt bånd mellem folket og repræsentanterne for selv samme. Repræsentanterne skal gennem dialog eller simpelthen i kraft af repræsentanternes sammensætning agere på vegne af folket. (Sørensen 2002, s. 19-20)

Den anden repræsentationsproblematik kan ses ud fra en aggregativ eller integrativ demokratiopfattelse. En aggregativ demokratiopfattelse tager højde for, at der eksisterer et modsætningsforhold mellem individet og kollektivet, da individet altid vil forsøge at maksimere egne interesser. Derfor er demokrati ifølge den aggregative opfattelse et spørgsmål om at fordele indflydelsen ligeligt og retfærdigt mellem individerne i en proces, der munder ud i en formulering af befolkningens ønsker. Befolkningens ønsker er underforstået flertallets ønsker og indeholder altså undertrykkende elementer. Af denne grund fokuserer den aggregative demokratiopfattelse også på sikring af mindretallets rettigheder. (Sørensen 2002, s. 21-22)

Ifølge den integrative demokratiforståelse skal demokrati afhjælpe førømtalte modsætningsforhold og de spændinger, der ligger heri. Interesser og holdninger dannes socialt og dermed er dialog og deltagelse med henblik på konsensuskabelse væsentlige midler til at reducere spændingerne. I forhold til den aggregative forståelse med

¹⁰Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953: "Folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere."

fokus på fordeling af magten i forhold til individuelle interesser er den integrative forståelse baseret på skabelse af kollektive fællesinteresser. (Sørensen 2002, s. 21-22)

Hvis byplandemokratiet, forstået som det i lovgivningen sikrede demokrati i byplanprocessen, skal indplaceres i forhold til den dobbelte repræsentationsproblematik kan det siges, at der formelt er tale om delegationsrepræsentation jævnfør Grundlovens bestemmelser. Dette skal dog modificeres, da planlovens bestemmelser om borgerinddragelse egentligt ligger tættere op af en mandatrepræsentativ forståelse, hvor borgerne gennem en dialog oplyser politikerne om deres holdninger. Det er dog stadig delegationsrepræsentationen, som er dominerende, da planloven ikke stiller krav til, at politikerne beslutter det, som borgerne ønsker. I forhold til byplanlægning kan det anføres, at kommunalpolitikere vil have sværere ved at ignorere borgernes ønsker end folketingspolitikere, da der er tale om en mere direkte interaktion, som får direkte indflydelse på den enkelte jævnfør rammestyringssystemet.

Den anden repræsentationsproblematik er i byplandemokratiet løst ved en overvejende aggregativ demokratiforståelse. Beslutningerne træffes af kommunalbestyrelsen, som hver fjerde år udvælges på baggrund af befolkningens ønsker. Det er så op til kommunalpolitikkerne at sikre, at mindretallet ikke mister deres rettigheder. Der ligger dog elementer af den integrative forståelse i de formelle borgerinddragelsesprocedurer, som skal oplyse borgerne og forsøge at skabe konsensus om beslutningerne.

4.2.2 Kriterier for byplandemokrati

I dette afsnit vil vi opstille nogle kriterier, som skal være opfyldt før der er tale om demokrati i en byplanproces. Det er dog først nødvendigt at se på spørgsmålet i generel forstand. Dahl (2000) mener, at det er muligt at opstille en række kriterier for, hvornår der er tale om demokrati. Han argumenterer for, at der mindst er tale om følgende fire kriterier:

- **Medbestemmelse:** Alle, forstået som alle voksne borgere, skal have mulighed for at fremsætte deres argumenter for eller imod et givent forslag.

- **Lighed i valg:** Alle, igen forstået som alle voksne borgere, skal kunne stemme, og deres stemmer skal have samme vægt.
- **Opnåelse af indsigt:** Der skal være fri adgang til oplysninger om beslutningens grundlag og mulige konsekvenser.
- **Diskussionsfrihed:** En beslutning er altid til diskussion, også når der er stemt om den. Det skal altid være muligt at ændre en beslutning.

(Dahl 2000, s. 34, 70)

For at det repræsentative demokrati kan fungere, er det nødvendigt at sikre, at alle har medbestemmelse. Hvis repræsentanterne kun repræsenterer et udvalg af befolkningen, vil de naturligt nok forsøge at tilgodese befolkningsudsnittets interesser, da de er vælgergrundlaget. Hvis derimod alle er med til at vælge beslutningstagerne vil disse være tvunget til at basere deres styre på de fundamentale interesser i befolkningen - ellers risikerer de ikke at blive valgt. (Dahl 2000 s. 62-63) Det er denne logik, der ligger bag det, som kan kaldes "planlægningens skjulte demokrati". Principielt kan en kommunalbestyrelse træffe hvilken som helst beslutning om planlægningen, så længe de formelle krav er opfyldt, men kan næppe sidde en massiv borgerprotest overhørig grundet risikoen for ikke at blive valgt næste gang.

Et gennemgående træk i kriterierne er åbenhed og mulighed for dialog. Hal Koch opsummerer det på følgende måde:

"Demokratiets væsen er bestemt ved samtalen, forhandlingen, ved den gensidige respekt og forståelse og ved den heraf fremvoksende sans for helhedens interesse."

(Koch 1981, s. 23)

Som det fremgår af citatet, er dialog og deltagelse et centralt element i demokrati. Som det fremgår af foregående afsnit, blev der i forbindelse med kommunal- og planlovsreformerne decentraliseret og indført offentlighed i planforvaltningen. Målet var, at beslutningerne skulle flyttes tættere på borgerne, og disse skulle inddrages og samtidigt synliggøre planlægningen og dermed skabe grundlag for en dialog med

hele befolkningen. Et væsentligt element i byplandemokratiet må derfor siges at være dialogen mellem beslutningstagere og borgere.

Nødvendigheden af demokrati er ofte blevet stillet op overfor det der kan benævnes formynderi eller ekspertstyre. Hvorfor lader vi ikke blot de, som har den fornødne viden styre samfundet til alle bedste? Svaret ligger ifølge Dahl (2000) lige for: for det første er det tvivlsomt, om der overhovedet eksisterer nogen, som er normativt bedre end andre til at styre staten. Styling af staten kan ikke reduceres til videnskab, da de fleste beslutninger vedrører etik i en eller anden form. For det andet har alle erfaringer vist, at personer, trods de ædleste motiver i starten, vil misbruge den uindskrænkede magt før eller siden. Konklusionen er, at input fra private parter kan være gode at inddrage, men det skal være de folkevalgte, som træffer de endelige beslutninger. (Dahl 2000, s. 57-61)

I forhold til byplanlægning er det defineret i lovgivningen, at denne skal varetages af kommunalbestyrelsen, og dermed underforstået aktører, der har almenvellets interesser for øje. Planlægningen kan altså ikke overdrages til aktører med egne interesser i sagen, da disse vil lide under habilitetsproblemer og trufne beslutninger dermed vil være illegitime.

Hvis vi skal samle op på ovenstående argumentation er følgende kriterier essentielle, for der kan være tale om demokrati i byplanprocessen:

- Medbestemmelse gennem almen stemmeret
- Folkevalgte skal træffe beslutninger
- Mulighed for deltagelse og dialog

Grader af borgerdeltagelse

Som et nyttigt redskab til klassificeringen af borgernes mulighed for at deltage i byplanprocesser har vi valgt at inddrage Borgerdeltagelsesstigen. Ideen er, at vi i forbindelse med den samlede vurdering af vores eksempler vil placere disse på Borgerdeltagelsesstigen og dermed opnå et sammenligningsgrundlag eksemplerne imellem.

Borgerdeltagelsesstigen kan anvendes dels til at planlægge, hvilken

grad af borgerdeltagelse der ønskes i en given proces og dels til at vurdere processen efterfølgende, for at bestemme om borgerdeltagelsen foregik tilfredsstillende. På figur 4.4 ses den grafiske fremstilling af borgerdeltagelsesstigen.

Figur 4.4:
Borgerdeltagelsesstigen
(Arnstein(1969) i
Vagnby(2004))



Teksten til højre på figuren er de overordnede kategorier, som de otte trin kan deles op i. Oversat til dansk er den nederste kategori "Ingen deltagelse", dernæst "Graden af indflydelse" og øverst "Graden af kontrol".

På stigen to laveste er der slet ingen deltagelse fra borgerne. På disse trin er det tanken, at borgerne skal uddannes eller behandles, og derigennem opnås den offentlige tilslutning til det givne projekt.

Det tredje trin er information, og hermed tillægges borgerne en vis vægt. Det er dog først på konsultationstrinnet, at borgerne får mulighed for at give feedback på informationen. På det femte trin placeres udvalgte borgerrepræsentanter i komiteer eller paneler, men deres anbefalinger er kun vejledende i forhold til myndigheden.

Sjette trin benævnes partnerskab, og her opnår borgerne reel kontrol med dele af beslutningerne gennem en forhandling med myndighederne. På syvende trin sker der en uddelegering af en del af magten til borgerne, og de vil på visse områder besidde beslutningskompetencen. Det sidste trin er borgerkontrol, og her står borgerne selv for planlægning, politik og ledelse af projektet.(Vagnby 2004)

Vores forståelse af Borgerdeltagelsesstigen er, at det centrale er kommunalbestyrelsens holdning til borgerdeltagelsen og ikke så meget håndteringen af denne. I det danske system er der krav om, at der informeres

om planerne i forbindelse med offentlighedsfaserne. Dermed vil al byplanlægning i Danmark automatisk placeres på det tredje trin af stigen. Dette er efter vores mening misvisende, og vi vælger derfor at se stigen, ud fra hvilket motiv kommunalbestyrelsen har for at inddrage borgerne. Hvis der er et reelt ønske om at informere borgerne om en plan, vil processen placeres på tredje trin, men hvis informationen kun gives fordi der er krav om det i loven, vil processen skulle placeres på enten det første eller det andet trin. Sammenfattende mener vi, at Borgerdeltagelsesstigen er anvendelig, hvis der tages udgangspunkt i motiverne, men så godt som uanvendelig, hvis der ses på fremgangsmåden.

4.3 Hierarkisk styring

I dette afsnit vil begrebet hierarkisk styring blive behandlet ud fra en teoretisk vinkel. Dette gøres dels for at definere begrebet til hjælp for det videre arbejde og dels for at opbygge et vidensfundament som kan anvendes til hypotesegenereringen.

I den hierarkiske styring er der én central og overordnet beslutningstager, eksemplificeret ved borgmesteren (administrativt niveau) og kommunalbestyrelsen (politisk niveau) på det primærkommunale niveau. Administrationens enheder er ordnet i et hierarki med klare regler for, hvem der er over- og underordnede. Deraf følger også en klart defineret ansvarsfordeling, som i yderste konsekvens er den øverste leders. I det kommunale selvstyre er kommunalbestyrelsen den øverste beslutningsmyndighed, mens administrationen varetages af forvaltninger og institutioner, som opererer på basis af bureaukratiske principper om neutralitet og objektivitet. (Sehested 2002, s. 53-54)

Her er det på sin plads at komme lidt nærmere ind på, hvad bureaukrati dækker over, da det er helt centralt for forståelsen af hierarkiske styring.

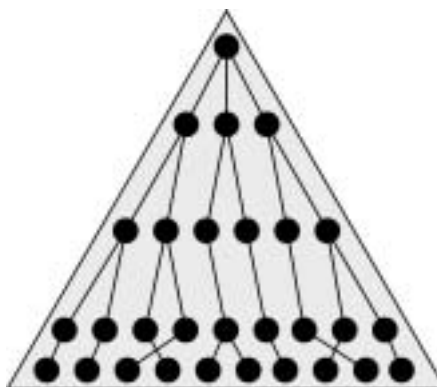
Ifølge Weber (1922/1971) findes der flere typer herredømme med forskellige legitimitetsgrundlag. Vi ser her kun på det legale herredømme - det vil sige styring i kraft af lovgivning. Det legale herredømme er i den rene form, det som Weber (1922/1971) benævner bureaukrati. Lovgivningen er det centrale element, der styrer både poli-

tik og administration. Politikken er underlagt loven i den forstand, at politikernes virke er defineret i en statsforfatning - i Danmarks tilfælde Grundloven. Administrationen er underlagt de love som politikerne med hjemmel i Grundloven vedtager. Bureaukrati hviler i høj grad på en hierarkisk organisation, hvor alle er bevidste om egen placering og kompetence. I bureaukratisk styre er forvaltningens ideal neutralitet - afgørelser skal træffes på baggrund af rationelle regler og saglige betragtninger om det mest hensigtsmæssige. (Weber 1922/1971, s. 91-94)

Sammenhængen mellem den offentlige og private sfære er i den hierarkiske styring begrænset til, at det offentlige udstikker rammerne for den private sfæres handlen, og disse efterleves af aktørerne i den private sfære. Hvis samarbejde eksisterer, er det på det offentliges præmisser i en hierarkisk organisering. (Sehested 2002, s. 54)

Vi har valgt at anvende en trekant som symbol for den hierarkiske styring, da denne meget klart symboliserer, at styringsrelationerne i høj grad er top-down. Vores illustration af hierarkisk styring kan ses på figur 4.5.

Figur 4.5:
Hierarkisk styring



Figuren er en generaliseret fremstilling, og de enkelte prikker kan eksempelvis både illustrere enkeltpersoner, organisationer, virksomheder, udvalg, sektorforvaltninger og byråd. Vi vælger ikke at sætte navne på de enkelte, da den praktiske opbygning er kontekstafhængig, og figurens hovedformål er at illustrere hierarkisk styring på teoretisk niveau.

Ud over at visualisere det hierarkiske element, illustrerer figuren også et problem forbundet med hierarkisk styring. De mange led og

det faktum, at beslutninger altid kommer oppefra gør, at organisationen er meget lidt smidig. Hvis eksempelvis en person i nederste række får en god ide, skal den i princippet til tops i systemet og godkendes, før den kan implementeres, hvilket kan tage lang tid.

4.3.1 Hierarkisk styre i byplanlægning

Der er en smuk sammenhæng mellem det repræsentative demokrati, den hierarkiske styring og den rationelle planlægningstankegang. Som tidligere beskrevet har byplanlægning sin lovgivningsmæssige baggrund i 1925-loven, og i perioden frem til plan- og kommunalreformerne var den hierarkiske styring det dominerende rationale i forvaltningen. Et centralt element i reformerne var decentralisering og dermed blev den hierarkiske styring svækket. Der kan dog argumenteres for, at svækkelsen udelukkende bestod i, at den centrale myndighed blot flyttede fra statsligt til kommunalt hold. Rammestyringsprincippet sikrer desuden stadig, at de overordnede myndigheder indirekte styrer planlægningen.

Ud over decentraliseringen blev borgerinddragelse et element i planlægningen, hvilket var en svækkelse af den bureaukratiske tankegang, da administrationens objektive beslutninger ikke længere blev accepteret uden videre, men skulle kontrolleres af borgerne.

Til trods for ændringer består systemet stadig som hierarkisk domineret, blandt andet med reference til, at det er kommunalbestyrelsen, som træffer de endelige beslutninger. Der er tale om delegationsrepræsentation og en aggregativ forståelse af spillereglerne i plandemokratiet.

4.3.2 Opsamling og definition

Det centrale i den hierarkiske styring er, at den foregår udelukkende med offentlige aktører som beslutningstagere, og de overordnede forvaltningsprincipper er neutralitet, objektivitet og faglighed.

Vi har udarbejdet en egentlig definition af hierarkisk styring på baggrund af det teoretiske forlæg. I den resterende del af projektrapporten vil det være denne forståelse af begrebet, der anvendes ved omtale af hierarkisk styring:

Hierarkisk styring tager udgangspunkt i en central og overordnet beslutningstager og herfra eksisterer et stramt beslutningshierarki i administrationen, som loyalt og objektivt udfører de udstukne politikker. Private interessenters indflydelse er minimeret til at udfylde de offentlige udstukne rammer.

4.4 Netværksstyring

Som modsætning eller snarere som alternativ til den hierarkiske styringsform har en række forfattere behandlet det som på engelsk kaldes governance og som på dansk benævnes netværksstyring. (Sehested 2003 ; Sehested 2002; Sørensen 2002 ; Bogason 2001; Hansen og Sehested 1999 ; Stoker 1998 ; Rhodes 1997 ; Kickert og Koppenjan 1997 ; Newman og Thornley 1996 ; DiGaetano og Klemanski 1993) I stedet for at gennemføre en meget omfattende teoriudredning har vi valgt at tage udgangspunkt i udviklingen, som den er foregået i de danske kommuner i tiden fra kommunal- og planreformerne. Tanken er, at erfaringerne vil hjælpe os på vej med at udestillere de væsentligste karakteristika ved netværksstyring. Efter at have set på udviklingen, vil vi inddrage nogle teoretikere, som har skrevet om forskellige former for netværksstyring for derigennem at komme frem til en sammenfattende definition af begrebet.

Forfatterne lægger relativt forskellige vinkler på netværksstyring hvilket får Bogason (2001) til at skrive at:

"Governance" kan næppe kaldes en teori. Der er tale om en omfattende litteratur, der er noget, om end ikke helt, usammenhængende i sine grundlæggende teoretiske træk... Den vigtigste fællesnævner i governancelitteraturen er, at der er tale om at behandle et fænomen, nemlig skiftet fra den overvejende bureaukratiske organisation af den offentlige sektor til en langt mere løs opbygning... som bygger på flere, komplicerede netværksrelationer."

(Bogason 2001, s. 20-21)

Det centrale er skiftet fra den bureaukratiske og hierarkiske struktur, som beskrevet i foregående afsnit, til en mere løs opbygning, hvor der er udpræget anvendelse af netværksrelationer.

4.4.1 Netværkskommunen

Kommunalreformerne i 1960'erne og 1970'erne havde som overordnet princip, at kommunens forvaltning skulle samles i en enhed - rådhuset. Alt skulle som udgangspunkt styres herfra, dog havde de kommunale institutioner en vis grad af selvbestemmelse i forhold til den daglige drift. Den centrale forvaltning lagde budgetrammerne og udstak derudover målsætninger, som de enkelte institutioner skulle følge. På mange måder et rammestyringssystem, der i princippet fungerede på samme måde som den tidligere omtalte rammestyring i plansystemet. I løbet af 1980'erne slog en moderniseringstankegang igennem, hovedsageligt fra statslig side, men også Kommunernes Landsforening var aktiv i arbejdet. Hovedtanken var, at institutionerne skulle have en øget selvbestemmelse. Dette skulle opnås ved at lempe de stramme budgetkrav, således der kom en større beslutningskompetence hos den daglige ledelse. (Bogason 2001, s. 167-169)

I 1991 udgives en pjece i samarbejde mellem Kommunernes Landsforening og Finansministeriet, som opsummerer hvilke fordele, der menes at være ved moderniseringen. Pjecens hovedkonklusioner er, at moderniseringen medfører følgende fordele for:

- **Politikerne:** Bedre muligheder for arbejde med overordnede målsætninger, ingen stillingtagen til detailspørgsmål og styrkelse af nærdemokrati gennem borgerindflydelse.
- **Forvaltningen:** Frigørelse af ressourcer grundet mindre kontrol og registrering, nye opgaver i form af rådgivning og tilførelse af bottom-up initiativer.
- **Institutionerne:** Større ansvar, mere differentierede opgaver samt bedre mulighed for at planlægge eget arbejde.
- **Borgerne:** Bedre og måske billigere ydelser, større valgmulighed samt øget mulighed for deltagelse og indflydelse.

(Jensen og Ullerichs 1991, s. 16 som omtalt i Bogason 2001, s. 169)

Ovenstående var udtryk for en øget decentralisering på det lokale niveau, men med det hierarkiske element lurende i baggrunden. Denne udvikling har ført til det, Bogason benævner som netværkskommunen. Netværkskommunen har en række karakteristika, som adskiller den fra principperne i kommunalreformen, og nogle som er bevaret i stort set uændret form. Der eksisterer stadig hierarkiske relationer i form af et budget, udstukne målsætninger og regler. Et andet karakteristikum er kontraktstyring, som indebærer, at en servicefunktion udføres eksternt på baggrund af en skriftlig aftale mellem kommunen og de udførende institutioner. Et tredje karakteristikum er forhandling mellem kommunen og forskellige lokale aktører. Denne proces kan føre til dannelsen af et partnerskab, et selvstændigt projekt eller en anden form for aftale, som opstiller rammer for en eventuelt tidsbegrænset regulering inden for det givne område. Forhandlingen er et udtryk for netværksstyring, et skift fra organisation til organisering. Styreprocessen skifter fra en ordnet proces, i på forhånd bestemte rammer med givne aktører, til en proces med skiftende rammer, hvor aktørerne indgår på forskellige vis alt efter det givne problem. (Bogason 2001, s. 169-170)

4.4.2 Netværksstyring i teorien

Bogason (2001) er ikke den første, der behandler netværksstyring som en ny styringsform. Rhodes (1997) konkluderede allerede i 1997, at netværksstyring skal betragtes i lighed med og som alternativ til bureaukrati og markedsstyre. (Rhodes 1997, s. 46) På baggrund af beskrivelser af forskellige anvendelser af netværksstyring uddestillerer Rhodes (1997) fire centrale karakteristika ved netværksstyring.

1. *Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-state actors. Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors are shifting and opaque.*
2. *Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes.*

3. *Game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants*
4. *A significant degree of autonomy from the state. Networks are not accountable to the state; they are self-organizing. Although the state does not occupy a sovereign position, it can indirectly and imperfectly steer networks.*

(Rhodes 1997, s. 53)

Netværksstyring er, som Rhodes (1997) forklarer det, karakteriseret ved gensidig afhængighed mellem offentlige og private aktører, baseret på nødvendigheden af udveksling af ressourcer og udvikling af fælles målsætninger. Samspillet sker efter regler, som er fælles defineret af deltagerne, og netværkene er i høj grad frigjort fra offentlig kontrol. Det offentlige er reduceret til at benytte indirekte styringsmidler. Magtfordelingen er ifølge Rhodes (1997) aflæst af ressourcerne. Det kan både være finansielle og institutionelle ressourcer, der ligger til grund for magten og den underliggende magtforståelse er således strukturalistisk. Thomsen (2000) skriver følgende om strukturel magt:

*"Magt bør... forstås som en given **kapacitet** til at påvirke samfundsmæssige tilstande og udviklingsprocesser... Magt bliver her nærmest synonym med 'styrke', forstået som den mængde ressourcer, en given aktør kan bringe i anvendelse med henblik på forandring af de sociale omgivelser."*

(Thomsen 2000, s. 35)

Denne magtforståelse levner ikke meget plads til borgernes indflydelse på netværksstyret byplanlægning, da borgerne ikke besidder ressourcer, som kan måle sig med kommunens institutionelle ressourcer og erhvervslivets finansielle ressourcer.

Stoker (1998) beskriver en række potentielle problemer ved netværksstyring. Der kan opstå legitimitetsproblemer hvis netværksstyringen bevæger sig ud over de formelle grænser og samfundsstyringen sker i netværk uden demokratisk kontrol. Ud over legitimitetsproblemerne kan de komplekse netværksrelationer føre til, at ingen reelt er eller føler sig ansvarlige for beslutninger og disses konsekvenser. Når netværksstyringen tager form af autonome netværk,

kan der opstå problemer i form af, at medlemmerne af netværket først og fremmest fremmer egne interesser og ikke nødvendigvis almenvellets interesser.(Stoker 1998, s. 19-24)

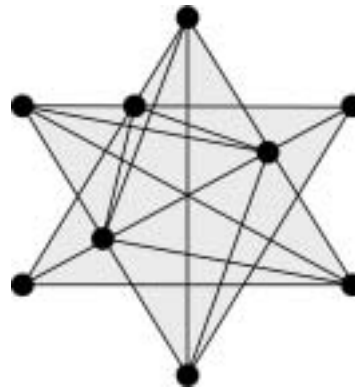
Kickert og Koppenjan (1997) lægger fokus et andet sted i deres beskrivelse af netværksstyring. Skiftet i styringsform er begrundet i ønsket om at indføre styringsrationaler fra den private sektor til den offentlige, og dette kommer til udtryk i form af eksempelvis New Public Management¹¹. I den forbindelse er det væsentligt at holde sig for øje, at der er væsentlige forskelle på offentlig og privat styring og drift. Det private erhvervsliv fokuserer på markedet og på at sikre overskud. Det offentlige bliver derimod pålagt en række krav fra politisk side, og derudover skal en række lovkrav opfyldes. Kort sagt handler offentlig styring ikke kun om effektivitet, men også i høj grad om legalitet og legitimitet. Kickert og Koppenjan (1997) argumenter for, at det offentlige er det bedste valg som leder eller facilitator af netværk, da det dermed implicit sikres, at der tages hensyn til mindretal og svage grupper. Set ud fra et demokratisk synspunkt får de folkevalgte således indflydelse, om end indirekte, på beslutningerne.(Kickert og Koppenjan 1997, s. 38, 60-61)

Grundtanken i Kickert og Koppenjan (1997) er, at det offentlige skal agere netværksfacilitator og -leder i forsøget på at opnå en win-win¹² situation. Det offentlige overlader en del af beslutningskompetencen til aktørerne, men figurerer stadig i baggrunden klar til at gribe ind og er som sådan også garant for legitimiteten af beslutningerne. Bogason (2001, s. 10) benævner fænomenet som netværksstyring i skyggen af hierarkiet og anfører, at aktørerne er klar over, at de kun kan gå til en vis grænse inden det offentlige træder ind og bruger sin formelle hierarkiske beslutningskompetence.

¹¹Styringsform med fokus på performance indikatorer, output og resultater, disaggregering af stort bureaukrati til mindre mere autonome enheder, markedet, forretningsmæssig drift, påholdenhed og disciplin.(Hood (1991) som omtalt i Kickert og Koppenjan 1997, s. 36)

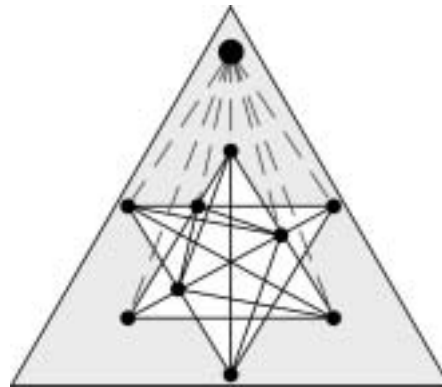
¹²Situation hvor alle parter drager fordel af de truffe beslutninger

Figur 4.6:
Netværksstyring



På figur 4.6 ses den "rene" netværksstyring illustreret ved en stjerne med en række aktører, som er bundet sammen af relationer på kryds og tværs. Til forskel fra den hierarkiske styring er der ikke nogen klart defineret ansvarsfordeling, der er tværtimod tale om, at alle aktørerne er ansvarlige for trufne beslutninger og siden hen for implementeringen. Desuden deltager private aktører nu på lige fod med de offentlige i processen og udfylder ikke blot rammerne udstukket af det offentlige.

Figur 4.7:
Netværksstyring i
skyggen af hierarkiet



På figur 4.6 ses vores bud på en illustration af netværksstyring i skyggen af hierarkiet. Her kan det ses, at den hierarkiske styring ligger i baggrunden klar til at gribe ind illustreret med den overordnede aktør, som til en hver tid kan gribe ind i processen via de knækkede linier. Sehested (2002) konkluderer i sin undersøgelse af en byplanproces i Helsingør, at der her var en kraftig hierarkisk dominans, da flertal-

let i byrådet i udbredt grad styrede processen og dikterede, at planlovgivningen skulle overholdes til punkt og prikke.(Sehested 2002, s. 403-404) Det kan diskuteres, hvorvidt der i Helsingørcasen var tale om netværksstyring, men vi nøjes blot med at konkludere, at den danske plantradition, som beskrevet i afsnit 4.1, stiller krav til en korrekt forvaltning af reglerne og derfor vil prøve at tvinge netværksstyringen ind i skyggen af hierarkiet.

Bystyring i netværk

Inden for byplanlægningsområdet er begrebet Urban Governance (herefter bystyring i netværk) opstået, og omhandler specifikt byernes styring og politikformulering til forskel fra foregående teoretikere. Bystyring i netværk tager udgangspunkt i teorien om Urban Regimes (herefter byregimer). Et byregime er kendetegnet ved, at offentlige og private finder sammen i interessefællesskaber og træffer samt implementer beslutninger. Stone (1989) anfører, at regimer er:

"[T]he informal arrangements by which public bodies and private interests function together in order to be able to make and carry out governing decisions"

(som citeret i DiGaetano og Klemanski 1993, s. 56)

Det essentielle er skabelsen af konsensus om hvilket fokus og formål beslutningerne skal have og hvilken strategi, der skal lægges for at gennemføre disse. Det er deltagernes holdninger, der er styrende for, hvilken type regime, der er tale om. I tabel 4.2 ses en skematisk opgørelse over tre forskellige byregimer. Opdelingen sker med baggrund i, hvilket politisk fokus de forskellige regimetyper har i forhold til økonomisk udvikling, og hvordan formålet skal opnås.(DiGaetano og Klemanski 1993, s. 59-61)

Tabel 4.2:

Byregimer (inspireret af DiGaetano og Klemanski 1993, s. 60)

Fokus	Mål	Implementeringsstrategi
Markedsstyret vækst	Facilitere udvikling	Reducere offentlig planlægning og regulering af erhvervslivet samt tilvejebringe nødvendig infrastruktur
Offentlig styret vækst	Stimulere udvikling	Offentlige subsidier og andre motivationer for private investeringer
Social lighed	Social udvikling frem for erhvervs-udvikling	Stille krav til brugen af private og offentlige ressourcer

I både de markedsstyrede og offentligt styrede regimer er der fokus på den økonomiske udvikling, og selvom implementeringsstrategierne ikke er de samme, er der enighed om, at den økonomiske vækst skal være styrende. Byregimer med fokus på social lighed har derimod som mål at forbedre de sociale vilkår og at inddrage borgere i området i beslutningsprocessen meget i tråd med kvarterløftprojekterne. Bystyring i netværk antager forskellige former og har forskellige interne rationaler afhængig af aktørerne og disses forventninger til resultatet.

DiGaetano og Klemanski (1993, s. 58) anviser, at konteksten er vigtig for dannelsen og indholdet af byregimer. Det er en vigtig pointe, at det ikke er nok at se på det helt konkrete eksempel, men at omgivelserne i form af lovgivning, traditioner og ikke mindst aktørerne er med til at forme, hvilke mål der sættes, og hvordan disse skal nås i et byregime.

Inden for planlægningsteorien tales der om forhandlingsplanlægning. Fremgangsmåden er kendetegnet ved den offentlige planmyndighed accepterer, at der skal private kræfter til for at løfte opgaverne i byudviklingen, ud fra ønsket om at lave realistiske og realiserbare planer. Planlægningen bliver til i en forhandlingssituation, hvor det offentlige har den legitime beslutningskompetence, og det private har ressourcerne. (Aunsborg et al. 1989, s. 25-27) Denne form for planlægning ligger meget tæt op af netværksstyring, da magten er baseret på enten de institutionelle eller finansielle ressourcer, og alle beslutninger træffes i et samarbejde mellem offentlige og private.

4.4.3 Opsamling og definition

Netværkskommunen er kendetegnet ved, at der er sket et skift fra fra organisering til organisation, fra faste til skiftende rammer. Der er ligger stadig hierarkiske elementer i baggrunden, men private aktører kommer tættere på beslutningerne i form af en større grad af forhandling mellem kommunen og de private aktører.

Bystyring i netværk er dels afhængig af den samfundsmæssige kontekst, men også i høj grad af aktørerne og planlægningsmålet. Dette betyder, at bystyring i netværk ikke umiddelbart kan sammenlignes på tværs af forskellige planopgaver, men også at det er nødvendigt at undersøge flere forskellige byplaneksempler, hvis der skal siges noget generelt om konsekvenser for byplanprocessen.

På baggrund af den teoretiske gennemgang har vi udarbejdet en egentlig definition på netværksstyring. Denne definition skal i resten af rapporten lægges til grund for vores brug af begrebet netværksstyring:

Netværksstyring foregår i netværkskonstellationer, autonomt i forhold til det offentlige, hvor den eller de offentlige myndigheder indgår på lige fod med private interessenter i et interdependensforhold. Styringsrationalet er intern konsensus i netværket og forvaltningen styres i høj grad af aftaler truffet mellem netværksdeltagerne.

4.5 Sammenligning af hierarkisk styring og netværksstyring

Efter gennemgangen af både hierarkisk styring og netværksstyring vil vi nu sammenligne de to styringsformer. Tanken er, at vi ved at fremhæve de centrale forskelle mellem de to styringsformer samtidigt opsummerer de vigtigste karakteristika. Ved efterfølgende at tænke byplanlægning i forhold til styringsformerne bliver det muligt at konstruere to udgaver af Byplanproceslinien i henholdsvis hierarkisk styring og netværksstyring. Visualiseringen danner grundlag for et svar på problemformuleringens første spørgsmål: Hvad kendetegner byplanprocessen i henholdsvis hierarkisk styring og netværksstyring?

Det er vigtigt at bemærke, at svaret er baseret på den teoretiske gennemgang i de foregående afsnit, og at der sandsynligvis vil komme nye vinkler på svarene i forbindelse med det empiriske arbejde.

Tabel 4.3:
Centrale forskelle mellem hierarkisk styring og netværksstyring (inspireret af Sehested 2002, s. 55)

Hierarkisk styring	Netværksstyring
Én formel og central beslutningstager	Offentlige og private aktører træffer beslutningerne i fællesskab (formelt eller uformelt)
Hierarki og autoritet som organisationsprincip	Ligeværd, tillid og forhandling som organisationsprincip
Klar fordeling af ansvar, arbejde og roller	Opløsning af klare grænser og rollefordelinger
Politikere beslutter og administratorer gennemfører loyalt	Politikere og administratorer samarbejder om beslutning og gennemførelse
Det offentlige udsteder rammer, det private udfylder dem	Offentlige og private aktører deltager sammen i hele processen
Private aktører er afhængige af offentlige aktører	Gensidig afhængighed mellem offentlige og private aktører
Private ansøger og det offentlige tillader	Vedvarende ressourceudveksling og dialog om fælles mål
Heteronomi i den offentlige styring gennem forvaltning	Autonomi i forhold til offentlig styring
Lovgivningen definerer forvaltningspraksis	Forvaltningspraksis efter regler diskuteret og vedtaget i netværket

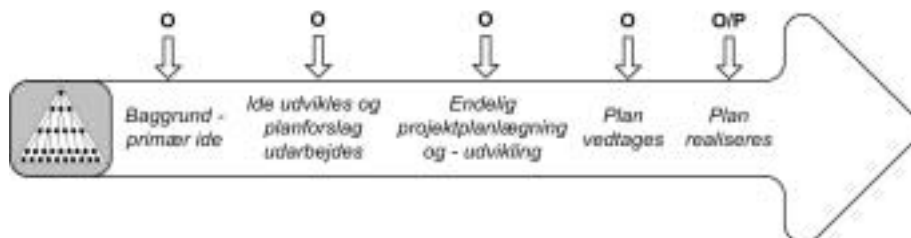
4.5.1 Byplanprocessen i de to styringsformer

Hvis vi forlader de generelle teorier og ser mere specifikt på byplanlægning har vi konstrueret to udgaver af byplanproceslinien, en for hver af de to styringsformer. Det skal pointeres, at linierne formidler den "rene" vare, forstået på den måde, at det er det teoretiske forlæg, som er bestemmende uden skelen til, hvordan processen måtte se ud i virkeligheden. Virkelighedens byplanprocesser og disses indplacering i forhold til styringsformerne vil blive en del af den empiriske under-

søgelse.

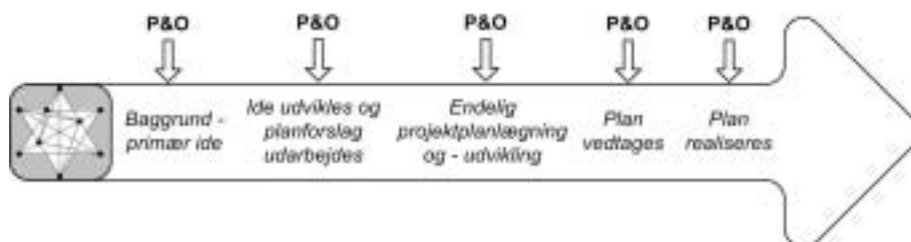
O og P anvendes som symboler for henholdsvis den offentlige og de private aktører. Den offentlige aktør er defineret som planmyndigheden, mens de private aktører er alt fra borgere, erhvervsliv, interesseorganisationer til andre offentlige myndigheder eller selskaber. Desuden anvendes "/" og "&" som symboler for henholdsvis "eller" og "og".

Figur 4.8:
Byplanprocessen i
hierarkisk styring



Som illustreret på figur 4.8 foregår byplanlægningen i hierarkisk styre som en proces, hvor det er den offentlige aktør, der dominerer alle faser i processen undtagen realiseringen, hvor private godt kan udfylde de vedtagne rammer. Her er der ingen tvivl om ansvarsplaceringen, men heller ikke megen dynamik. Som tidligere nævnt stemmer den rationelle planlægningstankegang godt overens med den hierarkiske styringsform, hvilket også kan ses af nedenstående figur. Den rationelle planlægning foregår udelukkende på planmyndighedens præmisser og indebærer objektiv målsætning og valg af fremgangsmåde.

Figur 4.9:
Byplanprocessen i
netværksstyring



Dette står i direkte modsætning til en byplanproces i netværksstyre, som illustreret på figur 4.9, da en netværksstyret byplanproces indebærer samarbejde om samtlige dele af processen. Det er kendetegnende, at alle beslutninger og al planudarbejdelse sker i fællesskab mellem den offentlige og de private aktører. Den horisontale organisering kan, som

tidligere beskrevet, medføre problemer i form af ansvarsfraskrivelse og manglende legitimitet for beslutningerne. Linien kan også siges at være udtryk for en art forhandlingsplanlægning, hvor der på alle trin i processen forhandles mellem den offentlige planmyndighed og de private aktører.

Sammenfattende er det teoretiske svar på problemformuleringens første spørgsmål, at byplanprocessen i hierarkisk styring foregår helt uden private interessers indflydelse. Planmyndigheden bestemmer helt og holdent udviklingen ud fra almenvellets bedste, defineret af den objektive, neutrale og rationelle administration.

Netværksstyringen derimod har høj grad af indflydelse fra private interessenter. Her er planmyndigheden reduceret til en medspiller, der kan forsøge at styre beslutningerne i en given retning, men som ikke har større beslutningskompetence end de øvrige deltagere i netværket. Aktørernes sammensætning afhænger af planmålet og deraf vil netværkets fokus også variere. Der kan eksempelvis være tale om et fokus på økonomisk vækst, hvis det er erhvervslivet, der er deltagere i netværket, eller fokus på social udvikling, hvis det er borgerne, der er deltagere.

4.6 Partnerskaber

Som vi har illustreret i indledningen er der mange forskellige begreber, som alle dækker over samarbejde mellem offentlige og private parter. Vi afgrænser os nu til at beskæftige os med partnerskaber.

Hensigten med afsnittet er at definere partnerskaber i byplanlægningen på en sådan måde, at det bliver muligt at afgøre, på hvilke punkter disse partnerskaber kan relateres til henholdsvis hierarkisk styring og netværksstyring i byplanlægningen.

Den definition, vi med udgangen af dette afsnit når frem til, vil være baseret på elementer af de forskellige opfattelser og beskrivelser af partnerskaber, som vi har undersøgt. Hvis partnerskaber anskues fra et "rational-choice" perspektiv vil de ifølge Pierre(1998, s. 190) være opstået, fordi både det offentlige og det private ser flere fordele end ulemper ved at anvende partnerskaber. Både fordele og ulemper ved brugen af offentlig-private partnerskaber er med til at definere begrebet, så vi ser nærmere på begge dele herunder.

Afsnittet baseres hovedsageligt på erfaringsopsamlings- og metodeudviklingsprojekt "Byudvikling i 8 kommuner" og på "The theory of partnership: why have partnerships?". Sidstnævnte beskriver partnerskaber teoretisk ud fra de mange erfaringsopsamlinger, som er lavet i blandt andet USA og England. Teorien beskæftiger sig med partnerskaber til byomdannelse og økonomisk vækst, fordi disse områder involverer en bred vifte af aktører og komplekse problemstillinger. (McQuaid 2000, s. 9)

4.6.1 Teori om partnerskaber og deres typologi

Partnerskaber er aldrig ens, fordi de er et produkt af den historiske, økonomiske, sociale og politiske kontekst, som de skal fungere i. Begrebet partnerskaber dækker altså over mange forskellige sammensætninger og praksisformer - det er næsten kun fantasien, der sætter grænser, og derfor er der også mange forskellige definitioner på partnerskaber. (McQuaid 2000, s.10)

Til grund for disse definitioner ligger dog nogle grundantagelser om, hvilke kriterier, der skal være opfyldt, før der er tale om et partnerskab. Først og fremmest forudsættes det, at partnerskaberne er med til at skabe en form for synergieffekt, som bevirker, at summen bliver mere end enkeltdelene. Det antages, at formålet med et partnerskab er at skabe udvikling ved hjælp af langsigtede strategier eller gennem løsning af specifikke opgaver eller projekter. Inden for offentlig-private partnerskaber forudsættes det, at de private aktører ikke udelukkende fokuserer på at skabe profit, men også er villige til at indgå i et socialt partnerskab.

Herefter følger nogle forskellige definitioner, der alle indeholder elementer af det ovenstående, men som ser det fra forskellige vinkler.

"[Partnership is] any action which relies on the agreement of actors in the public and private sectors and which also contributes in some way to improving the urban economy and the quality of life"
(Harding 1990, s. 110 som citeret i McQuaid 2000, s. 11)

"[Partnership is] the mobilisation of a coalition of interests drawn from more than one sector in order to prepare and oversee an agreed strategy for regeneration of a defined area"

(Bailey 1994, s. 293 som citeret i McQuaid 2000, s. 10)

"[P]artnership is a collaboration among business, non-profit organizations, and government in which risks, resources and skills are shared in projects that benefit each partner as well as the community"

(Stratton 1989 som citeret i McQuaid 2000, s. 10)

Af definitionerne fremgår det, at et partnerskab skal baseres på aftale mellem aktører fra flere sektorer, som i samarbejde skal løse en eller flere opgaver eller udvikle en strategi for udvikling, der kan komme både partnerskabet og almenvellet til gode.

Når der medvirker aktører med forskellig baggrund i et partnerskab, betyder det, at der kan være stor variation i deres syn på eksempelvis formålet med partnerskabet samt arbejdsmetoder og magtfordeling i partnerskabet. (McQuaid 2000, s. 12)

Som nævnt i det ovenstående er alle partnerskaber forskellige, fordi de er afhængige af den kontekst de fungerer i. Hvis der skal opstilles en typologi for partnerskaber, skal den tage højde for en række forskellige dimensioner, som bevirker, at ikke to partnerskaber er ens.

Formålet med at indgå partnerskab kan for eksempel være at generere flere ressourcer, at øge omkostningseffektiviteten, at skabe en synergieffekt eller at lave ændringer i en eller flere af de organisationer, der deltager. Partnerskaber kan siges at være eksogene¹³ eller endogene¹⁴. De eksogene partnerskaber fokuserer på at tiltrække ressourcer uden for partnerskabet, mens de endogene partnerskaber fokuserer på at skabe synergi og forbedre det eksisterende ressourceforbrug inden for partnerskabet. De fleste partnerskaber placerer sig et sted mellem de to typer, og det er essentielt for partnerskabet, at aktørerne gør sig klart, hvordan de vil prioritere. (McQuaid 2000, s. 14)

Partnerskaberne kan også anskues ud fra de **opgaver**, de har til hensigt at løse. Her kan der skelnes mellem strategiske partnerskaber, der arbejder med langsigtede udviklingsstrategier for et område, og partnerskaber, som i højere grad er etableret for at løse en konkret opgave.

¹³"som fremkaldt af ydre årsager", Politikens Nudansk Ordbog 2001

¹⁴"som stammer indefra" Politikens Nudansk Ordbog 2001

Dette hænger ligeledes sammen med antallet af aktiviteter det enkelte partnerskab involverer sig i. (McQuaid 2000, s. 14)

De involverede **aktører** er i høj grad med til at definere partnerskabet. Det er både afhængigt af antallet af aktører, hvilke organisationer de repræsenterer, og hvilke bevæggrunde de har for at deltage i partnerskabet. Det har ligeledes betydning, hvordan partnerskabet har valgt at strukturere og organisere sig internt. Her kan der forekomme variationer fra helt formelle bindende kontrakter til mere løse aftaler om samarbejde. Der kan være ulemper forbundet med begge dele. Hvis et partnerskab baseres på en bindende kontrakt, er der en risiko for, at der bliver en meget papir-tung bureaukratisk arbejdsgang, og at frygten for ikke at kunne leve op til kontrakten giver ulyst til at samarbejde. Hvis aftalerne derimod er mere løse, er der risiko for, at der opstår misforståelser omkring partnernes pligter og rettigheder, og det kan blive svært at opnå konsensus. Det er i alle tilfælde normalt, at der eksisterer uformelle netværk både inden for partnerskabet og mellem partnerskaber eller andre organisationer. Der kan for eksempel være aktører, som har tæt forbindelse til de politiske beslutningstagere. Disse uformelle netværk kan til tider få stor indflydelse på partnerskabets arbejde. (McQuaid 2000, s. 16) Young (2000) tilføjer, at karakteren af aktørernes involvering i partnerskabet er mindst lige så vigtigt, som hvem de enkelte aktører er. Et succesfuldt partnerskab kræver, at aktørerne går helhjertet ind med alle ressourcer, om det så er tid eller penge. (Young 2000, s. 37-39)

Et andet element, som kan have betydning for partnerskabet er, om baggrunden er en **top-down eller en bottom-up proces**. Top-down partnerskaber kan eksempelvis etableres på opfordring af kommunen, mens bottom-up partnerskaberne bliver til på baggrund af lokale borgers initiativer. Det er dog ret almindelig, at partnerskaber, der starter top-down, bliver mere bottom-up prægede, når de kommer til at arbejde med de enkelte opgaver eller projekter. (McQuaid 2000, s. 16) Når partnerskaber skal være bottom-up anfører Young (2000, s. 36), at der er fire vigtige dimensioner for at sikre succes:

- **Konsultation:** Sikre at borgernes syn kommer til udtryk eksempelvis gennem undersøgelser og borgerpaneler.
- **Repræsentation:** Borgerrepræsentation i de styrende organer.

- **Service involvering:** Borgerne er med til at definere prioriteringen og vurderingen af kvaliteten af serviceydelserne.
- **Myndiggørelse:** Reel beslutningskompetence til borgerne.

Det er vigtigt, at alle bliver repræsenteret i partnerskabet, da det sjældent er muligt at udpege en person blandt borgerne, som kan tale for alle interesser. Young (2000, s. 36) hævder eksempelvis, at kvinder, unge og personer fra etniske minoritetsgrupper ofte er underrepræsenteret i partnerskaber. Underrepræsentationen medfører, at partnerskabets beslutninger træffes på et misforstået eller forkert grundlag.

Tidsdimensionen har også betydning for et partnerskab, idet aktørernes prioriteringer, synspunkter og roller i partnerskabet kan ændres over tid. Et partnerskab kan desuden siges at udvikle sig i faser. I den indledende fase, inden partnerskabet dannes, analyseres et givent problem, og det vurderes, om partnerskab er en mulig måde at løse problemet på. I denne fase etableres en gensidig tillid mellem de kommende medlemmer af partnerskabet. I den næste fase udarbejdes en strategi for det videre arbejde, og der udarbejdes de nødvendige samarbejdsaftaler for partnerskabet. Dernæst udvælges en strategi til løsning af problemstillingen, og der udvælges et konkret arbejdsområde og en implementeringsstrategi. Partnerskabet og den valgte strategi implementeres, og der følges op med en evaluering. I disse forskellige faser i partnerskabet kan der ske en del ændringer i magtbalancen mellem aktørerne.(McQuaid 2000, s. 17)

Det er vigtigt at have overvejet, hvornår og hvordan partnerskabet skal afsluttes. En tilbagetrækningsstrategi sikrer, at aktørerne er enige om afslutningen, og dermed hvornår forpligtelserne i forhold til partnerskabet ophører. Det er især vigtigt, hvis der er tale om et partnerskab, som ikke omhandler et specifikt projekt. Når et byggeri er tilendebragt, er det naturligt at afslutte partnerskabet, men hvis der er tale om løbende forbedring af et større område, er det en fordel at have en samlet forståelse af hvilke indikatorer, der afgør, om projektet er tilendebragt.(McQuaid 2000, s. 15, 30 ; Young 2000, s. 39)

Partnerskaber kan eksistere på alle **niveauer** (lokalt, regionalt, nationalt) og i alle målestoksforhold rent geografisk. Der vil dog være forskel på hvilken type aktører, der bliver involveret i partnerskaberne afhængigt af niveau og størrelse.(McQuaid 2000, s. 18)

Partnerskaber kan have forskellige **implementeringsstrategier** afhængigt af, hvad der besluttet internt i partnerskabet. Der er typisk tale om en opgavefordeling i form af, hvem gør hvad, hvem leverer ressourcer til det, og ikke mindst hvem styrer ressourcerne.(McQuaid 2000, s. 18)

Følgende dimensioner indgår på denne måde i partnerskabers typologi og er dermed afgørende for partnerskabernes "væsen":

- Formålet med partnerskabet
- Partnerskabets opgaver
- Aktører og karakteren af disses involvering
- Top-down eller bottom-up proces
- Tidsdimensionen
- Niveau og omfang
- Implementeringsstrategi

Hvordan det enkelte partnerskab fungerer afhænger altså af, hvor det placerer sig i forhold til ovenstående dimensioner. Det vil sige, at der findes utallige kombinationsmuligheder, hvilket kan have indflydelse på de fordele og ulemper der er ved at anvende partnerskaber.

4.6.2 Fordele ved partnerskab

Da partnerskaber består af aktører med forskellige relevante kontakter og kompetencer, er de velegnede til at løse problemer, der består af mange facetter, som overlapper hinanden. Samarbejdet i et partnerskab kan være med til at øge det samlede resultat og etableres således, at alle aktører kan drage nytte af samarbejdet men stadig bevare deres autonomi. Gennem samarbejdet bliver der flere ressourcer tilgængelige for den enkelte aktør, både i form af en øget mængde og en øget variation i ressourcer, der ellers ikke ville være tilgængelige, f.eks. jord, penge, viden eller adgang til lovgivningsmagten. Partnerskabet bevirker, at den enkelte aktør må give slip på eneretten til sine egne ressourcer, men til gengæld får adgang til mange andre ressourcer.(McQuaid 2000, s. 18-19)

Partnerskabet kan bidrage til at øge den enkelte aktørs effektivitet gennem en forbedret koordination af arbejdet både inden for og mellem organisationer. Det betyder, at partnerskabet er med til at skabe en synergieffekt og reducere risikoen for at lave dobbeltarbejde. Der ses også langsigtede virkninger i forhold til effektiviteten, da der opbygges en vis stabilitet, som giver tillid fra lokalsamfundet, samtidig med at den økonomiske risiko for partnere og potentielle investorer mindskes.(McQuaid 2000, s. 20-21)

Partnerskaber er gode til at give et positivt billede udadtil og åbner dermed op for nye samarbejdsmuligheder. De kan være med til at nedbryde fordomme og øge forståelsen for og viden om andre organisationer, hvilket gør det nemmere at samarbejde.(McQuaid 2000, s. 21)

Partnerskaber kan være med til at øge legitimiteten af forskellige vedtagne politikker, fordi de er blevet besluttet med direkte deltagelse af personer fra lokalområdet frem for udelukkende gennem det repræsentative demokrati. Desuden er deltagelsen af de lokale myndigheder med til at bringe demokratisk legitimitet til partnerskabet.(McQuaid 2000, s. 21-22)

Netop ovenstående antagelse synes det vanskelig udelukkende at kategorisere som en fordel ved partnerskaber. Det er efter vores mening tvivlsomt, om den direkte deltagelse er tilstrækkeligt til at sikre legitimiteten af de vedtagne politikker. Der kan eksempelvis stilles spørgsmålstejn ved, om de personer, der deltager, har til hensigt at tilgodese almenvellets interesser i lige så høj grad som de folkevalgte må forventes at gøre. Vi finder det også betænkeligt, at der sættes lighedstejn mellem demokratisk legitimitet og deltagelsen af de lokale myndigheder, da beslutningerne er influeret af og reelt kan være truffet af andre parter.

4.6.3 Ulemper ved partnerskab

Der kan ud over tvivlsspørgsmålene om demokrati og legitimitet påpeges en række ulemper ved partnerskabet, der ofte kan have sammenhæng med partnerskabets type.

Der kan opstå problemer i et partnerskab, hvis der mangler en klar målsætning. Der kan for eksempel være bred enighed om den overordnede målsætning, mens der hersker uenighed eller uklarhed

om, hvilke konkrete mål, der ønskes nået og hvordan. Dette kan føre til misforståelser og manglende koordinering, hvilket uundgåeligt vil føre til konflikter. Disse uenigheder om målsætninger kan for eksempel opstå, hvis en af aktørerne har en skjult dagsorden eller forsøger at vinde fordele for sig selv.(McQuaid 2000, s. 22)

Selvom et partnerskab siges at være omkostningseffektivt og generere ressourcer, så er det samtidig enormt ressourcekrævende i form af den tid, som nødvendigvis må bruges på diskussioner for at lave aftaler. Der kan desuden nemt opstå forsinkelser i arbejdsprocessen, fordi det konstant er nødvendigt at konferere med de andre partnere om beslutninger. Der kan desuden opstå problemer, hvis de enkelte parter fokuserer på deres egne udgifter og egne opnåede fordele frem for at fokusere på de samlede udgifter og de samlede fordele. Til tider kan der opstå problemer med ansvarsplaceringen i et partnerskab, hvis ingen af partnerne føler sig ansvarlige for partnerskabets handlinger.(McQuaid 2000, s. 22-23)

Med hensyn til magtfordelingen i et partnerskab er det ikke givet, at der skal være en lige magtfordeling. For eksempel kan enkelte aktører have en større legitim magt end andre grundet deres position. Den største magt ligger oftest hos den, der kontrollerer ressourcerne, men ofte vil ingen anerkende, at der rent faktisk er en ulige magtfordeling. Der kan opstå spændinger i partnerskabet, hvis én partner forsøger at tvinge en anden. Det kan være særligt problematisk, hvis det er en "ikke-valgt" aktør, som forsøger at lægge pres på en folkevalgt. Hvis partnerskabet får et dårligt image som følge af intern splittelse, vil det medføre et legitimitetsunderskud, da borgerne vil fokusere på de private aktørers indflydelse på beslutningerne. Stridigheder kan også opstå, hvis nogle aktører forsøger at tilegne sig magten, ledelsen eller målsætningen for at sætte deres egne prioriteringer frem for almenvellets.(McQuaid 2000, s. 23)

Generelt kan det give problemer at skulle træffe beslutninger i et partnerskab, hvor alle i princippet skal være enige om beslutningen. Det resulterer ofte i, at de beslutninger, som træffes, består af suboptimale kompromiser. På samme måde kan arbejdsformen resultere i, at partnerskabet kommer til at mangle fremdrift, fordi alle sætter deres lid til, at de øvrige aktører sørger for at holde hjulene i gang.(McQuaid 2000, s. 23-24)

Partnernes forskelligheder kan bevirke, at der bliver organisatoriske, lovgivningsmæssige, tekniske eller politiske barrierer mellem aktørerne. For at undgå disse, er det vigtigt med et godt lederskab og et godt indbyrdes forhold i partnerskabet samt klare retningslinier og ansvarsfordeling. (McQuaid 2000, s. 24-25)

4.6.4 Danske erfaringer med partnerskaber

Erfaringsopsamlings- og metodeudviklingsprojektet "Byudvikling i 8 kommuner" når frem til en række konklusioner om partnerskaber og borgerinddragelse, der på nogle punkter lægger sig op ad McQuaids konklusioner og på andre punkter adskiller sig fra disse.

Det er væsentligt her at fastslå, at Christiansens brug af partnerskabsbegrebet indebærer en økonomisk involvering fra privat side i eksempelvis et udviklingsselskab.

Når det er sagt, når projektet frem til, at der er forskel på, hvordan partnerskaber fungerer, og hvilke konsekvenser de medfører, afhængigt af om de anvendes til byforbedrende¹⁵ eller byomdannende¹⁵ projekter. Partnerskaber indtager ifølge Christiansen en ubetydelig rolle i byforbedrende projekter, mens de spiller en afgørende rolle i byomdannelsesprojekterne. De mest vellykkede projekter i forhold til partnerskaber og borgerinddragelse har været præget af en forudgående omfattende politisk og planlægningsfaglig debat og opbakning. I relation til dette ses en væsentlig forskel i borgerinddragelsen i de to typer projekter. For både byforbedring og byomdannelse kan det konkluderes, at borgerinddragelsen sker inden for planlovens traditionelle rammer, men dermed hører lighederne op. (Christiansen 2003, s. 64)

I de byforbedrende projekter har borgerinddragelsen en central rolle, mens borgerinddragelsen i byomdannelsesprojekterne begrænses til de lovpligtige høringer i forbindelse med lokalplaner eller kommuneplaner. En af Christiansens hovedkonklusioner er at: *"Der er en tendens til, at borgerinddragelse og partnerskaber udelukker hinanden."* (Christiansen 2003, s. 9)

Christiansen (2003, s. 75) når frem til, at borgerinddragelsen bruges som et middel til lovliggørelse, og at den offentlige debat først op-

¹⁵Som defineret i afsnit 3.2.1 på side 36

står i planlægningens sene faser. Ifølge undersøgelsen kan der dog være flere årsager til, at borgerinddragelsen i byomdannelsesprojekter ofte er mangelfuld. Befolkningen er måske ikke særligt interesseret i projektet, fordi det ikke forekommer nærværende i deres dagligdag, og så mangler kommunen redskaber til at styre borgerinddragelsen. Af hensyn til fremtidige investorer kan der være ønske om at gennemføre en hurtig planlægning af områdernes fremtidige anvendelse, så investorerne kan få sikkerhed for, at områderne kan anvendes til det ønskede formål. Dette sker ofte i sammenhæng med, at det offentlige ønsker fuldstændig privat finansiering. I forlængelse af dette er det også relevant at fremhæve, at byomdannelsesprojekterne ofte bevirker, at kommunen får en dobbeltrolle som samarbejdspartner og eventuelt initiativtager og bygherre og som regulerende myndighed med ansvar for den demokratiske proces eller som både jordejer og planmyndighed. (Christiansen 2003, s. 10, 63, 75)

Dermed er vi tilbage ved diskussionen der blev rejst under afsnit 4.6.2 (se side 84) om hvorvidt partnerskaber kan legitimeres rent demokratisk. Denne tvivl bestyrkes yderligere af, at Christiansen (2003, s. 65) påpeger, at trafik- og detailhandelsanalyser i byomdannelsesprojekterne har karakter af konsekvensanalyser, som udføres for at dokumentere, at det konkrete projekt bør gennemføres.

4.6.5 Opsamling og definition

Partnerskaber kan eksistere på mange niveauer og i mange målestoksforhold, og kan antage utallige former eller typer. Partnerskabets opbygning er afhængigt af, hvilket formål det skal opfylde, hvilke opgaver det skal løse, og hvordan det vælger at løse opgaverne. Ligeledes har det betydning, hvilke aktører der medvirker, og hvilken baggrund de har. Endvidere er baggrunden for partnerskabets opståen væsentlig. Endelig er der det finurlige ved partnerskaber, at de ikke er statiske, de kan ændres over tid, hvis for eksempel aktørernes synspunkter eller indbyrdes forhold ændrer sig.

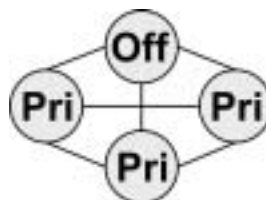
Partnerskaber er altså stadig en størrelse, det kan være svært at sætte en konkret definition på, og derfor vælger vi en bred definition, der er stykket sammen af en række forskellige definitioner.

Et partnerskab er baseret på en forståelse, aftale eller kontrakt mellem offentlige myndigheder og private interessenter, som i samarbejde skal løse en eller flere specifikke opgaver eller udvikle en strategi for udvikling, der kan komme såvel dem selv som almenvellet til gode.

Når vi bruger ordet partnerskaber i resten af rapporten vil det således være ud fra ovenstående forståelse. Det er væsentligt at bide mærke i, at vi vælger en definition, hvor økonomisk samarbejde ikke er en forudsætning for partnerskab.

Til at symbolisere partnerskab har vi udarbejdet figur 4.10, som illustrerer, hvorledes den offentlige og en eller flere private parter arbejder sammen i en proces hvor de er tilnærmelsesvis ligeværdige parter. Den offentlige aktør er placeret øverst i figuren for at illustrere, at det typisk er denne, der har den formelle beslutningskompetence og ansvaret udadtil. De private parter er med i beslutningsprocessen, men må i sidste ende bøje sig for den offentlige aktør hvis konsensus ikke kan opnås.

Figur 4.10:
Offentlig-Privat
Partnerskab



Byplanprocessen i partnerskab

Når byplanprocessen gennemføres i samarbejde mellem den offentlige planmyndighed og en eller flere private parter, har alle parter mulighed for at få indflydelse på alle trin i processen, med undtagelse af planens vedtagelse. Her er det jævnfør gældende lovgivning kommunalbestyrelsen, der har den fulde beslutningskompetence. Partnerskaber er altså ikke i strid med planlovgivningens bestemmelser, men det er stadig problematisk i forhold til grundtanken bag byplanlægning som beskrevet i afsnit 4.1 og de demokratiske aspekter beskrevet i afsnit 4.2.

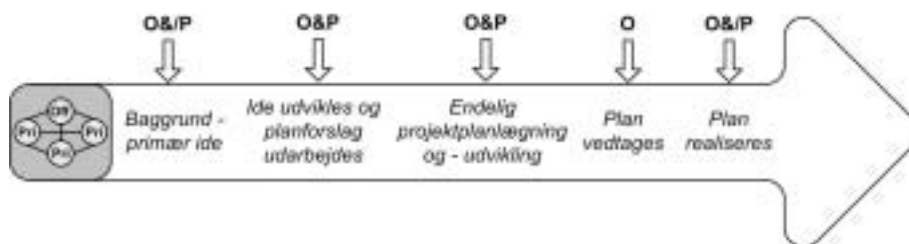
Grundlæggende skal byerne planlægges med baggrund i almenvellet bedste, og det kan være tvivlsomt, om aktører som, naturligt nok,

skal tjene penge vægter almenvellet højest.

Demokratisk set kan der argumenteres for, at partnerskaber er uproblematisk, så længe kommunalbestyrelsen har den endelige beslutningskompetence. De private parter må dog forventes at lægge pres på planmyndigheden for at gennemtrumfe egne ideer, og hvis kommunalbestyrelsen gerne vil have projektet realiseret, må der typisk findes et kompromis. Denne forhandlingssituation medfører, at de private aktører får del i den uformelle beslutningskompetence.

Vi har valgt at fremstille byplanproceslinien ud fra de formelle krav, og dermed står planmyndigheden alene med beslutningskompetencen, når planen skal vedtages. I processen kommer der dog en væsentligt større indflydelse fra de private end ved den hierarkiske styring. Byplanprocessen i partnerskaber er illustreret på figur 4.11.

Figur 4.11:
Byplanprocessen i
partnerskaber



Sammenlignes figur 4.11 med byplanprocessen i netværksstyring, som illustreret på figur 4.9, ses det, at der i begge tilfælde er udbredt indflydelse fra private parter. Den afgørende forskel er dog, at den formelle beslutningskompetence stadig er placeret hos kommunalbestyrelsen, og dermed har den offentlige aktør et lille overtag i alle byplanprocessens faser.

4.7 Partnerskaber i forhold til hierarkisk styring og netværksstyring

Som nævnt i indledningen til indeværende kapitel er et af målene med kapitlet at fremkomme med et teoretisk svar på problemformuleringens spørgsmål 2: Hvordan kan partnerskaber mellem planmyndigheden og private interessenter placeres i forhold til de to styreformer?

Med baggrund i hele kapitlet og dermed det samlede teoretiske vidensfundament er konklusionen, at partnerskaber ligger tættest op af netværksstyring som illustreret på figur 4.9(s. 78). Den væsentligste forskel er, at beslutningskompetencen formelt ligger hos kommunalbestyrelsen, og dermed opnår denne en form for overtag i processen. Ved netværksstyringen er alle parter lige, og beslutninger træffes ud fra den strukturelle magt, hvor det offentlige ikke altid vil være den stærkeste. Dermed kan det siges, at partnerskaber i højere grad kan indpasses i det danske plansystem, som det er udformet på nuværende tidspunkt.

Vi kan på grundlag af vidensfundamentet konkludere, at partnerskaber i byplanprocessen og i almindelighed ligger så tæt op af netværksstyring, at der langt hen af vejen er tale om det samme fænomen. Et fænomen som Bogason (2001, s. 21) benævner *"skiftet fra den overvejende bureaukratiske organisation ... til en langt mere løs opbygning"*. Det er nærliggende at se det Sehested (2002) kalder for netværksstyring i skyggen af hierarkiet som synonym til partnerskaber, da begreberne dækker over det samme fænomen - et tæt samarbejde mellem offentlige og private parter, hvor det offentlige stadig har bibeholdt den endelige beslutningskompetence.

Ses partnerskaber i forhold til den hierarkiske styring som illustreret på figur 4.8(s. 78), er det kun den formelle vedtagelse af planen, der udelukkende ligger hos planmyndigheden. Den hierarkiske styring er netop kendetegnet ved, at den offentlige planmyndighed styrer alle dele af processen, og partnerskaber er derfor noget nær modsat denne styringsform.

Vi har hermed et teoretisk bud på, hvordan partnerskaber forholder sig til de to styringsformer. De empiriske undersøgelser skal senere være med til at afklare, om det forholder sig ligesådan i praksis.

4.8 Opsamling på vidensfundamentet

Formålet med dette kapitel har været at behandle de første to spørgsmål i problemformuleringen (se s.27) ud fra en blanding af historisk gennemgang, gældende lovgivning og egentlig teori samt at danne grundlag for et teoretisk bud på problemformuleringens tredje spørgsmål.

Danmark har en mangeårig tradition for byplanlægning, hvilket hovedsageligt har udgangspunkt i Byplanloven af 1938 og planlovsreformen i 1970'erne. De centrale aspekter i dansk byplanlægning har således været udviklingsstyring til glæde for almenvellets interesser i form af den erstatningsfrie rådighedsindskrænkning, fokus på borgerinddragelse og demokratiske værdier i planprocessen og decentralisering af beslutningskompetencen. Plansystemet er opbygget efter den Weber'ske model for idealbureaukratiet, hvor alle behandles neutralt og objektivt. Spørgsmålet er så, om dette billede har ændret sig som følge af de nye former for forvaltningspraksis, der omtales som netværksstyring og partnerskaber?

For at kunne svare på, om private interessers indflydelse får konsekvenser for demokratiet i byplanprocessen, har vi set på generel demokratiteori samt på kriterier for, hvornår der er tale om demokrati i en byplanproces. Vi kan konstatere, at teoriens budskab er, at der skal være medbestemmelse gennem almen stemmeret, det skal være de folkevalgte, som træffer beslutningerne, og der skal være mulighed for deltagelse og dialog, før der er tale om demokrati i byplanprocessen.

Byplanlægning i den rent hierarkiske styrede kommune vil foregå efter principper om regelstyring, beslutningshierarki med klar rolle- og ansvarsfordeling og en privatsfære reduceret til at efterleve og udfylde det offentliges beslutninger.

Byplanlægning i en rent netværksstyret kommune vil være kendetegnet ved, at det er deltagerne i netværket, som træffer beslutningerne uden for det offentliges rammer. Aktørerne i netværket vil typisk være interessenter, forstået som personer, der har en interesse i den givne planlægningsopgave, og dermed ikke kan betegnes som neutrale. På denne måde bliver beslutningerne truffet i fora, som ikke er underlagt demokratisk kontrol, men til gengæld føler deltagerne ejerskab til beslutningerne og arbejder for deres fremme. Et velfungerende netværk vil arbejde dynamisk og effektivt i modsætning til den stivere og langsomme bureaukratiske organisation.

Når partnerskaber i byplanlægning placeres i forhold til den hierarkiske styring og netværksstyringen kommer det til at ligge et sted midt imellem med elementer fra begge. Det hierarkiske element ligger i, at den formelle beslutningskompetence stadig ligger hos kommunalbestyrelsen, men at de private parter indgår i et tæt samarbejde med kommunen og dermed får indflydelse på planlægningens indhold. Fællesskabet skaber ejerskab hos parterne, men der hersker ikke tvivl om, at det i sidste ende er kommunen der bestemmer og dermed sikres det, at almenvellets interesser varetages samtidig med at de private parter også får fordel af samarbejdet.

4.9 Hypotesegenerering

I dette afsnit vil vidensfundamentet, som er etableret i dette kapitel, blive uddestilleret til en række hypoteser, som vil blive styrende for det videre empiriske arbejde.

Indholdet af den foregående del af kapitlet danner således grund for en række hypoteser og kan derfor ses som det teoretiske svar på problemformuleringens tredje¹⁶ spørgsmål. Der er vigtigt at have spørgsmålet for øje i udarbejdelsen af hypoteserne, da det i virkeligheden er hypoteserne som sikrer, at spørgsmålet besvares.

Vores forhåndskendskab til de eksempler, vi vil undersøge empirisk, indikerer, at der er tale om byplanprocesser, som er foregået i partnerskab mellem offentlige og private. Hypoteserne er derfor opstillet primært med udgangspunkt i partnerskabsteori.

Den centrale ide bag hypotesegenereringen er, at hypoteserne skal være omdrejningspunktet i undersøgelsen af de tre eksempler og som sådan fungere som ledetråd i det empiriske arbejde. Som tidligere nævnt sikres det på denne måde at det empiriske arbejde matcher det teoretiske forlæg. Efter gennemgangen af eksemplerne i kapitlerne 5 til 7 vil det således være muligt at stille teori og virkelighed op imod hinanden. Denne syntese vil være at finde i kapitel 9.

¹⁶Hvilke konsekvenser har det for forvaltningspraksis og demokrati i byplanprocessen, hvis private interesser i stigende grad får del i beslutningskompetencen?

4.9.1 Hypoteserne

1. Der er sket et skift fra hierarkisk styret planlægning over mod en mere partnerskabs- eller netværksstyret planlægning.
2. Partnerskab medfører en hurtigere og billigere byplanproces.
3. Privat finansiering presser hastigheden i planprocessen.
4. Kombinationen af parternes samlede ressourcer bevirker, at der opstår en synergieffekt, når partnerskaber praktiseres.
5. Det koster mange ressourcer at etablere den nødvendige tillid i et partnerskab.
6. Et partnerskabs succes afhænger af graden af forvaltningsmæssig og politisk engagement og lederskab.
7. Der kan opstå problemer i et partnerskab, hvis der mangler en klar målsætning.
8. Der er manglende repræsentativitet og dermed manglende legitimitet og demokratisk underskud i partnerskaber.
9. Graden af borgerinddragelse og borgerindflydelse afhænger af mængden af private midler i projektet.
10. Manglende borgerinddragelse i byomdannende projekter skyldes manglende interesse i befolkningen.
11. Konsensus er afgørende i beslutningstagen i partnerskaber og medfører suboptimale beslutninger.
12. Det offentlige er den bedste partnerskabsfacilitator.
13. Forvaltningen agerer loyalt i forhold til den politiske vilje.
14. Samarbejde mellem offentlige og private aktører foregår i skyggen af hierarkiet, forstået på den måde at formelle procedurer udføres til fulde, men de reelle beslutninger træffes imellem aktørerne i samarbejdet.

Ud fra ovenstående hypoteser og problemformuleringen har vi udarbejdet en interviewramme, som kan ses i kapitel 1 i bilagsrapporten. Hypoteserne skal desuden hjælpe i udvælgelsen og bearbejdelsen af relevante dokumenter.

Tøjhushaven Randers



Figur 5.1: Kapitlets placering i rapporten

I dette kapitel undersøges eksemplet Kvarterløft Tøjhushaven i Randers. I den første del af kapitlet vil vi give en introduktion til Randers, men hovedsageligt Tøjhushaveområdet og dets historie. Derudover vil der blive set på den overordnede baggrund for kvarterløftprojekterne. Herefter gennemgås planprocessen kronologisk. I den sidste del af kapitlet vil vi i overvejende grad behandle de foretagne interview ud fra følgende emner:

- Borgerinddragelse
- Forvaltningspraksis og beslutningskompetence
- Erfaringer med partnerskab
- Interessen for projektet og processen
- Magt og indflydelse
- Erfaringer og anbefalinger

Kapitlet er skrevet ud fra en række dokumenter, som kan findes i litteraturlisten under "Specifikt for kvarterløftprojektet Tøjhushaven i Randers" (side 226), og ud fra de tre interviews foretaget med den ansvarlige planlægger fra Randers kommune, en politiker, som var medlem af Teknisk Udvalg under processen og en repræsentant fra beboernes organisation Tøjhushavekvarterets Venner.

5.1 Introduktion til Randers og Tøjhushavekvarteret

Randers by ligger midt i Randers Kommune, i bunden af Randers Fjord ved Gudenåens nedre løb. Kommunen dækker et areal på 154 km² og



Figur 5.2: Randers Kommunes placering i Århus Amt

har i dag et indbyggertal på 62.300 personer. Randers by blev grundlagt i starten af 1300-tallet, på det sted hvor det var muligt at etablere en bro over Gudenåen. I starten udviklede Randers sig på Gudenådalens sydvendte skråning, hvor der var tørt, men fra midten af 1800-tallet, da de store fabrikker begyndte at etablere sig i Randers, blev også engarealerne bebygget og Tøjhushavekvarteret opstod.

Tøjhushavekvarteret er beliggende umiddelbart øst for bykernen og lige op ad havnen i Randers. Området virker, på trods af nærheden til bykernen, afskåret herfra på grund af trafikale barrierer. Kvarteret betragtes som bestående af tre områder: Østergadekaréen, Tøjhushavekvarteret og Fjordgadekarréen. De tre områder tilhører hvert sit kommuneplan-rammeområde.

- Østergadekaréen ligger i rammeområde 1: Bykernen
- Tøjhushavekvarteret ligger i rammeområde 3: Skovbakken
- Fjordgadekarréen ligger i rammeområde 11: Østervang

Figur 5.3: Tøjhushavekvarteret (Århus Amt ortofoto med egen markering)



Østergadekaréen, som ligger tættest på bykernen, blev udbygget i

forlængelse af middelalderbyen. Kvarteret var en del af bykernens liv indtil 1960'erne, hvor kvarteret blev adskilt fra bykernen af Østervold som vist i nederste venstre hjørne af figur 5.3. Østergadekaréen var før kvarterløftet præget af en blanding af detailbutikker, boliger, og forskellige kulturinstitutioner samt gaderum, der generelt var nedslidte.

Tøjhushavekvarteret og Fjordgadekaréen kan karakteriseres som typiske brokvarterer i en større provinsby. Området ligger lidt som en ø i byen, da det er adskilt fra det omkringliggende bydele af en stor og meget trafikeret vej til den ene side og fjorden til den anden side. Bebyggelserne består primært af etageejendomme og villaer fra 1860-1915.

Den oprindelige ide gik på en omdannelse af selve Tøjhushavekvarteret, men da antallet af beboere ikke levede op til kravsspecifikationen blev Østergadekaréen og Fjordgadekaréen lagt oveni. Den interviewede politiker udtaler:

"1,2,3... 1.100. Det må man nok sige, de 800 er vel kvarteret[Tøjhushaven] og så har vi... på den anden side af parken er der kommet en strimmel med ovre ved Fjordgade, og så har man ligesom trukket lidt hen for at få Underværket med. ... Det er lidt vedhæng, det er rigtigt. Vi skulle jo op på 1.100."

(Politiker, l. 518-527)

5.2 Generelt om kvarterløft

I september 1993 valgte den tidligere regering at nedsætte et særligt byudvalg til at tage sig af nedslidte byområder med forskellige fysiske og sociale problemer. Et af byudvalgets initiativer blev i 1996 at iværksætte et omfattende forsøg med kvarterløft i en række byområder. Udsillet fra statens side til forsøgsperioden var, at 4-8 projekter skulle deltage i forsøget, og at tidshorisonten skulle være 5 år. Der blev udarbejdet en kravspecifikation, som områderne skulle opfylde for at få mulighed for at deltage i forsøget. Ud over den traditionelle byfornyelse omfattede kravspecifikationen til kvarterløftprojekter, at der skulle være tiltag vedrørende kulturelle, sociale, trafikmæssige og økologiske forhold. Det var desuden et krav, at der skulle inddrages lokale kræfter i arbejdet, at indsatsen skulle være helhedsorienteret, og at der

skulle være kommunal medfinansiering. Byudvalget modtog i alt 18 ansøgninger, hvoraf 6 blev udvalgt til at deltage. Til at servicere de forskellige involverede i kvarterløftene blev Statens Sekretariat for Kvarterløft oprettet i april 1997 som et tværministerielt sammensat sekretariat finansieret af en række ministerier.

Grundtanken bag kvarterløft var, at der skulle gennemføres en helhedsorienteret indsats, som også omfattede byfornyelse, i kvarterer, hvor der var sociale problemer eller mangler med hensyn til boligstandard, arbejdspladser eller kultur- og fritidstilbud. Det var en forudsætning, at kvarteret rummede menneskelige og fysiske ressourcer, der kunne danne grundlag for forbedringerne. Det skulle medføre, at der blev skabt større sammenhæng mellem de aktiviteter, der blev gennemført og der kunne tages hensyn til en lang række af aspekter i et og samme projekt.

5.2.1 Kvarterløftet i Tøjhushavekvarteret

Initiativet til at søge om at få Tøjhushavekvarteret med i statens forsøg med kvarterløft kom fra kommunens side på baggrund af kvarterets stand og omdømme. Kvarteret var temmelig forsømt og en del af boligmassen var ikke længere tidsvarende og stod derfor på kommunens liste over områder, der trængte til en kærlig hånd. Beboerne i området havde sagt nej til den traditionelle byfornyelse, fordi de ikke brød sig om den måde byfornyelsen blev udført, og da der i området boede mange markante personligheder, der var vant til at blande sig i den offentlige debat, syntes det oplagt, at området var velegnet til at deltage i forsøgsprojektet.

Sigtet med kvarterløft i Tøjhushavekvarteret var således at øge kvarterets kvalitet gennem forbedring af kulturelle, sociale, brugsmæssige, arkitektoniske, miljømæssige og tekniske forhold. Det var ønsket fra beboernes side at bevare kvarteret som et blandet kvarter, hvor der var plads til alle slags mennesker, og der var et ønske om at skabe liv i kvarteret i dagtimerne ved at tilføre det flere arbejdspladser.

5.3 Processen

Dette afsnit beskriver processen i kvarterløftet kronologisk, og for at danne et overblik, har vi ved hjælp af den tidligere præsenterede Byplanproceslinje lavet en skematisk fremstilling af processen. Byplanproceslinjen fremstår lidt anderledes, da den er blevet vendt, men meningen er den samme og kan ses på figur 5.4.

Allerede i starten af 1990'erne var der tanker fremme om, at der skulle ske noget i Tøjhuskhavekvarteret. Der blev således udarbejdet en kvarterplan i samarbejde mellem beboerne i kvarteret og kommunen. Kvarterplanen blev dog lagt på hylden, da der opstod mulighed for at medvirke i et forsøgsprojekt kaldet "Projektreovering" i midten af 1990'erne. I denne sammenhæng besluttede byrådet principielt, at der skulle laves byforbedring i området. I april 1996 blev kommunen informeret om muligheden for kvarterløft og valgte herefter at ansøge om deltagelse i dette forsøgsprojekt.

I kommunens ansøgning var der budgetteret med en samlet bruttoudgift på 109,1 mio. hvoraf de 64,5 mio. var kvarterløftstøtte fra staten, mens 44,6 mio. finansieredes af kommunen. Byrådet vedtog i september 1996, med femten stemmer for og syv stemmer imod, at indsende en ansøgning til Byudvalget. I november 1996 blev Tøjhuskhavekvarteret udvalgt af Regeringens Byudvalg til at medvirke i forsøgsprojektet.

Efter udvælgelsen blev borgerne informeret om projektet, og en række arbejdsgrupper blev nedsat med det formål at finde ud af, hvilke delprojekter, det var ønsket at gennemføre. Disse arbejdsgrupper kom efter en måneds arbejde frem til 26 projekter, der tilsammen dannede Idékataloget. Dette katalog dannede baggrund for de videre forhandlinger mellem Randers Kommune og Regeringens Byudvalg, som førte til underskrivelsen af en foreløbig samarbejdsaftale i august 1997.

Figur 5.4:
Planprocessen ved
kvarterløft Tøjhushaven





Figur 5.5: Samarbejdsaftale på flise, dateret 25. august 1997. Underskrevet af Ole Løvig Simonsen (Boligminister) og Poul Hüttel (Borgmester)

I september 1997 blev der afholdt et stormøde, hvor kommunen fremlagde en organisationsmodel, der skulle sørge for at få projekterne i Idékataloget koordineret og prioriteret i forhold til hinanden. I løbet af vinteren 1997-1998 blev der arbejdet videre med delprojekterne, og i foråret 1998 blev de endelige målsætninger og succeskriterier formuleret af en koordinationsgruppe. Dette dannede sammen med de reviderede projektbeskrivelser grund for, at et endeligt forprojekt kunne udarbejdes, og i juni 1998 godkendte Byrådet den endelige samarbejdsaftale mellem Randers Kommune og Regeringens Byudvalg. Efter godkendelsen af den endelige samarbejdsaftale indledtes realiseringsfasen.

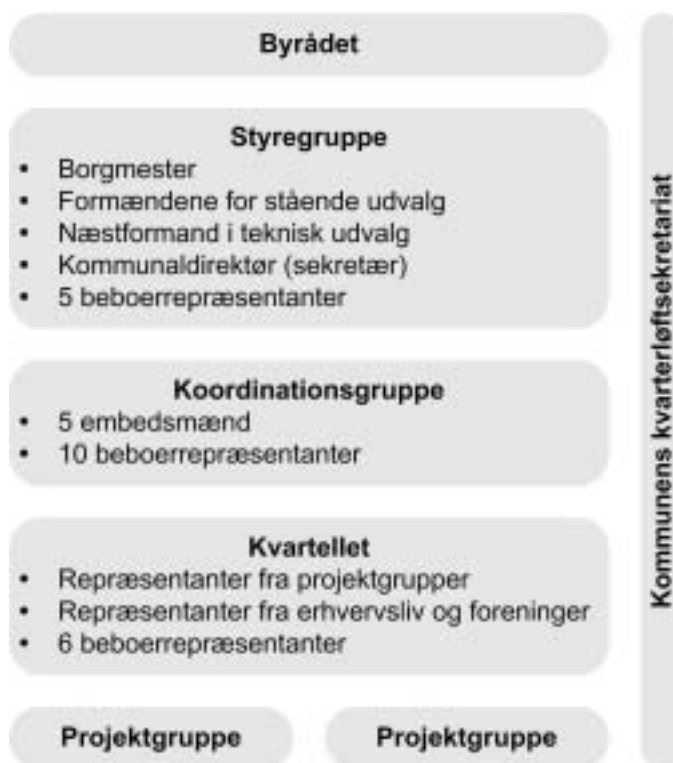
Det var oprindeligt meningen, at kvarterløftet skulle være gennemført ved udgangen af 2001, men perioden blev for Randers' vedkommende forlænget til 2003, og der arbejdes stadig på enkelte projekter i 2004.

5.4 Aktører og organisering

I kvarterløftet i Tøjhushaven var der på forhånd en fastlagt kommandostruktur, som er illustreret nedenstående figur.

Figur 5.6:

Oversigt over aktører og beslutningshierarki i kvarterløft Tøjhushaven



Nederst i hierarkiet lå projektgrupperne, som arbejdede med specifikke projekter og disses realisering. Grupperne bestod af beboere og embedsmandsrepræsentanter fra de relevante dele af forvaltningen.

Lige herover lå beboernes bestemmende organ "Kvartellet", som var en sammenslutning af kvarterets forskellige interessegrupper, med repræsentanter fra hver projektgruppe, repræsentanter fra erhvervslivet og foreninger i området samt seks valgte beboere.

Koordinationsgruppen, som bestod af fem embedsmænd fra kommunen samt ti valgte fra beboere, skulle sikre informationen mellem projekterne. Den skulle desuden sikre, at de målsætninger og rammer, som samarbejdsaftalen indeholdt, blev fulgt i det videre arbejde, så helheden i kvarterløftet blev fastholdt.

Som politisk bindeled mellem Koordinationsgruppen og Byrådet, der er højeste politiske instans i kvarterløftet, blev der etableret en styregruppe. Styregruppen bestod af borgmesteren, formændene for

de stående udvalg, næstformanden i Teknisk Udvalg, fem beboerrepræsentanter, samt kommunaldirektøren, som var sekretær. Styregruppen havde det overordnede ansvar for kvarterløftet.

I kommunen blev der desuden etableret et kvarterløftsekretariat til varetagelse af den overordnede koordinering og servicering af hele kvarterløftet.

I kvarterløftets afsluttende fase er Kvartellet blevet opløst, og i stedet er der dannet foreningen Tøjhushavekvarterets Venner. Tøjhushavekvarterets Venner er en forening, der består af beboere, brugere, erhvervsdrivende og institutioner i kvarterløftområdet. Foreningens formål er at varetage Tøjhushavekvarterets interesser udadtil samt at igangsætte og støtte kulturelle og sociale arrangementer i kvarteret.

I samarbejdsaftalen fra 1997 med Regeringens Byudvalg indgik en organisationsstruktur, der viste sig at være uholdbar. Det var meningen, at projektgrupperne skulle tilknyttes embedsmænd ad hoc, men denne løsning gav problemer, da gruppernes forståelse af egne opgaver ikke harmonerede, og der dermed kom til at mangle mere overordnet styring af projektet. Løsningen var, at der blev tilknyttet embedsmænd fast til grupperne som beskrevet ovenfor. Derudover blev Kvartellet oprettet som områdets ledende organ uden deltagelse fra kommunen. Kvartellet erstattede områdets tidligere beboerforening, da der, ud over borgere, også skulle indgå institutioner og erhvervsliv, hvilket beboerforeningen ikke var gearet til.

5.5 Delprojekter i kvarterløftet

Indsatsen for at forbedre Tøjhushavekvarteret kommer til udtryk gennem en række projekter af forskellig karakter. De konkrete projekter, som temagrupperne har arbejdet med, kan deles ind i følgende kategorier:

- Bebyggelse
- Uderum
- Sociale og kulturelle aktiviteter

- Østergadekvarteret
- Byfornyelse
- Byøkologi

Målsætningen for temagruppen omkring **bebyggelse** har været at øge antallet af boliger, bevare den åben bebyggelsesstruktur og den blandede boligsammensætning, bevare og styrke blandingen af bolig og erhverv samt at sikre, at disse opgaver udføres med en håndværksmæssig og arkitektonisk kvalitet. Gruppens arbejde har konkret udmøntet sig i blandt andet ny boligbebyggelse på arealerne syd for Tøjhushaven samt opførelse af andels- og ungdomsboliger.



Figur 5.7: Skibet, et særligt sted med udsigt

Temagruppen for **uderum** har haft som målsætning at minimere oversvømmelsesrisikoen, genskabe Tøjhushaven, bevare og styrke gårdrummene som mødesteder samt sikre sammenhængen mellem gaderum og gårdrum. Der har desuden været fokus på at minimere uvedkommende trafik og parkering. Der er blandt andet blevet lavet oversvømmelsessikring, Tøjhushaven har undergået en omfattende renovering, og der er blevet etableret en række karakteristiske nye gaderum.

Målsætningen for **sociale og kulturelle aktiviteter** har været at bevare det kulturelle og sociale miljø, der er specielt for kvarteret, at styrke beboersammenholdet og åbne mulighed for lokale aktiviteter samt at skabe liv og aktivitet i kvarteret, også i dagtimerne. Arbejdet har resulteret i etablering af et nyt beboer- og aktivitetshus, der blandt andet huser Lilleskolen, og har Kunsts skolen, der også er blevet renoveret, som nærmeste nabo.



Figur 5.8: Underværket set indefra

Det viste sig problematisk at oprette en temagruppe omkring **Østergadekvarteret**, fordi projekterne i dette område henvender sig til alle borgere i Randers og ikke kun til beboerne i kvarteret. Der blev dog oprettet en mindre kontaktgruppe sidst i processen. Det primære projekt i Østergadekvarteret har været Underværket, der er et kultur-, markeds- og integrationstilbud som kombinerer byfornyelse, kulturtilbud, butikker, undervisning, værksteder og ungdomsboliger. Underværket skiller sig ud fra de øvrige projekter ved at være et EU støttet

projekt, som er af betydning for hele byen.

Temagruppen omkring **byfornyelse** har arbejdet lidt forskudt i forhold til de andre temagrupper, fordi det viste sig at være umuligt at lave byfornyelsesbeslutninger tidligt i processen, og da registreringsarbejdet var meget omfattende. Det har været målet at renovere ca. 20% af ejendommene, så de lever op til standarden for alment boligbyggeri. De konkrete tiltag er planlagt i samarbejde med de berørte beboere, og der lægges vægt på at huslejeniveauet så vidt muligt bevares, så der fortsat er billige boliger i kvarteret. Det har desuden været et mål at etablere demonstrationsprojekter i samarbejde med byøkologigruppen, der kan vise, hvordan byfornyelse kan se ud, hvis der i udstrakt grad tages hensyn til miljøet.



Figur 5.9: Byøkologisk byggeri i Tøjhushavekvarteret

Byøkologi temagruppen har haft som mål at løse de lokale byøkologiske problemer eksempelvis med stort ressourceforbrug. Det er målet, at løsningen af et miljøproblem ikke må medføre andre miljøproblemer, og at løsningen gerne skal medvirke til at løse andre problemer. Gruppens arbejde har udmøntet sig i oprettelsen af forskellige demonstrationsprojekter og har påvirket beboernes holdning til byøkologi. På beboerhuset er der opsat en måler, der viser hvor meget el, der produceres ved hjælp af solenergi, og der har været stor fokus på at undlade brugen af trykimprægneret træ.



Figur 5.10: Oversvømmelsessikring

Beboerne har dels været med til at udarbejde alle projektforslagene og dels været med til at prioritere, i hvilken rækkefølge projekterne skulle gennemføres. De enkelte temagrupper har prioriteret gruppens egne projekter og derefter har koordinationsgruppen lavet en fælles prioritering af alle projekterne. De projekter der blev prioriteret højest var løsning af oversvømmelsesproblemerne, opførelsen af et beboerhus og renovering af Tøjhushaven. Dernæst fulgte blandt andet forbedring af gader, torve og pladser, økologiske demonstrationsprojekter og boligbyggeri syd for Tøjhushaven. Blandt projekter med lav prioritet var indretningen af et galleri i en eksisterende silo samt overdækning af en aktivitetsplads. Efterhånden som de enkelte projekter har været klar til realisering, er de blevet forelagt Randers Byråd til endelig godkendelse.

5.6 Borgerinddragelse og demokrati

Et krav fra Byudvalget til de kvarterer, der skulle deltage i kvarterløft-projektet var, at områdets beboere i høj grad skulle inddrages i arbejdet. Beboerne i Tøjhushavekvarteret var og er en blandet flok, der generelt har et højere uddannelsesniveau end gennemsnitligt i kommunen. Der er en høj andel akademikere og mange politisk engagerede mennesker i området. Den interviewede politiker siger:

"[E]t kælenavn for kvarteret her i Randers er SF-land..."
(Politiker, l. 374-375)

I kvarteret var der mange ressourcestærke beboere og kun få svage grupper. Til trods for dette blev der lagt stor vægt på, at der også skulle være plads til de skæve eksistenser efter kvarteret var blevet løftet. Beboerne havde i perioden op til kvarterløftet presset på, for at der skulle ske noget i kvarteret, men havde takket nej til traditionel byfornyelse, fordi de ikke brød sig om måden det foregik på. Dermed var forudsætningerne for en omfattende deltagelse fra beboernes side til stede.

Ca. 10% af områdets 1.100 beboere har deltaget mere eller mindre aktivt i kvarterløftet. Det har været de ressourcestærke beboere, der har stået i front, og der har været en klar overrepræsentation af beboere over 40, hvoraf mange var kvinder. Der har været meget få børnefamilier involveret, hvilket siges at være typisk for borgerdeltagelse.

"Der har været lidt udskiftning i det, men meget Tordenskjolds soldater. Vi er jo kun 1.000 indbyggere, så det har været omkring 100-200 mennesker, måske lige lidt flere i periferien."
(Beboerrepræsentant, l. 340-342)

Når det kun er de ressourcestærke beboere der har deltaget, kan der stilles spørgsmål ved, hvorvidt de 10% reelt er repræsentative for hele beboergruppen, eller der er tale om et demokratisk problem. Det må siges at være en generel problemstilling for alle demokratiske arbejdsprocesser, da demokrati ofte er baseret på deltagelse og indflydelse således gøres gældende gennem selve deltagelsen.

Kvarterløftprojektet er gennemført i samarbejde mellem borgerne og kommunen, hvor embedsmænd fra kommunen har siddet med i de

forskellige temagrupper sammen med beboerne. Det er beboerne, der har lavet den konkrete prioritering af, hvilke projekter fra "Ønskekataloget" der skulle gennemføres, og hvilke der skulle gennemføres først. Borgerne har fået væsentligt mere indflydelse end ved traditionel byfornyelse, hvilket har betydet, at politikerne har måttet afgive noget af deres magt.

I følge planmedarbejderen ved Randers Kommune er det væsentligt at fokusere på, at det er beboerne, der er de virkelige eksperter. De har en viden om kvarteret, som ingen andre har, og derfor er det uvurderligt at høre beboernes mening om, hvad de ønsker for det sted de skal bo og leve.

En positiv effekt af den omfattende borgerinddragelse er, at det har været med til at øge borgernes forståelse for, hvordan en planproces foregår, hvilket bevirker, at de har nemmere ved at acceptere, at der er nogle ting, som ikke kan gennemføres, for eksempel af lovgivningsmæssige årsager. Borgerne bliver generelt mere tilfredse med resultatet, fordi de selv har haft reel indflydelse på, hvordan det kommer til at se ud. Kommunens undersøgelser viser desuden, at beboerne har fået en mere positiv steds- og identitetsopfattelse. De er kommet til at kende hinanden og har lært at udnytte hinandens ressourcer.



Figur 5.11: Nyt integreret med gammelt

Både beboere og embedsmænd har været dybt engagerede i projektet, og politikerne, der var tæt på projektet gennem deres virke i Teknisk Udvalg, har været meget engagerede. Det betyder, at der er mange mennesker, som føler ejerskab til projektet. Det store engagement fra alle sider har haft den effekt, at forventningerne hos beboerne, til hvad der kunne lade sig gøre, til tider blev lidt for høje. Det samt embedsmændenes engagement i processen resulterede i, at embedsmændene sommetider følte sig klemte mellem beboerne og politikerne, når der opstod magtkampe mellem disse.

Generelt for borgerinddragelsen i Randers Kommune udtaler den interviewede byrådspolitiker, at omfanget af borgerinddragelsen er afhængig af projektets karakter. Randers Kommune er begyndt at bruge nogle af principperne fra kvarterløftet i forbindelse med helhedsorienteret byfornyelse, mens borgerinddragelsen i projekter med private økonomiske interesser begrænser sig til de lovfæstede offentlighedsperioder. I nogle tilfælde vælger kommunen inddrage borgerne i en foroffentlighedsfase som en form for forebyggelse mod kritik.

"[S]pecielt hvis der sidder sådan en ligtorn, der er lidt betændt, hvor der er nogle borgergrupper, der slutter sig sammen..."
(Politiker, l. 374-375)

Det kan også forekomme i tilfælde, hvor det er relevant at få borgernes input, eksempelvis arbejder borgere og kommune i øjeblikket sammen om et idekatalog til udvikling og bevaring af landsbyer.

5.7 Forvaltningspraksis og beslutningskompetence

At indgå i et kvarterløft kræver, at der er opbakning og forandringsvilighed både fra politisk side og fra embedsværket. Kvarterløftet lægger op til en anden forvaltningspraksis end en normal planproces, idet der i høj grad skal koordineres på tværs af kommunens forvaltninger, der skal gennemføres borgerinddragelse i en væsentligt mere omfattende form end hidtil, og der skal i det hele taget være et formaliseret samarbejde mellem offentlige og private parter.

Det indebærer, at politikerne skal affinde sig med, at en del af den magt og beslutningskompetence de besidder, qua deres position, skal overlades til beboerne i kvarterløftområdet. Formelt er det fortsat Byrådet, der har den endelige beslutningskompetence, men i og med politikerne vælger at indgå i et samarbejde, hvor beboerne forventes selv at tage initiativer og lægge mange ressourcer i arbejdet med at forbedre deres kvarter, er Byrådet reelt i mange situationer nødt til at give efter for borgerne. Politikerne, som sad i Teknisk Udvalg, udtaler:

"[N]år man har sagt A, må man også sige B."
(Politiker, l. 135-136)

Beslutningskompetencen har været placeret hos styregruppen, idet det er dem, der har skullet bevilge penge til projekterne. Styregruppen har dog ikke været det øverste organ, da alle beslutninger har skullet tiltrædes af Byrådet. I den forbindelse er det væsentligt at nævne, at politikerne selv betragter det som problematisk at kommunikere tilstrækkeligt til politikere, der ikke er personligt involveret i kvarterløftet gennem deres udvalgsarbejde. De udenforstående politikere har

ofte ikke den store interesse og har i det hele taget svært ved at bevare gejsten gennem flere år. Dette er dog ikke kun et problem for de udenforstående, men et generelt problem for alle deltagerne i lange processer.



Figur 5.12: Det nye beboerhus

Beboerne føler, at de overordnet set har haft meget at sige i processen, og at de beslutninger, der er blevet truffet i Kvarteret i mange tilfælde er kommet igennem i Byrådet. Således har borgerne selv prioriteret projekterne og truffet en stor del af beslutningerne. Desuden har Beboerne arbejdet i forskellige projektgrupper med hvert sit tema, og dermed deltaget i det realiserende arbejde.

Kvarterløft kræver koordination, gerne fra en af beboerne, for at kunne fungere helhedsorienteret. Det kan dog skabe konflikter at have en koordinator, der er beboer i området, fordi de øvrige beboere kan blive i tvivl om, hvorvidt koordinatoren er på deres eller kommunens side. På et tidspunkt var situationen mellem beboerne så tilspidset, på grund af personkonflikter, at borgmesteren valgte at skride ind og true med at nedlægge kvarterløftprojektet, hvis ikke beboerne kunne finde ud af at samarbejde. Symptomatisk for beboerne i området var dette lige hvad der skulle til, og opbakningen til projektet var herefter langt større.

5.8 Erfaringer med partnerskab

En af de erfaringer der kan udledes af kvarterløftet er, at det er utrolig vigtigt at sørge for, at beboere og embedsmænd har en fælles reference-ramme, så de ikke snakker forbi hinanden. Det er blandt andet blevet gjort gennem guidet rundtur i kvarteret med en arkitekt og gennem forskellige foredrag. Det er endvidere vigtigt at tage højde for, at mange beboere af naturlige årsager ikke kender den mødekultur, som er en naturlig del af embedsmændenes dagligdag. Det har medført konflikter, fordi beboerne til tider har følt, at der blev talt ned til dem.

"Der gik jo også et halvt år, før man fandt ud af, hvordan man holdt et møde sammen. På kommunen har man en eller anden speciel mødestruktur, og der sad jo nogen, en lastbilchauffør, han havde sgu da aldrig været med til sådan et møde, hvordan skulle han

vide, hvordan et møde afholdes, hvordan er deres sprog. Han følte, at han blev talt ned til, fordi de sad der og var skide akademiske..."
(Beboerrepræsentant, l. 345-350)

Fra kommunens side blev der brugt mange ressourcer på kvarterløftet, og der har været mange forskellige personer involveret. Beboerne påpeger, at det er vigtigt, at de embedsmænd, der medvirker ved kvarterløftet, selv har valgt at være med.

"[M]an kunne tydeligt mærke hvilke embedsmænd, der syntes det var et spændende projekt og som virkelig havde valgt det, de fik jo beboerne med og havde et rigtig godt samarbejde med dem. De embedsmænd, som havde fået dikteret, at de bare skulle være med, de fik mere bøvls end godt var."

(Beboerrepræsentant, l. 634-338)

Der har været embedsmænd tilknyttet alle projektgrupperne, både som teknisk/juridisk rådgivning og som repræsentant for kommunen. På den måde har embedsmændene fulgt processen meget tæt og er blevet personligt engagerede i den enkelte projekter. Derfor har embedsmændene ofte gjort en indsats for at hjælpe projektgruppernes beslutninger igennem på kommunen, og er dermed til tider kommet i klemme i magtkampe mellem projektgrupperne og politikerne

Planmedarbejderen fremhæver et øget samarbejde med borgerne og mellem kommunens forskellige sektorer som en positiv sidegevinst ved kvarterløftet. Der eksisterer nogle usynlige barrierer mellem de forskellige kontorer på kommunen, som det kan være svært at overskride for: *"Sådan er kulturen ligesom ikke."*(Planmedarbejder Randers Kommune, l. 280) Det øgede tværsektorielle samarbejde fremhæves som en mulighed for at gøre kommunen til en mere spændende arbejdsplads.

Processen omkring kvarterløftet har været utrolig lang, fra indsendelse af ansøgningen til boligministeriet i september 1996 til i dag, hvor der arbejdes på at færdiggøre projekterne. Det er ganske givet typisk for en forsøgsproces, at den bliver meget langstrakt, men det her ikke desto mindre været anstrengende for alle parter.

5.9 Interessen omkring kvarterløftet

Der har været stor opmærksomhed omkring kvarterløftet fra flere sider, dog hovedsageligt uden for kommunen. Forløbet er blevet fulgt tæt fra landspolitisk side og der har været talrige besøg fra Christiansborg.

Randers Kommune er opmærksom på, at positiv branding er med til at skabe en positiv stemning om en by og et område. Af denne grund er det vigtigt pressen er villig til at medvirke ved at formidle succeshistorier. Pressen er blevet brugt aktivt til at fremme den positive omtale af kvarterløftet og er blevet brugt til at informere både borgere og politikere om de forskellige aktiviteter i kvarterløftet. Kommunens borgere uden for kvarterløftområdet er naturligvis også blevet informeret gennem pressen, men der var en tendens til, at de der boede uden for området ikke interesserede sig for projektet. De er eksempelvis ikke interesserede i at høre, at over halvdelen af pengene kommer fra staten, hvilket har bevirket, at der har været en vis utilfredshed, fordi kommunens øvrige beboere følte, at kvarterløftområdet blev favoriseret i urimelig grad. Dette hænger logisk sammen med den lange periode som kvarterløftet har strakt sig over, som gør det svært for alle parter at blive ved med at bevare interessen. Politikerne siger følgende om den politiske interesse for projektet:

"Ja, fra politisk side, hvis jeg skulle give et råd, så er det meget vigtigt, at det bliver meget politisk forankret... Man skal arbejde virkelig meget med den politiske del, så man virkelig føler ejerskab til det over en årrække... Der er i hvert fald nogen politikere, der har følt, at de er blevet trukket igennem det af pligt."

(Politiker, l. 604-612)



Figur 5.13: Nyt gårdmiljø

Den lange proces vanskeliggøres yderligere af, at den går over flere byrådsperioder. Et kvarterløftprojekt kræver bred politisk opbakning i Byrådet grundet de store økonomiske udskrivninger. Denne opbakning kan være svær at opnå, hvis borgmesteren kun bakkes op af et lille flertal. Da den omfattende borgerinddragelse betyder, at politikerne må afgive en del af deres magt, er det ekstra vigtigt at sikre den politiske forankring. Et højt informationsniveau bliver således afgørende, da det er svært at forankre projektet hos de politikere, der ikke er specielt involverede i projektet.

Det er med til at give positiv omtale, når befolkningen føler, at de får indflydelse. Ligeledes er det medvirkende til at skabe et mere positivt billede af kommunen, hvilket er gavnligt, da mange beboere på forhånd har en skeptisk indstilling til kommunen. Generelt er der fra embedsmænd, borgere og politikere enighed om, at det er vigtigt, at der er åbenhed og kommunikation mellem alle led i processen hele tiden. Især borgerne i et kvarterløft føler sig utrygge, hvis de ikke bliver in-formeret, om hvad der arbejdes med på kommunen. Det er vigtigt for omtalen og interessen i et projekt, at borgerne kan se de fysiske out-comes forholdsvis hurtigt, hvorfor der i processen har været opmærk-somhed på at lave det, der kaldes "små hurtige succes'er" - små projek-ter der rent fysisk kan ses i kvarteret.

5.10 Magt og indflydelse

Kvarterløftet lægger op til, at borgerne skal have væsentligt mere indfly-delse end det er almindeligt i en traditionel planproces. Dermed rokkes der ved det magtforhold, der almindeligvis eksisterer mellem borgerne og politikerne.

Da der er tale om en forsøgsproces, ligger der ikke nogle klare ret-ningslinier for, hvem der har beslutningskompetence hvornår. Det har givet anledning til gnidninger, fordi borgerne har haft højere forvent-ninger til, hvor meget de kunne få indflydelse på, end politikerne har været villige til at afgive. Men da det forpligter både politisk og forvalt-ningsmæssigt at indgå i et kvarterløft, har kommunen måttet give efter for borgernes ønsker. Og borgerne giver også udtryk for, at de har fået reel medbestemmelse og er godt tilfredse med resultaterne. De er dog lidt skuffede over, at både kommunen og Regeringens Byudvalg viste sig ikke at være så eksperimentelle, som der først var lagt op til.

"Vi havde høje ambitioner, men det er det ikke blevet til, det er blevet lidt mere på det jævne, og det har også meget med staten at gøre. Både kommunen og især staten, som ikke lige var så eksperimen-tielle, som de havde sagt."

(Beboerrepræsentant, l. 768-771)

For at undgå problemer, hvis lignende processer skal gentages, er

det vigtigt fra start at gøre det klart, hvad kommunen er villig til rent økonomisk, og at overveje hvordan det skal tackles, at der er andre spillere på banen i beslutningsprocessen. Det skal bemærkes at hvis man vil lave reel borgerinddragelse, så er det nødvendigt at respektere borgernes synspunkter. Ligeledes er det nødvendigt at definere embedsmændenes rolle, så de ikke kommer i klemme mellem borgerne og politikerne.

5.11 Erfaringer og anbefalinger

Først og fremmest er det en forudsætning for samarbejdet mellem beboere, embedsmænd og politikere, at de har en fælles referenceramme, så de alle taler samme sprog. Dette er blandt andet blevet skabt gennem fælles foredrag og rundvisning i kvarteret.

Beboerne skal til at arbejde på en måde, der er fremmed for mange af dem, hvilket kan være en stor udfordring, fordi de færreste er vant til den mødekultur, der eksempelvis er en naturlig del af embedsmændenes hverdag. Det kræver tilvænning. Borgerne kender ikke lovgivningen og har derfor urealistiske forventninger til, hvilke projekter de kan få lov at lave. Desuden skal beboerne lære at samarbejde med hinanden. Sidstnævnte har været en stor udfordring i Tøjhushaven, fordi der har været mange stærke personligheder, som har engageret sig voldsomt i projekterne. På et tidspunkt var det nødvendigt at hyre en konsulent til at rede trådene ud for at komme videre.

Borgerinddragelsen har bevirket, at beboerne er godt tilfredse med resultaterne, fordi de kan se deres eget fingeraftryk på dem. De har fået større forståelse for, hvordan planlægningen foregår og har dermed fået større forståelse for beslutninger, der går mod deres egne ønsker. De har desuden fået en væsentligt mere positiv indstilling over for kommunen.

De embedsmænd, der har deltaget i processen fremhæver, at det har været interessant, men hårdt arbejde. Det er kompliceret at arbejde med beboerne, og det tager væsentligt længere tid end andre planprocesser. Der har desuden været mange aftenmøder, og der er brugt meget tid på at rapportere til ministeriet. Til gengæld er det givende at arbejde med beboerne, og det er spændende at arbejde tværfagligt og helhedsorienteret i modsætning til sektionsbaseret. Embedsmændene har ligesom

beboerdynamoen været placeret i en dobbeltrolle, der til tider har skabt tvivl om, hvor deres loyalitet lå. Det er en klar fordel, at der er en fast kontaktperson fra kommunen, så beboerne ved, hvem de kan henvende sig til og føler sig trygge ved vedkommende.

Et stabilt politisk flertal er en forudsætning for succes, og der skal gøres en indsats for at forankre projektet hos alle politikerne. De politikere, der har været med i arbejdsgrupperne omkring kvarterløftet har haft hjertet med, men det har været svært at fastholde de øvrige politikeres interesse. Der skal være bred politisk opbakning til at indgå i et kvarterløft, fordi politikerne er nødt til at afgive noget af deres magt.



Figur 5.14: Byfornyede bygninger

"Fra starten af skal man i hvert fald gøre det meget meget klart, hvor man er henne økonomisk, og hvor kommunen er henne økonomisk, og at der er andre spillere på banen end politikerne til at beslutte, hvad man gerne vil, også prioriteringen. Man kan ikke sætte alle de her skibe i søen og sætte så mange mennesker i gang med noget, hvis man ikke respekterer deres synspunkter og deres valg og prioriteringer. Der bliver politikerne altså nødt til at give lidt slip på magten. Det kan også være en svær proces."
(Politiker, l. 623-631)

Sidst, men ikke mindst, er det vigtigt at melde klart ud, hvad der er muligt og især, hvad der ikke er muligt at få gennemført. Det samme gør sig gældende for graden af indflydelse.

5.12 Opsamling

Kvarterløftet i Tøjhushaven er foregået i et partnerskab mellem Randers Kommune, en lang række beboere i Tøjhushavekarteret samt Statens Kvarterløftsekretariat, som har været involveret, fordi der var tale om et forsøgsprojekt.

Kvarterløftet er finansieret af offentlige midler og er baseret på, at beboerne i området deltager aktivt. Kombinationen har betydet, at de kommunale politikere har måttet afgive en del af den magt, de normalt besidder via deres plads i Byrådet, til beboerne. Beboerne har således fået mange af deres ønsker opfyldt, da politikerne ikke har kunnet nægte dem indflydelse efter at have indgået den formelle kvarterløftsftale. Her er det dog væsentligt at skelne mellem formel og reel

beslutningskompetence, da den formelle beslutningskompetence gennem hele forløbet har været placeret hos Byrådet, som det er sædvanen i planspørgsmål. Da kvarterløftprojekterne gennemføres for offentlige midler ligger der eksplicitte krav om, at budgetter og tidsfrister overholdes, hvorfor det er nødvendigt, at nogen har det overordnede ansvar. Det har været en udfordring at sikre den politiske forankring af projektet, og at få politikerne til at acceptere, at deres strukturelle magt blev udfordret.

Processen omkring kvarterløftet har været meget langvarig, hvilket har været ressourcekrævende for alle de involverede parter. Det er derfor noget af det, der skal overvejes, før en kommune involverer sig i et kvarterløft. For at give indtryk af fremdrift i processen har der været fokuseret på at gennemføre små projekter, der rent fysisk kunne vise, at der kom konkrete resultater ud af processen. Beboerne er dog lidt skuffede over, at rammerne for de delprojekter, der kunne gennemføres, ikke var så vide, som de først blev stillet i udsigt.

Det er ligeledes vigtigt at overveje de organisatoriske forhold i kvarterløftet meget nøje. Kvarterløftet skal være organiseret således, at de forskellige parter får den nødvendige integritet, og det skal afklares, hvem der besidder hvilke kompetencer. Dette er vigtigt for både beboere, embedsmænd og politikere, da der ellers kan opstå misforståelser og magtkampe.

Det har gennem kvarterløftet vist sig, at de kommunale embedsmænd har spillet en central rolle som facilitatorer i processen. Beboerne har haft behov for vejledning i at samarbejde, og der har været behov for at skabe en fælles referenceramme for alle de involverede parter. Heraf kan udledes, at det er nødvendigt, at der er tid og rum til at eksperimentere og til at lære, når der skal gennemføres projekter med et socialt sigte. Beboerne har i processen sat pris på, at der var en fast kontaktperson på kommunen, og de har givet udtryk for, at de tydeligt kunne mærke om embedsmændene var engagerede i deres arbejde. Det er desuden væsentligt, at der er engagement fra beboernes side, og at der er nogle ildsjæle, som har lyst til at yde en ekstra indsats.

Randers Kommune har samlet set høstet en række både positive og negative erfaringer af kvarterløftet. De positive erfaringer forsøger man at genbruge i andre dele af byen i forbindelse med helhedsorienteret byfornyelse. Kvarterløftet har været meget omtalt i medierne, og netop

kvarterløftet i Tøjhushaven er blevet holdt frem som et vellykket eksempel. Dette kan ses som et led i den daværende regerings forsøg på at promovere sin bypolitik.

Papirfabrikken Silkeborg



Figur 6.1: Kapitlets placering i rapporten

I dette kapitel beskrives omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik fra et lukket fabriksområde til en aktiv del af midtbyen. I den forbindelse ses der på Silkeborgs historie, baggrunden for omdannelsen, selve lokalplanprocessen samt de implicerede aktørers erfaringer.

Kapitlet er skrevet ud fra en række dokumenter, som kan findes i literaturlisten under overskriften "Specifikt for omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik"(side 227), og desuden ud fra de fire interviews foretaget med en planlægger fra Silkeborg Kommune, en politiker, som var involveret i processen, en repræsentant for Henton Ejendomme, som har finansieret omdannelsen, og en repræsentant for Årstiderne Arkitekter, der har medvirket til udarbejdelsen af lokalplanerne.

6.1 Introduktion til Silkeborg



Figur 6.2: Silkeborg Kommunes placering i Århus Amt

Silkeborg Kommune ligger i den vestligste del af Århus Amt og dækker et areal på ca. 255 km². Der er godt 53.000 indbyggere i kommunen, hvoraf hovedparten bor i selve Silkeborg. Kommunen ligger midt i det midtjyske søhøjland omkranset af skov og med Gudenåen flydende gennem Silkeborg by og mange søer fordelt i og omkring byen. Kommunen har et skovareal på knapt 6.000 hektar, hvilket svarer til 23% af kommunens samlede areal.

Silkeborgs historie

Silkeborg bliver nævnt som stedsbetegnelse første gang i det 15. århundrede, hvor der dog ikke var tale om en by, men en borg. Først den 15. februar 1844 lagdes grundstenene til den senere købstad, da Christian

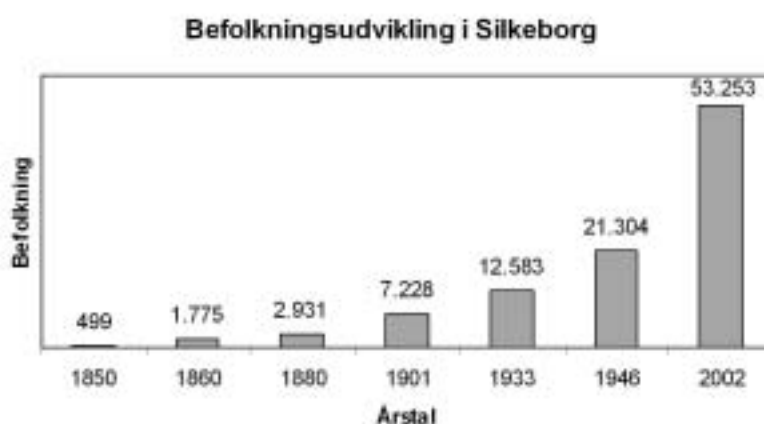
og Michael Drewsen fik tilladelse til at købe en jordlod og derfra anvende Gudenåens vandkraft til en papirfabrik. Byggeriet af fabrikken gik hurtigt, og den 15. oktober samme år holdtes rejsegilde, og således kunne det første papir produceres i januar 1845. I forbindelse med tilladelsen til fabrikken ville staten anlægge en handelsplads på stedet, og denne blev en realitet i 1846.

Papirfabrikken var i de næste mange år det industrielle centrum i Silkeborg og beskæftigede en betydelig del af byens borgere. Med tiden kom andre former for industri til byen, men Papirfabrikken har altid spillet en central rolle for byen. I 1855 fik Silkeborg sin første kommunalbestyrelse, og i 1871 blev jernbanen til Skanderborg åbnet. Efter 54 år som handelsplads opnåede byen den 1. Januar 1900 købstadsstatus.

Silkeborg voksede hurtigt, og på figur 6.3 er befolkningsudviklingen i Silkeborg fra byens grundlæggelse til nutiden illustreret.

Figur 6.3:

Befolkningsudviklingen i Silkeborg (Nielsen 1946, s. 28 ; www.netborger.dk 1)



Silkeborg Papirfabrik fik i 1909-1910 til opgave at producere papiret, som Danmarks pengesedler blev fremstillet af. Fabrikken opretholdt denne produktion helt frem til 1963. I hele perioden blev papiret fremstillet i hånden, og dermed blev Silkeborg centrum for håndgjort specialpapir. Efter overgangen til maskinfremstilling af papir til pengesedler lå fokus stadig på sikkerhedspapir, der blev anvendt til aktier, obligationer, pas, checks og meget andet. Grundet arbejdet med sikkerhedspapir har Papirfabrikken altid været indhegnet og dermed lukket

for alle andre end medarbejderne.

Efter 146 år med dansk ejerskab blev Papirfabrikken i 1990 solgt til en svensk papirkoncern og siden til tyske Drewsen Spezialpapiere GmbH., som efter en årrække med dårlige resultater valgte at lukke fabrikken per 1. juni 2000. I forbindelse med lukningen blev fabriksgrunden solgt til Jægersborg Invest A/S (33 % ejes af Henton Ejendomme) for 39 millioner - 11 millioner under den udbudte pris grundet forurening. Papirfabrikkens grund var på ca. 220.000 m² med ca. 41.000 m² bygninger. På figur 6.4 ses en illustration af området, som det så ud ved fabrikkens lukning i 2000.

Figur 6.4:

Silkeborg Papirfabrik før omdannelsen (Lokalplan 113.05, Kortbilag nr. 1 med egen farvelægning)

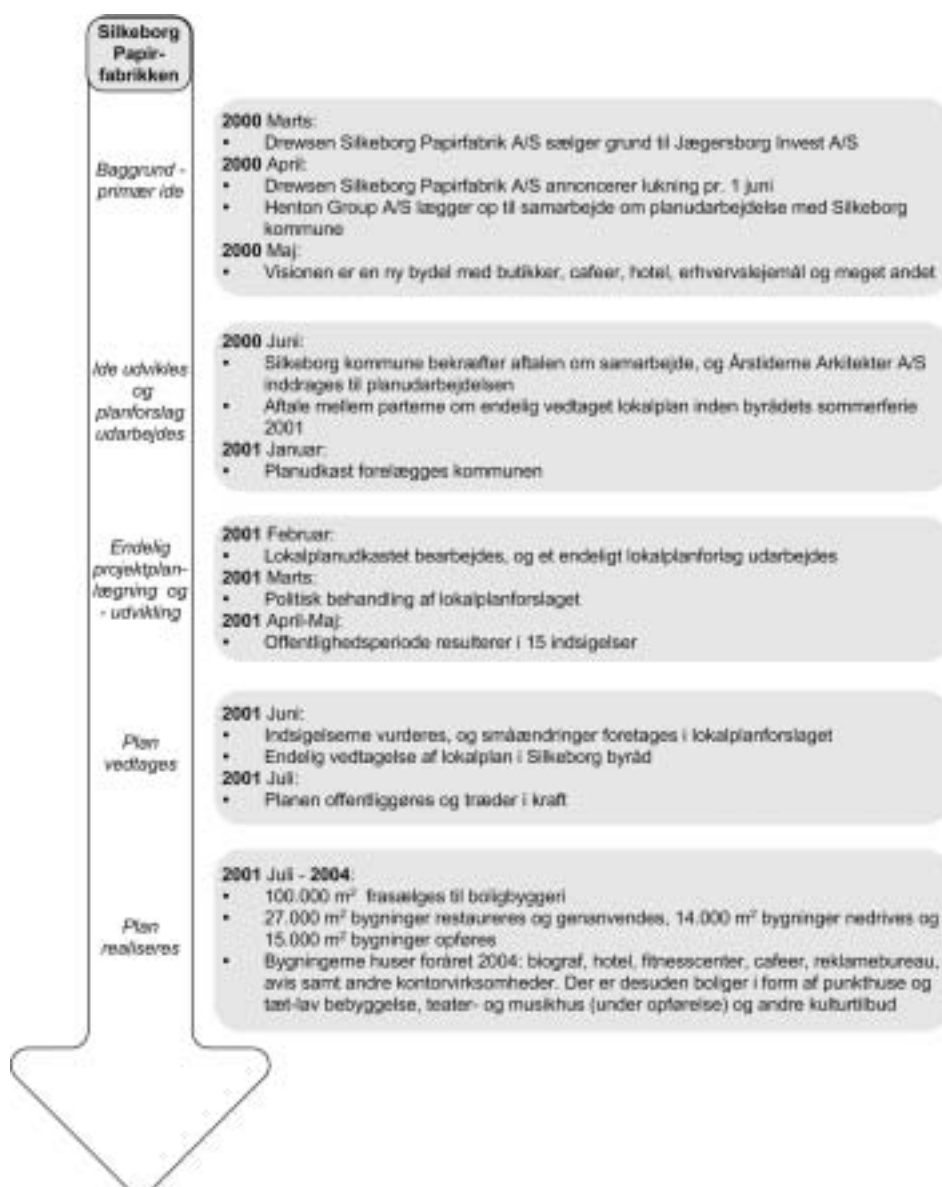


Illustrationen er fra den første lokalplan for området, og derfor fremgår områdenumrene. Den første lokalplan indeholdt udelukkende rammebestemmelser for område IV, og derfor blev der senere udarbejdet en detailplan for dette område. Der vil i det efterfølgende blive refereret til numrene I, II og IV på figuren i forbindelse med beskrivelsen af planernes indhold.

6.2 Omdannelsesprocessen

Til illustration af den samlede planproces ses på figur 6.5 en fremstilling af de vigtigste elementer i planprocessen. Den tidligere anvendte byplanproceslinie illustrerer således, hvornår hvilke dele af processen foregik, og hvem der var involveret i disse.

Figur 6.5:
Planprocessen ved
omdannelsen af
Silkeborg Papirfabrik



I tiden op til lukningen var kommunen godt klar over, at Papirfabrikken ikke ville overleve meget længere og gjorde sig derfor nogle tanker

om, hvad fremtiden ville bringe. Der foregik forhandlinger med nogle store investeringsfirmaer, men da Jægersborg Invest A/S meldte sig på banen, arbejdede kommunen for, at det blev den lokale investor, der fik lov at købe grunden. Som den interviewede politiker udtaler:

"[D]et var jo også i vores interesse at få lokale folk hvirolet ind i den der sag, fordi lokale folk skal jo gå op og ned ad gaden og hilse på folk, og dermed også være ansvarlige for, om det bliver godt eller skidt."

(Politiker, l. 31-34)

Efter købet af grunden blev kommunen og de nye ejere enige om at samarbejde om planlægningen af den "nye" bydel. Henton Ejendomme A/S, som var ansvarlig for udviklingen, valgte at få deres faste arkitektfirma, Årstiderne Arkitekter A/S, til at stå for selve detailplanlægningen i samarbejde med Silkeborg kommunes Miljø- og Planafdeling.

Det politiske niveau blev været repræsenteret i projektet helt fra starten, hvor direktøren for Henton tog kontakt til borgmesteren og fik hans principielle tilsagn til, at projektet kunne søsættes. Efter Hentons overtagelse af området blev der etableret en projektgruppe og en styregruppe. Projektgruppen bestod hovedsageligt af fagpersoner fra henholdsvis kommune og investors side. I denne gruppe blev der holdt mange møder, hvor detaljerne i projektet blev forhandlet på plads, og dermed opstod grundlaget for lokalplanerne ud af dette samarbejde. Styregruppen bestod af personer, som stod med det overordnede politiske og økonomiske ansvar. Her mødtes man sjældnere og tog stilling til de skitserede løsninger fra projektgruppen. Øverst i beslutningshierarkiet lå Byrådet, der havde den endelige beslutningskompetence. På figur 6.6 ses en oversigt over alle aktører og deres placering i beslutningshierarkiet.

Figur 6.6:

Oversigt over aktører og beslutningshierarki ved omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik



I planlægningssektionen i Silkeborg Kommune er der tradition for, at alle medarbejdere mødes jævnligt og diskuterer de aktuelle opgaver og således også med Papirfabriksprojektet. Den øvrige del af forvaltningen er blevet inddraget, når der var brug for det og har således deltaget i relevante møder i projektgruppen.

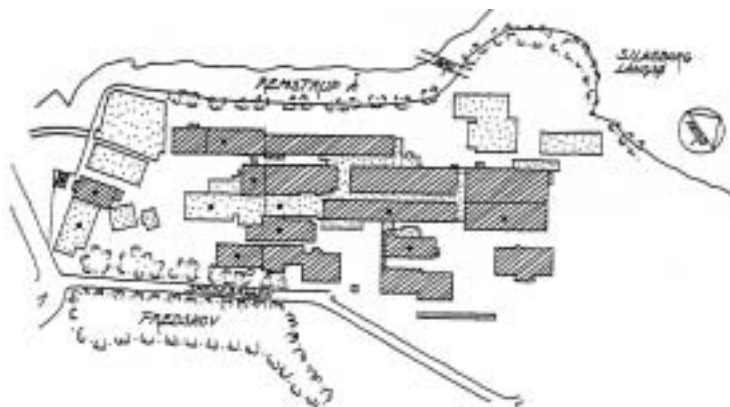


Figur 6.7: Papirfabrikken før omdannelsen

I denne forbindelse blev der i august 2000 lavet en komplet gennemgang og klassificering af bygningsmassen på fabriksområdet. Bygningerne blev vurderet ud fra både arkitektonisk og kulturhistorisk værdi samt den byggetekniske stand. Gennemgangen dannede grundlag for udvælgelsen af bevaringsværdige bygninger, som blandt andet skete i samarbejde med Silkeborg Museum. Ingen af bygningerne var fredet, men Henton og Årstiderne valgte alligevel at genbruge en stor del af disse. Politikerne fortæller, at det faktisk endte med, at der blev bevaret end væsentlig større del end kommunen havde forventet. På figur 6.8 ses en oversigt over, hvilke bygninger der ifølge lokalplanens redegørelse skal fjernes, og hvilke der bevares. Bygninger, der skal nedrives, er markeret med priksignatur, og bygninger, som bevares, er markeret med skråskravering. Prikkerne angiver, at bygningerne er klassificeret under "høj bevaringsværdi" i Silkeborg Kommuneatlas.

Figur 6.8:

Plan over nedrivninger
og bevaring af tidligere
fabriksbygninger
(Lokalplan 113.05)



Som det ses af figuren, bestod bygningsmassen ved lukningen i hovedtræk af tre horisontale produktionsbaner. Udbygningen af Papirfabrikken er gennem tiden sket i faser, og på denne måde afspejler bygningernes arkitektur de forskellige perioder op gennem historien og giver som sådan et billede af industribyggeriets skiftende arkitektur gennem mange årtier.

En søndag i september 2000 blev der holdt åbent hus på Papirfabrikken, og mere end 4.000 silkeborgensere benyttede sig af tilbudet. De mange mennesker kunne se alle de gamle bygninger både indefra og udefra og dermed danne sig et overblik over mulighederne i området. Til stede var repræsentanter fra Henton og Årstiderne med en række plancher og andet materiale, der skitserede de foreløbige ideer. På denne måde kunne borgerne kommentere de første ideer og komme med egne forslag og ønsker til ejerne.

Der blev herefter udarbejdet en strukturplan for området, som havde følgende sigte:

"Intentionen i strukturplanen er at skabe en tæt sammenhæng med Silkeborg bymidte og at bygge videre på de mange kvaliteter i havne- og å-området. Mulighederne i den eksisterende bygningsmasse bør således udnyttes til at skabe sammenhæng mellem Papirfabrikkens areal og bymidten. Den del af området, som rummer fabriksanlægget, vil derfor blive inddraget i centerområdet som en del af bymidten, med mulighed for etablering af butikker, kontorer, liberale erhverv, kulturelle og offentlig funktioner samt boliger."
(www.papirfabrikken.dk 2)



Figur 6.9: Forskellige
perioders arkitektur

Med udgangspunkt i strukturplanen blev et egentligt lokalplanforslag (113.05) udarbejdet, og dette blev offentliggjort i marts 2001.

6.2.1 Lokalplanerne

Lokalplan 113.05 blev vedtaget i Silkeborg Byråd i juni 2001 og trådte i kraft pr. 7. juli 2001. Lokalplanen inddelte området i fem delområder som tidligere vist på figur 6.4, side 121. Område I var Papirfabrikkens produktionsområde, i hvilket mange af de gamle bygninger er bevaret. De væsentligste nye bygninger er de to havnehuse samt musik- og teaterhuset, som ligger ud til havneområdet.

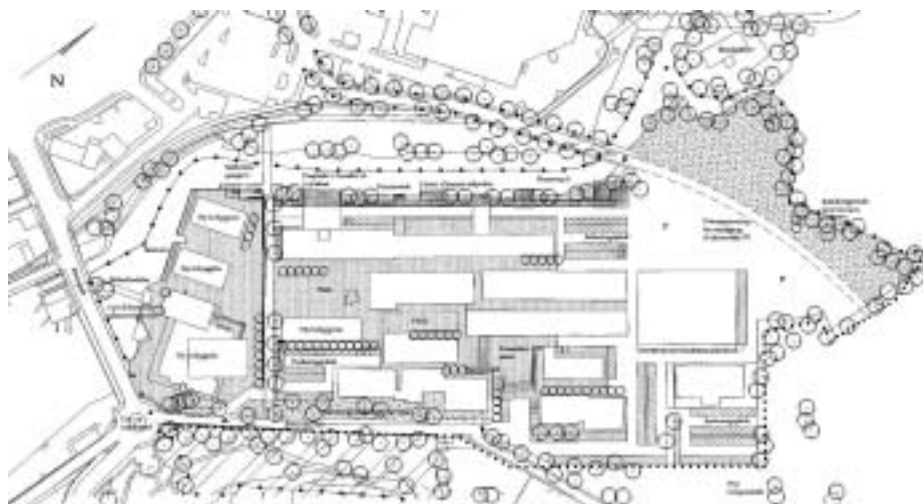
Figur 6.10:
Panorama over
havnefronten ved
Papirfabrikken



Som tidligere nævnt blev en række bygninger nedrevet, og derudover blev en række nye pladser og torve etableret. Som det kan ses af figur 6.11 er der væsentligt mere luft mellem bygningerne, og der er etableret en række parkeringspladser samt en fodgængerbro og en vejbro.

Figur 6.11:

Delområde I efter
omdannelsen (Lokalplan
113.05, Kortbilag nr. 4)



Hvis vi bevæger os videre til område II (som vist på figur 6.4 på side 121) var der her en række arbejderboliger opført i 1847, som er blevet suppleret af nybyggeri. Ifølge lokalplanen sikres områdets karakter gennem formuleringen: *"Ved opførelse af ny bebyggelse... skal arbejderboligernes arkitektur respekteres gennem udformning og materialevalg"* (Lokalplan 113.05, s. 28)

Figur 6.12:
Delområde II efter
omdannelsen (Lokalplan
113.05, Kortbilag nr. 3)



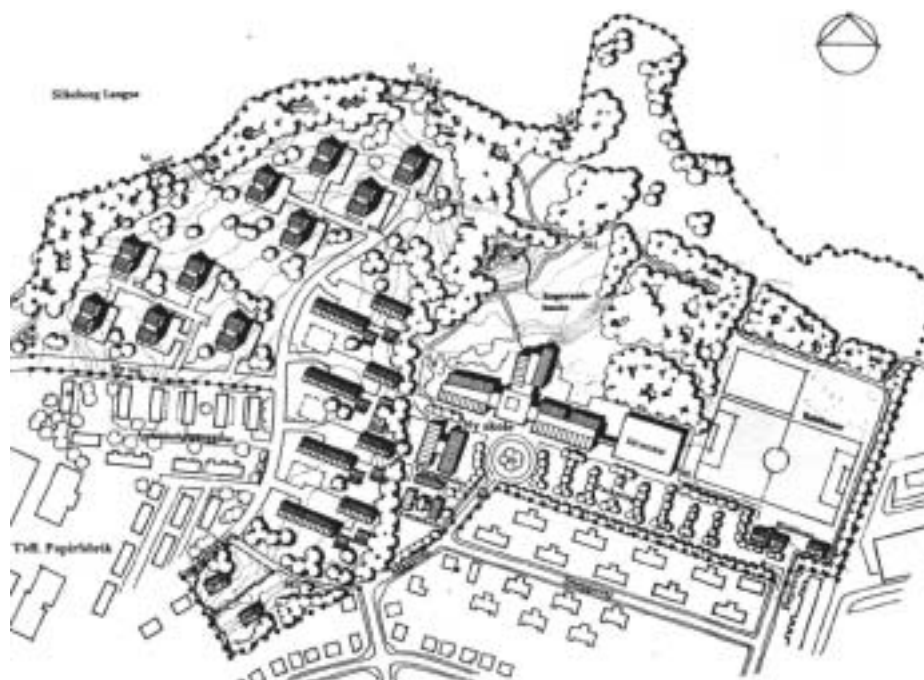
På figur 6.12 ses en illustrationsplan over de nyopførte andelsboliger i forbindelse med de gamle arbejderboliger.

Delområde IV blev som tidligere nævnt kun omfattet af rammebestemmelser i lokalplan 113.05, og derfor blev en ny lokalplan (113.06) udarbejdet og endeligt vedtaget i juni 2002. Den nye lokalplan havde baggrund i to konkrete byggeønsker. For det første ville Silkeborg kommune gerne opføre en ny skole på ca. 8.300 m², og for det andet ville byggefirmaet IBI gerne opføre 170 boliger fordelt på ca. 18.500 m². På

figur 6.13 ses en illustrationsplan over det nye byggeri.

Figur 6.13:

Delområde IV efter
omdannelsen (Lokalplan
113.06, Kortbilag nr. 3)



Overgangen mellem Silkeborg Langsø og lokalplanområdet etableres via et 30 meter bredt fredskovsbælte langs vandet, hvor der også anlægges en offentligt tilgængelig fodgængersti. Længst mod nord, med udsigt ud over søen, er der skabt mulighed for at opføre en række punkthuse i op til fem etager. Længst mod øst er den nye skole og tilhørende udenomsanlæg placeret. Imellem de to områder er der udlagt arealer til boliger i op til fire etager og længst mod syd mulighed for opførelse af to 1-2 familieshuse.

Indsigelserne til lokalplanerne

Der kom 15 indsigelser til lokalplanforslag 113.05, hvoraf de otte kom fra borgere og de sidste syv fra virksomheder og andre offentlige myndigheder, blandt andet Silkeborg Museum, Skov- og Naturstyrelsen og Århus Amt. Myndighedsindsigelserne omhandlede skov, §3-område

og en gammel slotsruin, alle i den nordlige del af området. Da disse indsigelser havde opsættende virkning på lokalplanen, måtte kommunen finde en løsning, hvilket medførte små ændringer i det endelige lokalplanforslag.



Figur 6.14: Punkthus i fem etager ved Silkeborg Langsø

I offentlighedsperioden til lokalplanforslag 113.06 kom der 11 indsigelser. De fire var fra borgere i området, og de øvrige syv kom fra Danmarks Naturfredningsforening, Århus Amt, Skov- og Naturstyrelsen, Silkeborg Statsskovsdistrikt og hele tre indsigelser fra ejeren af grunden, entreprenørfirmaet Gustav Hansen A/S. Gustav Hansen A/S var hovedsageligt utilfreds med etableringen af den førnævnte fodgængersti langs Silkeborg Langsø, som firmaet mente var et indgreb i den private ejendomsret, da arealet hørte til de førømtalte punkthuse.

6.2.2 Planernes realisering

Omdannelsen af området er i skrivende stund i det store hele realiseret, og resultatet ligger meget tæt op af illustrationsplanerne fra de to lokalplaner. På nedenstående figur ses en oversigt over området, som det ser ud på nuværende tidspunkt.

Figur 6.15:
Oversigtsplan efter
omdannelsen af
Silkeborg Papirfabrik
(Årstiderne Arkitekter
A/S)



Der er enighed blandt interviewpersonerne om, at resultatet fuldt ud lever op til, og måske endda overstiger, forventningerne. Et enkelt ankepunkt er dog, at der mangler grønt i det gamle fabriksområde, der i høj grad er præget af de mange belægningssten. Både investor og politiker fremhæver, at det er noget af det, der skulle være anderledes, hvis projektet kunne gøres om, eller hvis der skal laves noget tilsvarende et andet sted.

6.3 Borgerinddragelse

Planlæggeren og politikererne er enige om, at det var en mindre genistreg, da Henton indbød byen til åbent hus i starten af processen.

"[Til åbent hus arrangementet] gik der en erkendelse igennem byen, at det stod ikke til at redde det der. Og det var et knald-godt træk, for den erkendelse det er faktisk forudsætningen for, at vi kunne komme videre."

(Politiker, l. 46-49)

På denne måde fik man vendt de negative aspekter fra fabrikslukningen og opnåede befolkningens accept af, at området måtte omdannes, hvis det skulle indgå i sammenhæng med den øvrige by. Det var et bevidst valg, at borgerne skulle inddrages fysisk og ikke kun via en brochure eller lignende. Henton valgte at lade borgerne se, mærke og lugte området, og som arkitekten bemærker er det "*jo også en form for offentlighedsfase...*" (Bygherres Arkitekt, l. 232)

Der har, bortset fra den negative omtale i forbindelse med lukningen af fabrikken og nedlæggelsen af 130 arbejdspladser, næsten udelukkende været positiv omtale af projektet, og borgerne i byen har hele vejen igennem både været interesserede og tilfredse med projektet. Borgerne har ikke haft mulighed for at blande sig i indholdet af projektet, men er blevet informeret åbent hele vejen igennem. Informationen er hovedsageligt formidlet gennem den lokale avis, der har haft en fast klumme til artikler, debat og information om Papirfabrikken i mere end et år.

Arkitekten, som tidligere har været planmedarbejder i en kommune, mener det er vigtigt, at borgernes kommentarer og spørgsmål tages alvorligt, uanset hvor tåbelige de forekommer ud fra et rent fagligt synspunkt. I mange tilfælde vil borgernes protester og indsigelser ikke kunne imødekommes, men de skal behandles og besvares ordentligt alligevel.

"Jeg har jo oplevet mange borgermøder, hvor der står fagfolk som siger: 'vi skal have inddraget borgere, vi skal have inddraget borgerne, det er dem og det er aktivt' og så snart der er en borger der taler, så lyser det ud af dem, at de regner vedkommende for mindre end dem selv. Sådan noget, det kan en borger mærke lige med det samme!"

(Bygherres Arkitekt, l. 864-869)

Han mener desuden, at det er en fordel, hvis der ligger et vist oplæg inden borgerne inddrages, da en helt åben idéfase medfører en risiko for, at mange borgere bliver skuffede, hvis deres ideer ikke anvendes. Hvis der derimod ligger en række alternativer eller skitser, kan borgerne forholde sig til disse, og dermed minimeres risikoen for at skuffe mange. Repræsentanten for Henton bemærker i den forbindelse, at realitetssansen i forhold til ideer og forslag er ligefrem proportional med

mængden af midler, man har i klemme. Borgerne, som ikke behøver at overveje det økonomisk rationelle i deres ideer, kan foreslå hvad som helst. Bygherren derimod tænker først og fremmest på, hvad det koster, og om det kan forrentes.

6.4 Forvaltningspraksis og beslutningskompetence

Indholdet af projektet er blevet til i samarbejde mellem forvaltning og bygherre. Planlæggeren bemærker følgende om grundlaget for beslutningerne:

"Det er en faglig vurdering. Hvor meget man kan give køb på ikke. Det er derfor vi har politikerne til at være bagstoppere. Og i forbindelse med lokalplanforslagets fremlæggelse er man så inde at redegøre for: hvad er det så vi synes, at man kan give køb på ud fra et fagligt synspunkt. Så er politikerne inde at vurdere, hvor langt de vil gå i politisk henseende."

(Planlægger, l. 345-350)

Af ovenstående citat fremgår desuden, at embedsværket informerer politikerne om de bagvedliggende forhandlinger og de faglige argumenter, der ligger bag. På denne måde får politikerne et planlægningsfagligt grundlag til at træffe de politiske beslutninger på.

Projektet er stort set løst uden, at kommunen har måttet trumfe noget igennem. Det eneste aspekt, der ikke kunne opnås enighed om, er den tidligere nævnte stiftelse langs søen, hvor det endte med, at kommunen gjorde sin beslutningskompetence gældende. Medvirkende årsag til den relativt gnidningsfrie proces har været, at Henton hele tiden har fokuseret på at få projektet gennemført hurtigst muligt. Man har fra bygherrens side hellere ville bøje sig og løse problemet end komme ud i en langvarig og dermed, for projektet, ødelæggende konflikt.

"[H]vis nogle ting de rigtig går op i en spids, så tager det nogle gange lang tid at få dem bakked ud igen. Og tid det er ligesom penge også, hvis vi skal vente flere måneder på at kunne komme videre, fordi vi har kørt nogle ting op en spids. Så har vi ligesom sagt, at det er der ikke nogen grund til. Så må vi finde en løsning, som vi kan leve med både os og kommunen."

(Repræsentant for Henton, l. 630-635)

Hentons repræsentant synes i det hele taget, at processen er forløbet uden de store problemer. Der har dog været nogle diskussioner om, hvem der skulle betale adgangsvejene til området. Det endte med at blive bygherren, som mener, at det kan betragtes som prisen for at holde den høje hastighed gennem hele processen.

Silkeborg Kommune har en hovedregel om, at hvis der tegner sig et billede af megen modstand mod en plan eller et projekt i befolkningen, afholdes der et borgermøde midtvejs i processen. På dette møde trækkes linierne op, og en dialog sættes dermed i gang. Som politikereren siger *"kan [det] være, at de [borgerne] ikke får deres vilje, men således at vi kan få en forståelse for, hvad det er de gerne vil, og så måske dreje projektet hen imod det de gerne ønsker."*(Politiker, l. 303-305)

6.5 Erfaringer med partnerskab

Til trods for omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik er blevet realiseret hurtigt, har selve planlægningsprocessen ikke været meget hurtigere end normalt, da der er brugt mere tid på diskussioner mellem kommune og bygherre. Det har dog spillet ind, at projektet har haft politisk bevågenhed, og at bygherren hyrede byplankonsulenter til at udarbejde lokalplanerne. Politikereren anfører, at det er en løsning, som mange bygherrer vælger, da der kan være så meget som fem kvartalers ventetid, før forvaltningen får udarbejdet og gennemført en lokalplan. Derudover nævner politikereren også det pres, der ligger i, at der anvendes private midler, som han kalder for *"hurtige penge"*, i modsætning til offentlige midler, der oftest godt kan vente på, at en lokalplanproces går sin gang.(Politiker, l. 193)

Selve realiseringen er gået stærkt, og dette tilskrives delvis det gode samarbejde. Et andet væsentligt element har været bygherrens evne til at sikre fremdriften ved hyre arkitekter til at hjælpe byplanprocessen og ved at finde lejere og købere til arealerne, imens omdannelsen var i gang.

Kommunens planlægger anfører, at et samarbejde mellem bygherre og kommunen er en nødvendighed for at gennemføre en opgave af

denne størrelse, og at det ikke er første gang, at der samarbejdes med en investor. Bygherrens arkitekt tilføjer:

"Vi har jo igennem de senere år fået en langt større sammenbinding af de samarbejdsrelationer, der er mellem offentlige og private. Det er jeg ikke i tvivl om, at det er man nødt til, hvis man skal løse moderne plan- og byggeopgaver."

(Bygherres arkitekt, l. 902-905)

Samarbejdet skaber en synergieffekt, da hver part kan bidrage med sine styrker. Kommunen skal bevare det samlede overblik over planlægningen og tilse, at de givne projekt ikke spiller uhensigtsmæssigt ind på omgivelserne og samtidig overholder planlovgivningen, alt imens bygherren skal forsøge at skabe det bedst mulige område og har mere føling med, hvad der kan sælges, og hvordan detaljerne skal udformes.

"[N]år vi samarbejder med de private, skal vi være meget opmærksomme på, at der hele tiden er noget tilbage til fælles bedste, til fælles gavn, af natur og den slags ting."

(Politiker, l. 506-508)

Der er enighed blandt de interviewede om, at både kommune og investor er interesserede i at samarbejde, da begge parter kan se fordele heri. Investoren sikrer, at processen bliver kørt igennem med højest mulige hastighed, og kommunen sikrer, at der sker en udvikling i byen. Begge parter er bevidste om modpartens position, således ved bygherren godt, at kommunen skal sikre lovene overholdes, og kommunen ved, at bygherren skal kunne tjene penge på projektet. På denne måde er begge parter interesserede i, at der kan foregå et samspil i stedet for et modspil. Der skal indgås kompromiser fra begge sider, og det er vigtigt, at der er villighed til at give sig lidt i denne forhandling.

Der er ikke enighed blandt interviewpersonerne om at kalde samarbejdsprocessen for partnerskab. Bygherren og politikerer mener ikke det er tilfældet, da kommunen ikke har involveret sig i en egentlig selskabsdannelse eller på anden måde været økonomi involveret i projektet. Planlæggeren og bygherres arkitekt mener derimod, at der er tale om partnerskab grundet den store tillid og enigheden om målene parterne imellem. Vi kan dog konkludere ud fra interviewpersonernes



Figur 6.16: Papirfabrikken tidligere hovedbygning, opført 1864 og huser nu revisionsfirma

udtalelser, at samarbejdet har karakter af partnerskab, sådan som vi har defineret det tidligere i rapporten¹.

6.6 Interesse for omdannelsen

Omdannelsen af Papirfabrikken har fra starten fået meget opmærksomhed, da området spiller en meget central rolle i Silkeborgs historie, og da det ligger centralt placeret. Bygherren har formået at lave en positiv "branding" af projektet gennem åbent hus arrangementerne og brugen af pressen. Dette har medvirket til, at borgerne i byen stort set uden undtagelse har været positive over for projektet, og det kan på denne måde siges at have en legitimerende effekt.

Det anføres af alle interviewpersonerne, at det faktum at grunden har været lukket land for offentligheden gør det nemmere at få offentlighedens støtte til projektet. Politikeren udtaler følgende:

"[J]eg tror det er fordi der ikke var nogle velerhvervede rettigheder på området. ... Den lukkede dør ved Papirfabrikken har gjort, at planlægningsdelen blev meget nem bagefter."

(Politiker, l. 314-323)

Han tilføjer, at borgerne i de fleste planprocesser er væsentligt mere kritiske og kommer med langt flere indsigelser. Udover borgernes opbakning har der været stor politisk støtte helt fra starten, og projektet blev dermed prioriteret højt i forvaltningen. Der var politisk ønske om og opbakning til et konstruktivt samarbejde med investor.

Repræsentanten for bygherren og dennes arkitekt fortæller, at der har været en enorm interesse for projektet udefra, da processen er gået så hurtigt og relativt smertefrit.

"Vi får besøg af kommunaldirektører fra stort set hele landet, både fra Fyn og Jylland og Sjælland og København. Så kommer der folk og ser på det"

¹Et partnerskab er baseret på en forståelse, aftale eller kontrakt mellem offentlige myndigheder og private interessenter, som i samarbejde skal løse en eller flere specifikke opgaver eller udvikle en strategi for udvikling, der kan komme såvel dem selv som almenvellet til gode.(se afsnit 4.6.5 side 88)

(Repræsentant for Henton, l. 751-753)

"Der har været et hav af rundvisninger dernede! I aner ikke hvad der har været af interesse for det af alle mulige faglige organisationer og foreninger og husmoderforeninger og Rotary klubber og erhvervsfolk og ejendomsmæglerkæder og arkitektforeninger og byplanlaboratoriet."

(Bygherres arkitekt, l. 769-772)

Kommunen har ud over den passive interesse i udvikling i byen også involveret sig aktivt i omdannelsen. I forbindelse med flytningen af hotellet overtog kommunen de gamle bygninger og lavede dem til ungdomsboliger. Derudover blev der opkøbt et stort areal til opførelse af en ny skole, og biografen blev løst fra en langtidskontrakt i andre lokaler, således den kunne flytte.

Sammenfattende er alle involverede parter enige om, at det har været et godt og frugtbart samarbejde. Desuden udtaler alle interviewpersonerne sig om det store ejerskab, der er opstået hos alle parter - investor, arkitekt, forvaltningen, politikerne og borgerne i almindelighed.

6.7 Magt og indflydelse

Noget af det første der skete efter overtagelsen af arealet var, at de tidlige ideer til projektet blev forelagt Byrådet, som sagde god for planerne. Efterfølgende blev næsten alle spørgsmål afklaret i projektgruppen og altså uden politisk indflydelse. Planlæggeren fremlægger forholdet således:

"Meget af processen kører jo alene på det faglige skøn, altså på vores fornemmelse af, hvad har vi politisk rygdækning til."

(Planlægger, l. 350-352)

Det eneste, som der ikke kunne opnås enighed om på tekniker-niveau, var parkeringsproblematikken. Der skulle ifølge kommunens parkeringsnormer være et bestemt antal pladser, men investor og dennes arkitekt kunne ikke få dette til at harmonere med den fysiske virkelighed. I sidste ende blev parkeringsnormen ændret, således et

mindre antal parkeringspladser end først planlagt skulle etableres.



Figur 6.17: Havnehusene på havnen i Silkeborg

Projektgruppen har fungeret uden en formand eller anden formel struktur. Deltagerne har alle haft aktier i en succesfuld proces, og det har drevet samarbejdet i denne gruppe. De endelige beslutninger omkring planforslaget blev truffet i styregruppen, hvor personerne med det overordnede ansvar sad. Herefter har Byrådet som planmyndighed tiltrådt forslaget.

Kommunen og investor kommer til at indgå i en form for interdependensforhold i og med, at kommunen kan opstille de officielle rammer, mens investor må udfylde disse. Omvendt kan investor ikke gøre noget uden kommunens accept. Dermed bliver et godt samarbejde centralt for realiseringen af projektet, og begge parter indgår i partnerskabet med dette i baghovedet.

Politikeren fortæller, at der foregår forhandlinger på både det formelle og det uformelle plan. Han bemærker følgende om de uformelle samarbejder:

"Det er i hvert fald almindelig praksis i en by som vores, hvor beslutningstagere og initiativtagere og ejere og politikere og så videre de bevæger sig rundt i de samme cirkler. ... Og det er på det niveau, det uformelle niveau. Der støder vi altså meget på hinanden rundt omkring. Og vi snakker. Arbejde og fritid det fletter sig jo sammen. ... Det er der meget af."

(Politiker, l. 725-736)

De uformelle samarbejder bygger på gensidig tillid, og hvis en investor misbruger tillidsforholdet, er det slut med det gode samarbejde med kommunen. Derudover beskriver politikeren nogle uskrevne etiske regler for de uformelle samarbejder. Der må under ingen omstændigheder være tale om, at der kan drages tvivl om habiliteten hos politikerne. Politikeren anfører, at *"[j]o mere uformelt man løser en opgave, jo mere formelt skal man faktisk optræde i forhold til modparten."* (Politiker, l. 792-794)

6.8 Erfaringer og anbefalinger

I Silkeborg er der tradition for samarbejde mellem kommune og bygherrer, især ved de større projekter. Dermed adskiller denne planproces sig ikke fra tidligere projekter i byen.

Det er strengt nødvendigt med en høj hastighed i omdannelsen, da det ikke er muligt at holde interessen hos parterne igennem en længere periode. Dette stiller omvendt høje krav til forvaltningen, da den skal sikre, at planlægningen følger lovgivningen, og at de overordnede hensyn tages med i betragtning. Hastigheden har, fra kommunens synspunkt, vist sig at have visse omkostninger i form af, at noget af det første realiserede byggeri ikke blev helt, som man kunne have ønsket sig. Alt i alt er kommunen dog godt tilfreds med resultatet, med undtagelse af manglen på grønt i området.

Arealforbruget til parkeringspladser anføres af både investor og politikere som ærgerlig, da det har bevirket, at der er meget få træer og andet grønt i de centrale dele af det gamle fabriksområde. Investor efterlyser en mulighed for at dispensere fra reglerne, når man renoverer gamle bygninger, da der ofte ikke vil være mulighed for at opfylde de nutidige krav uden at rive bygningerne ned.

Til trods for, at det gamle fabriksområde kommer i konflikt med sø- og åbyggelinier, skovbyggelinier, fortidsmindebeskyttelseslinier og §3-område, er samarbejdet med de overordnede myndigheder, ifølge bygherrens arkitekt, forløbet uden problemer, og de ønskede tilladelser og dispensationer er blevet givet til gengæld for visse indrømmelser fra investors side.

Det er nødvendigt med en klar rollefordeling mellem de private og de offentlige parter, således der ikke på noget tidspunkt opstår tvivl om, hvem der bestemmer hvad, og hvem der sidder med ansvaret. Derudover skal der helst herske et gensidigt tillidsforhold baseret på en åben og ærlig dialog mellem parterne. Af denne grund er en lokal investor at foretrække, da kommunen føler sig trygge ved, at investoren har et rygte at opretholde i byen og dermed også er interesseret i at lave noget, som hæver byen som sådan.

De personlige relationer er grundlaget for et godt samarbejde, og politikerne mener af denne grund, at det er vigtigt, at skabe en fælles forståelse mellem investoren og det øverste politiske niveau, men også

mellem kommunens planlæggere og bygherrens teknikere. Målet er en ejerskabsfølelse til projekt fra begge parter.

"[L]ige så snart at tingene er ved at køre i gang, så skal man huske at få startet netværket op med det samme. ... "Skab noget netværk, skab en fælles forståelse for hvor I vil hen med de her ting." Det er en stor hjælp efterfølgende."

(Politiker, l. 618-626)

Fra investors side er det vigtigt, at der på tidligst muligt tidspunkt foreligger en tidsplan, således at udlejningen eller videresalget af bygninger kan ske sideløbende med planlægningsprocessen. Investoren er tvunget til hele tiden at tænke i økonomi og mener derfor, at dette er den væsentligste hurdle ved en omdannelsesproces. Det har vist sig, at mange kommuner har områder, de gerne så omdannet på samme måde som Silkeborg Papirfabrik, men når de kontakter Henton for at høre, om de kan gøre det samme andre steder, bliver de nødt til at sige nej. Enten er det ikke muligt at få en tilstrækkelig husleje, eller også mangler det lokale kendskab til både kommune og mulige lejere og købere, som er helt centralt for at opnå tillid i starten af processen.

Bygherrens arkitekt giver herunder sit bud på, hvad der skal til for at skabe god planlægning i samarbejdet mellem offentlige og private:

"[V]i skal være fagligt dygtige, vi skal være troværdige, vi skal være åbne, vi skal være i stand til at give information, og vi skal være i stand til at lytte, og vi skal i øvrigt opføre os anstændigt. Det er det, det handler om!"

(Bygherres Arkitekt, l. 926-929)

Planlæggeren i kommunen supplerer ved at sige, at der kræves en høj grad af fleksibilitet fra forvaltningens side, da alle planprocesser er unikke, og det derfor ikke er muligt at lave en almen "opskrift" til at håndtere dem.

Med hensyn til lovgivningens indflydelse på planlægningen bemærker bygherres arkitekt følgende:

"Man kan jo sådan set bruge planloven til at lave god planlægning... men man kan også bruge den til at lave dårlig planlægning."

(Bygherres Arkitekt, l. 977-979)

Ovenstående citat understreger, at aktørernes indsats i planprocessen har stor betydning for resultatet. Som tidligere nævnt er det ikke ligegyldigt, hvem der sidder i arbejds- og styregrupper, og hvordan deres personlige relationer er.

6.9 Opsamling

Omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik er foregået i partnerskab, da investor og kommune har indgået en uformel aftale om samarbejde omkring den specifikke planproces. Målet har for investors part været at tjene penge, mens kommunen har sørget for, at projektet kom almenvellet til gode og i det hele taget bevaret det strategiske overblik over hele byens udvikling. Der har fra starten ligget et tidspres på processen grundet den private finansiering. Den private investor skal hele tiden tænke i økonomi og har derfor presset på, da tid er lig penge. Dette kan ikke være anderledes i et offentlig-privat samarbejde, men det kræver ekstra meget af forvaltningen at holde tungen lige i munden og sikre de overordnede hensyn.

Interviewene har vist, at samarbejde mellem det private og det offentlige ikke er noget nyt i Silkeborg Kommune, men at alle parter finder det naturligt og nødvendigt at samarbejde for at kunne realisere projekter. Omdannelsen af fabriksområdet var altså ikke første eksempel på offentlig-privat samarbejde i partnerskab, og det bliver heller ikke det sidste i Silkeborg Kommune.

Silkeborg Kommune har tradition for, at der i sager med stor og særligt potentielt negativ interesse fra borgerne afholdes borgermøder, således en dialog kan indledes. I nærværende tilfælde har der ikke været tale om noget borgermøde, da stort set alle har været enige i de planlagte tiltag i området. Denne enighed menes opnået ved de åbne huse, hvor befolkningen fik et andet forhold til området ved at se de fysiske forhold frem for at få tilsendt skriftligt materiale. Desuden har bygherren forsøgt at brande projektet positivt gennem de skrevne medier ved hele tiden at holde offentligheden informeret om udviklingen.

Bygherrens arkitekt, som har erfaring fra både kommunalt og privat

byplanarbejde, mener, at det centrale i samarbejdet er, at partnerne skal være dygtige, troværdige, åbne, informative, i stand til at lytte og i det hele taget opføre sig anstændigt. Hvis dette er opfyldt, vil partnerskabet både indadtil og udadtil fungere optimalt. Det er desuden vigtigt, at personrelationerne er gode, og at partnerne har tillid til hinanden for at sikre en god planlægning.

I omdannelsen af Papirfabrikken nævnes desuden investors lokalkendskab som en vigtig forudsætning for projektets succes. Da investoren er lokal og allerede er vant til at arbejde sammen med kommunen, er tilliden og de gode personrelationer sikret. Derudover har lokalkendskabet medført, at udlejningen og salget af arealerne er forløbet meget hurtigt, da investor har haft fingeren på pulsen. Yderligere et aspekt, der fremhæves som værende afgørende for projektets succes, er villigheden til at forhandle sig frem til løsninger og gå på kompromis fra både privat og offentlig side.

Bruun's Galleri Århus



Figur 7.1: Kapitlets placering i rapporten

7.1 Århus Kommune



Figur 7.2: Århus Kommunes placering i Århus amt

I dette kapitel vil byggeriet af Bruun's Galleri i det centrale Århus blive beskrevet. I den forbindelse ses der på baggrunden for byggeriet, selve lokalplanprocessen og de efterfølgende erfaringer, som de implicerede parter har gjort sig.

Kapitlet er skrevet ud fra en række dokumenter, som kan findes i litteraturlisten under "Specifikt for opførelsen af Bruun's Galleri i Århus"(side 230) og desuden ud fra de fire interviews foretaget med en planlægger fra Århus kommune, en politiker som var medlem af Teknisk Udvalg under processen, en repræsentant for byherren NCC og to borgere fra organisationen levendeby.dk.

Århus er "hovedstaden" i Århus amt. Der bor godt 290.000 mennesker i Århus kommune, og Århus er Danmarks næststørste by. Århus ligger centralt i Jylland med adgang til både motorvej og trafikhavn og er et af de største vækstområder i Jylland. Bruun's Galleri er opført på den tidligere Centralværkstedgrund, oprindeligt ejet af DSB. Centralværkstedsgunden er placeret i udkanten af den egentlige midtby, med Banegården som afgrænsning mod midtbyen. Kommunen har i den forbindelse gerne villet skabe en sammenhæng mellem arealerne, den øvrige midtby og Frederiksbjerg-området og binde det sammen til et samlet hele. På figur 7.3 ses en oversigt over de nærmeste omgivelser omkring Bruun's Galleri. Den røde markering angiver arealet, hvor Bruun's Galleri er opført.

Figur 7.3:

Bruun's Galleri og omgivelserne(Århus Amt ortofoto med egen markering)



7.1.1 Forvaltningens opbygning

Århus kommune adskiller sig fra de fleste kommuner i Danmark ved at praktisere magistratsstyre. Magistratsstyre består i, at der efter et valg dannes en magistrat bestående af borgmesteren og 5 rådmænd. De fem rådmænd er ikke formænd for tilknyttede stående udvalg, men aflønnede politiske ledere af forvaltningen. De stående udvalg har således også en formand, hvis hovedansvar består i at planlægge og organisere møderne. Rådmanden deltager i møderne, men har ikke stemmeret.

Magistraten er et led mellem forvaltningen og Byrådet. Når eksempelvis et lokalplanforslag er udarbejdet af embedsmændene, bliver det behandlet i magistraten, der indstiller tiltrædelse eller forkastelse i Byrådet.

I Århus kommune er der tradition for, at interessenter kan få fore-

træde for et udvalg. Det foregår ved, at den eller de, som har noget på hjerte, møder frem til udvalgmødet og får mulighed at fremlægge sine synspunkter. Politikerne kan vælge at stille opklarende spørgsmål, men som udgangspunkt indtager de udelukkende en lytteposition, og der er således ikke nogen diskussion mellem borger og politikere. Når selve udvalgmødet går i gang, hvilket foregår for lukkede døre, diskuteres de fremlagte synspunkter, og politikerne kan så bede forvaltningen om at undersøge sagen yderligere. Den interviewede politiker udtaler følgende om foretræder:

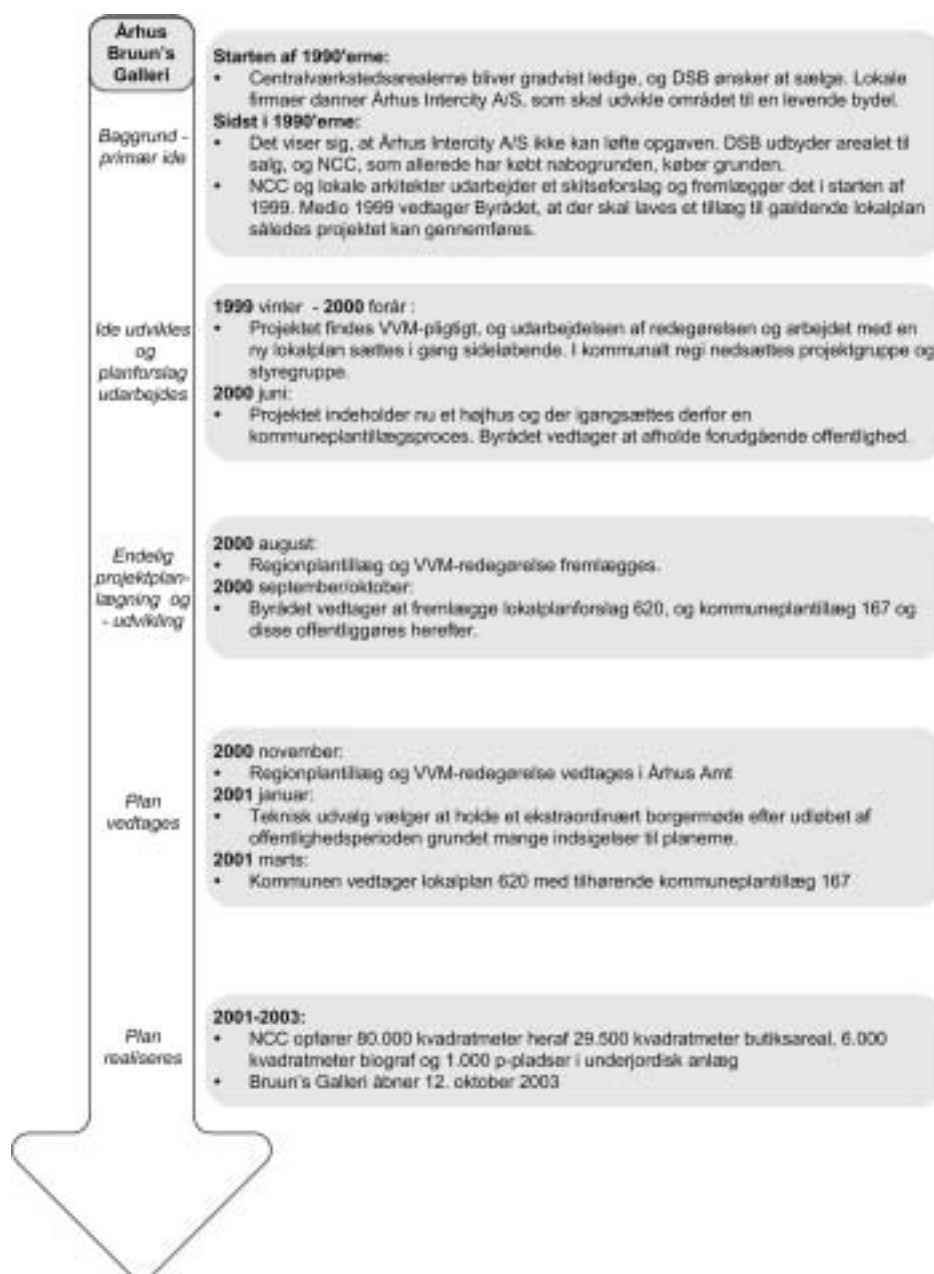
"Hvis folk er gode til at udtrykke sig og gode til at komme med nogle kompromisløsninger eller nogle gode spørgsmål, så kan man faktisk få noget indflydelse."

(Politiker, l. 281-283)

7.2 Planprocessen bag Bruun's Galleri

For at danne et overblik er der på figur 7.4 en oversigt over planprocessen forløb ud fra den tidligere præsenterede byplanproceslinie.

Figur 7.4:
Planprocessen ved
byggeriet af Bruun's
Galleri

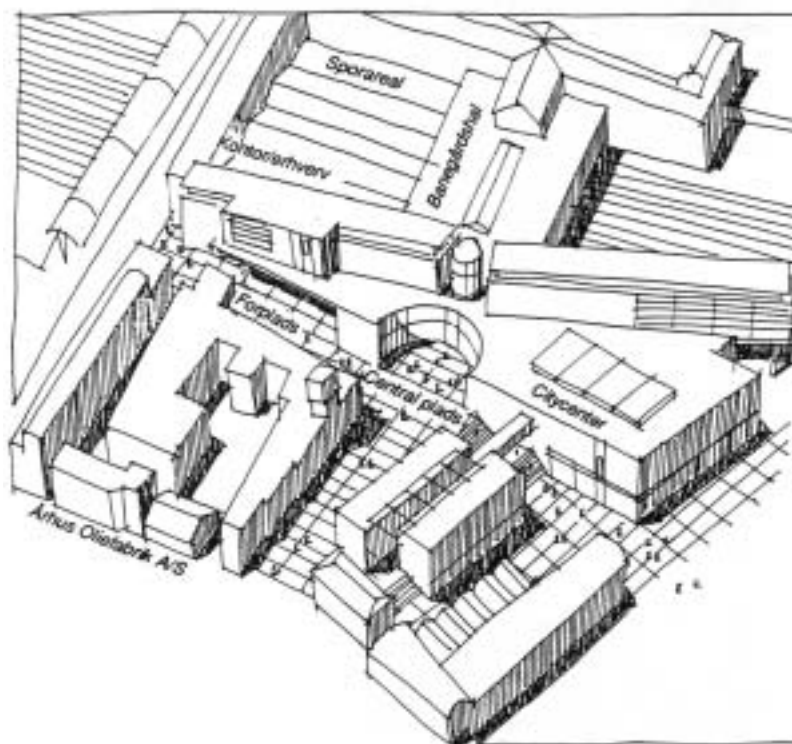


Figuren giver et kronologisk overblik over processen, og i det følgende vil en stor del af indholdet blive behandlet nærmere.

7.2.1 Historisk baggrund

Centralværkstedsgunden ligger sydøst for Århus banegård. I starten af 1990'erne begyndte DSB at rømme området, og der blev dermed åbnet for byudvikling på arealerne. I 1994 oprettes et udviklingsselskab, Århus Intercity A/S, som påtager sig udgifterne til planlægningsopgaven mod at have forkøbsret til arealerne. Udviklingsselskabet laver en række analyser, der danner grundlag for lokalplan nr. 531, som vedtages i 1996. Planen er en rammeplan for hele området, som giver mulighed for opførelse af dels et byøkologisk center og dels op til 17.000 m² detailhandel ud af et samlet maks-areal på 43.500 m². Planen har som overordnet formål at skabe en ny bydel på arealerne med blandet anvendelse til både boliger, erhverv og offentlige formål. På figur 7.5 ses en illustrationsplan, der viser, hvorledes bebyggelsen på det tidspunkt tænkes udført.

Figur 7.5:
Illustrationsplan fra
første lokalplan på Cen-
tralværkstedsgunden
(Lokalplan nr. 531)



På illustrationsplanen ses Århus Olie-grunden i nederste venstre hjørne. Denne del var på daværende tidspunkt underlagt en anden lokalplan, der også gav mulighed for detailhandel. Et samarbejde mellem Århus Olie og Århus Intercity blev forsøgt, men lykkedes ikke. Dette gjorde det svært for udviklingsselskabet at finde investorer til Centralværkstedsgrundens arealer. Optionen på arealerne udløb, så DSB arrangerede et nyt udbud, og denne gang var det NCC, som fik retten til arealet. NCC's opkøb markerer starten på planprocessen vedrørende Bruun's Galleri.

7.2.2 Samarbejdet indledes

Ud over købet af Centralværkstedsgunden havde NCC desuden erhvervet sig Århus Olie grunden og fremlagde i starten af 1999 et skitseforslag for det samlede område for Århus Byråd. På dette tidspunkt

havde NCC ikke noget færdigt projekt, men blot en ide om at ville slå de to områder sammen og bygge et butikscenter på cirka 27.000 m² samt kontorer eller hotel på cirka 28.000 m². Bygningerne havde på skitseforslaget karakter af 2-3 etagers byggeri i lighed med eksisterende byggeri og et "vartegn" på 9 etager. Byrådet bliver enige om, at ideerne er acceptable og vedtager at lave et tillæg til lokalplan nr. 531 og realisere byggeriet på denne måde. Samtidig bliver projektet VVM-screenet, og det findes at projektet er VVM-pligtigt.

Samarbejdets organisering

Da samarbejdet mellem Århus kommune og NCC med flere blev etableret, blev der fastlagt en struktur for, hvordan samarbejdet skulle foregå. På nedenstående figur ses en skematisk oversigt over, hvilke aktører der indgik, og hvor i hierarkiet de var placeret.

Figur 7.6:

Oversigt over aktører og beslutningshierarki ved byggeriet af Bruun's Galleri



For at starte nedefra blev der dannet en projektgruppe, som tog sig af udformningen og detailplanlægningen af projektet. Lige over denne lå styregruppen, hvor beslutningskompetencen reelt var placeret. Plan-

læggeren, der var medlem af projektgruppen, omtaler forholdet således:

"Der er også en styregruppe i øvrigt. ... De tog en del beslutninger, og så måtte vi andre jo rette ind. Så det var på højere plan."
(Planlægger, l. 208-212)

Allerøverst ligger Byrådet, som har den formelle beslutningskompetence. Byrådet har været involveret i flere omgange i sagen. Byrådet godkendte først skitseplanerne i 1999, dernæst godkendte de en forudgående offentlig høring i forbindelse med en kommuneplanændring i sommeren 2000, vedtog lokalplanforslagets udformning i efteråret 2000 og vedtog til sidst lokalplanforslaget endeligt med visse rettelser i foråret 2001. Flertallet bestod af Socialdemokratiet, Venstre og Konservativt Folkeparti, mens der var et mindretal bestående af Radikale Venstre, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti, som var modstandere af projektet.

Ud over de skitserede aktører har en række andre haft indflydelse på projektet. Udviklings- og driftsselskabet Steen og Strøm, som har specialiseret sig i butikcentre, kom omkring årsskiftet 1999-2000 på banen og købte halvdelen af NCC's del. Derudover var Institut for Centerplanlægning og COWI involveret i udarbejdelsen af analyser. Da projektet var VVM-pligtigt, blev der i amtsregi nedsat en arbejdsgruppe med blandt andet den ansvarlige planlægger fra kommunen og tovholderen fra NCC, og hvor Institut for Centerplanlægning også leverede analysemateriale til.

7.2.3 Et "nyt" projekt

I forbindelse med arbejdet med at definere byggeriet i projektgruppen blev det klart, at den gældende lokalplan ikke kunne rumme det påtænkte projekt. Desuden var det nødvendigt med et kommuneplantillæg. Projektet havde på dette tidspunkt udviklet sig til at omfatte et 17 etagers højhus, og selve udformningen af centret var ikke længere en åben struktur, som vist på figur 7.5, men i stedet en sammenhængende bebyggelse med et overdækket butikcenter.

På figur 7.7 ses en illustration af det nye projekt og dets sammenhæng med resten af Centralværkstedsgunden.

Figur 7.7:

Centralværkstedsgunden
med Bruun's Galleri
illustreret (Lokalplan nr.
620)



Da det ændrede projekt stred både mod de gældende lokalplaner og mod kommuneplanen, vedtog Byrådet i sommeren 2000 at afholde en forudgående offentlighedsfase i forbindelse med de kommuneplanændringer, der var nødvendige for at få gennemført lokalplanen for området. Efter den forudgående offentlighedsfase blev et kommuneplantillæg udarbejdet og sat sammen med et lokalplanforslag, som blev tiltrådt af Byrådet i efteråret 2000.

7.2.4 Indsigelser mod planerne

I dette afsnit fokuseres først på den forudgående offentlighedsfase til kommuneplantillægget og dernæst på lokalplan nr. 531 (omfatter også kommuneplantillægget), som er den byggeretsgivende plan for Bruun's Galleri.



Figur 7.8: Højhuset på 17 etager

Kommuneplantillæg nr. 167

Den forudgående offentlighedsfase til kommuneplantillægget resulterede i ni indsigelser, herunder 204 underskrifter, fra borgerne i området. Indsigelserne er enige om, at højhuset er en dårlig ide, og at den øgede trafikmængde i midtbyen bør undgås. Derudover er nogle af indsigelserne kritiske over for selve indholdet af planen og mener ikke, at der er behov for et butikscenter og forslår eksempelvis et grønt område eller flere boliger i stedet.

Lokalplan nr. 620

Der kom i alt 38 indsigelser til lokalplanen. Indsigelserne kom næsten udelukkende fra borgere eller organisationer, der repræsenterede borgere, mens en mindre del kom fra andre offentlige instanser som Århus amt og Skov- og Naturstyrelsen.

På tabel 7.1 ses en skematisk oversigt over indsigelsernes emner.

Tabel 7.1:
Indsigelsernes
procentvise
emnefordeling

Indsigelsens emne	%-vis forekomst i indsigelserne
Trafik	90 %
Anvendelse og butiksstruktur	74 %
Bygningsomfang og arkitektur	62 %
Planlægningsprocedure	33 %
Andre forhold	13 %
Sociale forhold	8 %

Som det kan ses af tabellen, omhandler langt de fleste indsigelser fysiske forhold som trafikforhold og størrelsen og anvendelse af byggeriet. Det skal nævnes, at der til tre af indsigelserne samlet set medfulgte cirka 5.500 underskrifter mod byggeriet.

Grundet de mange indsigelser til projektet vedtog Teknisk Udvalg at afholde et borgermøde efter udløbet af offentlighedsfasen. Det skal her nævnes, at der i Århus ikke er tradition for at afholde borgermøder i forbindelse med byplanlægningen, så det skal betragtes som en væsentlig indrømmelse fra kommunens side. Til stede på borgermødet var NCC, arkitekterne, repræsentanter fra forvaltningen samt en række politikere. Mødet startede med en præsentation af projektet fra

arkitekterne og NCC, og dernæst fik de fremmødte borgere mulighed for at stille spørgsmål eller komme med kommentarer til projektet. Alle spørgsmål og kommentarer blev registreret og efterfølgende behandlet af forvaltningen ud fra en planfaglig betragtning. Resultat af behandlingen blev fremlagt for Teknisk Udvalg, og herefter fik borgerne skriftligt svar på deres indlæg på borgermødet.

Ud over de skriftlige og mundtlige indsigelser var der også en række foretræder for Teknisk Udvalg, hvor borgere stillede spørgsmål til projektet. Dette medførte, at Teknisk Udvalg behandlede sagen seks gange, hvor normalen i følge den interviewede politiker er tre behandlinger i store sager. Årsagen til den ekstra grundige behandling kan findes i en politisk vilje til at behandle sager af stor interesse ekstra grundigt. Den interviewede politiker bemærker:

"[N]år vi har med de her sager at gøre, hvor der er stor interesse, så er der en konsensus blandt forskellige politikere om, at processen og borgerinddragelsen den skal prioriteres."

(Politiker, l. 169-172)

Den ekstra behandling førte kun til en enkelt ændring af lokalplanen, nemlig tilføjes af to etager med boliger øverst i højhuset. NCC modsatte sig boliger med henvisning til, at der var dårligere økonomi i at udleje boliger, og at der var for stor risiko ved at opføre ejerboliger. Kommunen så gerne flere boliger i byggeriet grundet borgernes modstand mod projektets mangel på boliger og da den oprindelige planlægning for Centralværkstedssarealerne havde opereret med boliger. Bruun's Galleri var sidste chance, da kommunen tidligere havde bygget en ny socialforvaltning på et areal, hvor der oprindeligt kunne opføres boliger. I sidste ende blev kompromiset, at de to øverste etager blev til ejerlejligheder, som blev solgt hurtigt.

Efter byggeriet af Bruun's Galleri opstod der en stor sag som følge af, at en række visualiseringer i både VVM-redegørelse og lokalplan var forkerte. Eksempelvis blev højhuset vist som værende lavere end faktisk opført. Det var dog udelukkende visualiseringerne, der var forkerte og ikke selve byggeriet, som holdt sig inden for rammerne af lokalplanen. En klagesag ved Naturklagenævnet medførte en erkendelse af,

at visualiseringerne var mangelfulde, men at de kun havde vejledende karakter og kun var en lille del af hele beslutningsgrundlaget og således ikke afgørende for sagen.

7.3 Borgerinddragelse og demokrati

Det blev valgt at følge de lovbestemte offentlighedsfaser, da NCC overlod beslutningen om, hvordan borgerne skulle inddrages til kommunen og amtet. Det blev overladt til styregruppen at bestemme, om der skulle gøres noget ekstraordinært ud af processen. Planlæggeren bemærker:

"På et tidligt tidspunkt spekulerede vi [i projektgruppen] på, om man skulle gøre noget specielt i den her sag, og det valgte vi så, at det måtte styregruppen tage stilling til. De valgte så ikke at gøre det. Og det måtte vi så tage til efterretning, at sådan skulle det være."

(Planlægger, l. 1023-1026)

Undervejs i processen opstod der et modstandernetværk, Aktion 2000, bestående hovedsageligt af enkeltpersoner og organisationer med base i de omkringliggende kvarterer. Dette netværk formåede at lægge så stort pres på projektet gennem omtale i aviserne, underskriftsindsamling og en række indsigelser til sagen, at det ekstraordinære borgermøde blev afholdt efter offentlighedsperiodens udløb. Desuden fik modstanderne en række foretræder for Teknisk Udvalg og dermed presset en yderligere behandling af sagen igennem. Den eneste ændring af projektet, som borgerne fik presset igennem var boligerne i de to øverste etager af højhuset.

Kommune og amt har fået medhold i de klagesager, der har kørt ved Naturklagenævnet, og dette er en blåstempling af deres måde at håndtere planprocessen på, men det ville være væsentligt bedre helt at kunne undgå klagesager. Som følge af den store modstand mod Bruun's Galleri har Århus Kommune fået udarbejdet den såkaldte "Århusmodel for borgerinddragelse". De interviewede borgeres holdning til modellen er dog kølig, da de ikke mener den er vidtrækkende nok. Borger 1 bemærker:

"Den er jo tilpas vag til, at situationen kan sådan set være den samme, som den hidtil har været: Så gennemfører man alligevel det projekt, som man på forhånd har sagt ja til. Der er ikke nogen forhåndsåbenhed, kan man sige, i det."

(Borger 1, l.193-196)

I forbindelse med udarbejdelsen af Århus-modellen for borgerinddragelse er der, på kommunens initiativ, blevet udarbejdet en rapport, som blandt andet er baseret på en interviewundersøgelse i området omkring Bruun's Galleri. Undersøgelsen består af 117 interviews med beboere og 54 interviews med erhvervsdrivende tilfældigt udvalgt inden for en afstand af 500 meter fra Bruun's Galleri. Undersøgelsen viser, at omkring 15 % af de adspurgte beboere og 20 % af de erhvervsdrivende har deltaget i debatten omkring byggeriet. Derudover betragter hovedparten af borgerne og de erhvervsdrivende kommunens håndtering af sagen som dårlig. De adspurgtes forslag til en bedre proces er en bedre og mere reel borgerinddragelse, hvor der lyttes mere til borgernes synspunkter. Man vil generelt set gerne have mere information og flere borgermøder. Meget få borgere og erhvervsdrivende kunne erklære sig enige i, at Bruun's Galleri forskønner byen, og at der var behov for flere butikker i midtbyen. (Århus Kommune 2004)

I Århus findes der de såkaldte fællesråd i hver enkelt bydel. I forbindelse med Århusmodellen er det meningen, at fællesrådene skal spille en større rolle i borgerinddragelsen i byplanlægningen. Problemet i dette kan være at fællesrådene de fleste steder dannes af medlemmer fra diverse organisationer og institutioners styrende organer. Der kan således opstå problemer med repræsentativiteten, da medlemmerne af fællesrådene ikke nødvendigvis er repræsentative for lokalområdet og de generelle holdninger heri.

Borgerne føler sig generelt magtesløse over for systemet, da den eneste direkte magt de har er deres stemmeafgivning, og den bliver nemt til en dråbe i havet i en by af Århus størrelse. Dette medfører, at borgerne generelt er skeptiske over for alt, hvad kommunen spiller ud med, og at politikerne som frontfigurer er genstand for udbredt mistillid.

Med hensyn til indsigelser føler borgerne ikke, at disse bliver taget seriøst, da de sjældent bliver fulgt. Borgerinddragelsen føles til tider som spil for galleriet, når der er økonomiske interesser involveret.

Spørgsmålet er, hvorvidt det skyldes mængden og karakteren af indsigelser, eller at kommunen reelt ikke lytter til borgerne. Planlæggeren bemærker hertil, at:

"Folk blander sig mere og mere. Det vil så også sige, at de giver udtryk for deres utilfredshed, hvis det ikke lige er som de havde tænkt sig."

(Planlægger, l. 504-506)

Repræsentanten for NCC mener, at det er karakteren af indsigelser, der er skyld i, at borgernes indsigelser sjældent følges. Indsigelserne er typisk urealistiske fra et økonomisk standpunkt, hvilket NCC naturligt nok har stort fokus på. Desuden er en del af indsigelserne møntet på det grundlæggende i planen og ikke detailspørgsmål, hvilket resulterer i, at indsigelserne ikke tages til overvejelse. Det er også fra kommunens synspunkt et problem, at borgerne ikke er klar over, at der er nogle ting, der ligger fast og som, fra kommunens side, betragtes som ufravigelige. Eksempelvis kan kommunen ikke bruge en indsigelse, der går på, at der skal være park i stedet for butikscenter, for den beslutning er allerede truffet. Som repræsentanten for NCC bemærker:

"Hvis det på Bruun's Galleri havde været et spørgsmål om at ændre på lidt facadeudtryk eller på et eller andet, kunne vi sagtens have efterkommet det, men ikke når det er så basalt som at sige: "Vi vil ikke have de butikker, og vi vil ikke have det højhus"."

(Repræsentant for NCC l. 560-563)

Borgerne mener til gengæld, at indsigelser ikke kan affærdiges med, at beslutningen er truffet i kommuneplanen på et tidligere tidspunkt. Fra deres synspunkt bliver det først aktuelt for borgerne at deltage, når der ligger et konkret projekt, som de kan vurdere. Kommuneplan-diskussioner involverer ikke borgerne, fordi de ikke kan forholde sig til dem, og fordi mange ikke forstår deres forhold til den øvrige planlægning.

"Det er jo tit problemet i forbindelse med kommuneplanændringer, hvor man tager en revision af hele kommunen samtidig. Der kan nemt luskes noget ind, hvor man på en lille matrikel opjusterer byggemulighederne. ... Som borger skal man virkelig være på dupperne for at følge med."

(Politiker, l. 1137-1150)

Visualiseringerne har været et stort stridspunkt i sagen om Bruun's Galleri, hvilket hovedsageligt skyldes, at borgerne tager visualiseringer meget alvorligt, især hvis der er tale veltillende computerillustrationer. Problemet er, at borgere generelt har svært ved at forholde sig til, at en lokalplan indeholder muligheder for byggeri af det illustrerede projekt, men også kan anvendes til noget, som ser helt anderledes ud. Hvis der er skitseret, at der må bygges op til 64 meters højde, er det for mange borgere ensbetydende med, at der bliver bygget 64 meter højt. Konsekvensen er, at når visualiseringer anvendes, tror borgerne, at det er det illustrerede, som bliver bygget, upåagtet at det er anført, at alle visualiseringer er vejledende. Repræsentanten for NCC mener, som en konsekvens af de dårlige erfaringer, at borgerne ikke nødvendigvis skal se visualiseringer af byggeriet, da disse til tider vil afvige fra virkeligheden som følge af justeringer i byggeprocessen. Han foreslår, at der i stedet anvendes traditionelle stregtegninger lavet i hånden frem for veltillende computerillustrationer.

Forvaltningen skal, i følge borgerne, indse, at hvis befolkningen skal bruge deres fritid på at deltage, vil de også have noget indflydelse. Det kan siges, at der er et skisma mellem borgernes problemer med overordnet planlægning på den ene side og kommunens ufravigelige forudsætninger fastlagt i netop den overordnede planlægning på den anden side.

"Det er jo det forvaltningen siger hele tiden: "Jamen I kommer ind for sent, I kommer ind når der kommer et helt konkret forslag til at udfylde den der byplan, som vi så har arbejdet med." På den anden side kan man også sige, at som borger, selv med indsigt ... er det meget svært at forholde sig til et helt hav af byggesager eller byplansager i en by af Århus størrelse, når der ikke er noget ansigt på det."

(Borger 1, l. 270-276)

Borgerne forventer, at borgerinddragelsen sker på deres præmisser og føler, at kommunen har ansvar for at gøre det forståeligt.

7.4 Forvaltningspraksis og beslutningskompetence

Planlæggeren vægrer sig ved at kalde samarbejdet mellem kommune og investor for et partnerskab ud fra betragtningen, at det er kommunen, der sidder med den endelige beslutningskompetence. Planlæggeren svarer følgende på spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om partnerskab:

"Nej, det synes jeg ikke. Det er det ikke mere end nogen andre... Der kan godt være nogle ting vi justerer og laver om og er uenige med bygherren om, men så må vi jo finde et eller andet, som vi kan leve med. Men det foregår selvfølgelig i en dialog med den bygherre. Men det er jo ikke et partnerskab, kan man sige, fordi det er jo os der bestemmer, hvordan det skal se ud, og hvad det skal ende med."

(Planlægger, l. 532-537)

Ovenstående citat viser, at forvaltningens praksis på området ikke er ændret, men at forvaltningen i Århus Kommune er vant til at arbejde sammen med bygherrer og finder dialogen helt naturlig. Repræsentanten for NCC bemærker også, at hans fornemmelse af kommunens engagement er, at det har været som endnu en sag, da de ikke har haft noget aktier i området.

Forvaltningen sidder i sidste ende med både beslutningskompetence og ansvar for de trufne beslutninger og træffer derfor de endelige beslutninger ud fra faglige hensyn. Dermed ikke sagt, at bygherren ikke har mulighed for at påvirke disse beslutninger. Repræsentanten for NCC udtaler følgende om udgangspunktet for samarbejdet og hvordan enighed opnås:



Figur 7.9: En af indgangene til Bruun's Galleri

"[D]et skal jo være en forretning for os, så vores opgave er at få bygget flest mulige m² på mindst muligt jord og få bebyggelsesprocenten størst mulig. ... vi starter jo selvfølgelig med stort volumen og kommunen siger: "Nej, det er for voldsomt det der!" ... og så mødes vi et eller andet sted der imellem. Det er en forhandling, hvor vi selvfølgelig også må gå på kompromis sommetider..."

(Repræsentant for NCC, l. 364-370)

I forbindelse med forhandlingen nævner repræsentanten for NCC som sit vigtigste pressionsmiddel, at kommunen ikke kan stille for voldsomme krav, da det i sidste ende vil føre til, at en potentiel investor vælger at opgive projektet jævnfør ovenstående udtalelse om økonomiens vigtighed for investor. Dette argument mener de adspurgte borgere dog ikke gør sig gældende i Århus Kommune, da kommunen er så attraktiv at bygge i, at der sagtens vil kunne findes en anden investor, hvis et givent projekt mislykkes.

Den interviewede repræsentant for NCC stod som tovholder fra denne side. Han var således med i både projektgruppe, styregruppe og i amtets VVM-redegørelsesgruppe. I den forbindelse udtaler han om samarbejdet, at *"det har været rigtig godt, både med kommunen og amtet."* Han omtaler i øvrigt de afholdte møder som værende *"utroligt konstruktive"*. (Repræsentant for NCC, l. 353, 354)

VVM-redegørelsen har vist sig at være forkert på en række områder, blandt andet i forbindelse med trafikmængde og de førømtalte visualiseringer. I den forbindelse føler borgerne, at amtets rolle som øverste myndighed og kontrollant i forbindelse med udarbejdelsen af VVM-redegørelser udvandes, når udarbejdelsen sker i samarbejde med både bygherre og kommune. Lovgivningen anfører, at bygherren skal videregive oplysninger om det givne projekt, og vi har ikke fundet noget der antyder, at andet er foregået, til trods for borgernes skepsis. Det er dog forståeligt, at borgerne er mistroiske, da deres forventning til amtet er, at de skal fungere som kontrollant på kommunens beslutninger.

7.5 Erfaringer med partnerskaber

Planlæggeren bemærker, at der blev brugt mange ressourcer på at definere projektet, fordi NCC ikke kom med et færdigt projekt, men blot en ide om, hvordan området skulle udformes. Planlæggerens erfaring med bygherrer viser at:

"De laver en tidsplan. Det er faktisk det første de laver og så nogle kalkuler, og så må resten komme bagefter. Tidsplanen skal holde, simpelthen. Fordi det har de regnet ud."

(Planlægger, l. 770-772)

Det vigtigste element i et projekt, for en bygherre, er hvornår planen kan være realiseret, da lejerne helst skal stå klar ved den snarlige åbning for at mindske udgifterne. Desuden kan markedet ændre sig på ganske kort tid, og eksempelvis kontorer, der var efterspurgt da planprocessen startede, er måske ikke længere rentable, hvis den samlede proces tager for lang tid. Når bygherren anfører, at hastigheden af planudarbejdelsen er vigtig, vælger kommunen ofte at sige, at bygherren selv må bidrage til lokalplanen ved at ansætte konsulentbistand. I tilfældet Bruun's Galleri blev der ansat en lokal byplankonsulent, og kommunen stod hovedsageligt for de procesmæssige opgaver og informationsarbejdet i forhold til politikerne.

Processen blev forlænget med cirka tre måneder grundet den store negative bevågenhed. NCC havde regnet med, at lokalplanen kunne godkendes umiddelbart efter offentlighedsperioden, men Teknisk Udvalg valgte at afholde et efterfølgende borgermøde og behandle sagen ekstra grundigt. Sammenfattende tog udarbejdelsen mere end et års arbejde fra NCC, dennes konsulenter og den kommunale forvaltning. Repræsentanten for NCC bemærker desuden at:

"De [embedsmændene] er også bange for at få kritik bagefter, hvis de ikke har været nøjagtige nok, så det er da en mere kritisk proces, absolut. Vi går meget mere i detaljer når det er inde i midtbyen."
(Repræsentant for NCC, l. 603-605)

Repræsentanten for NCC mener, at der er forskel på kommunernes måde at håndtere indsigelser og borgerinddragelse på. Han har, i forbindelse med et samarbejde med Odense Kommune, observeret, at borgernes meninger i højere grad medfører ændringer i projektet der. Han mener dog samtidig, at borgernes muligheder for indflydelse afhænger af, om indsigelserne har konstruktiv karakter.

Der ligger et pres på forvaltningen fra politikerne om at fremme udviklingen. Af denne grund kan forvaltningen ikke altid lade de faglige hensyn veje tungest, men kan være tvunget til at slække på krav, hvis der ikke er politisk rygdækning til disse. Dette kommer nogle gange til udtryk ved, at det bliver gjort klart, at sagen har politisk prioritet.

"Det [Bruun's Galleri] havde da helt klart borgmesterens støtte i en

meget tidlig fase af projektet. Og så også andre politikere selvfulgelig. ... Men hvis der er en stor politisk interesse for at få sagen kørt igennem i en fart, så gør vi da det. Der kan være en politisk prioritering af sager. ... Ikke sådan direkte udtrykt fra politikerne, men fra andre i systemet. De gjorde opmærksom på, at det [Bruun's Galleri] havde høj prioritet."

(Planlægger, l. 174-175, 834-842)

7.6 Image, holdninger og interessekonflikter

Styregruppen valgte tidligt i forløbet, at Bruun's Galleri ikke skulle behandles anderledes end andre sager med hensyn til information og borgerinddragelse, og der var efterfølgende overraskelse over den heftige modstand mod byggeriet. Planlæggeren anfører, at styregruppen betragtede det som en selvfølge, at der skulle ske en udvikling på arealerne og derfor ikke havde regnet med den kraftige negative reaktion. Der blev ikke gjort noget forsøg fra forvaltningen eller NCC's side på at melde positivt ud, hvad projektet omhandlede, og hvad fordelene var. Aviserne havde stort set kun negative artikler undtaget enkelte gange, hvor politikerne udtalte sig positivt om byggeriet. På denne måde fik modstandernetværket lov til at dominere pressen og dermed den "offentlige mening", hvilket sandsynligvis også er medvirkende til at førnævnte interviewundersøgelse viste, at hovedparten af borgere og erhvervsdrivende i området mente, at kommunen havde håndteret sagen dårligt.

De adspurgte borgere mener, at den ringe information ikke bare er et problem for dem, men også for politikere, som ikke er med i Teknisk Udvalg.

"[D]e eneste politikere, der har en mulighed for at have en rimelig indsigt, det er faktisk dem, der sidder i Teknisk Udvalg. Det vil sige, at der sidder en række politikere uden om, der ofte ikke har et højere indsigt niveau end befolkningen generelt."

(Borger 1, l. 217-220)

De adspurgte borgere er frustrerede over, at de ikke får alle oplysninger i forbindelse med offentlighedsfaserne. Hvis der er truffet beslutninger, som ikke står til at ændre, vil borgerne informeres, for

ellers kommer det til at føles som en meningsløs skinproces. Det er ødelæggende for forholdet mellem borger og kommune, hvis borgerne føler, at de bliver holdt for nar.

Politikeren mener, at det kunne være en klog strategi at arbejde bevidst med informationsflowet for derigennem at komme konflikterne i forkøbet. Derudover tilføjer han at:

"Den måde man kommenterer indsigelser på, den er nogle gange nok lidt for embedsmandsagtig: "De indkomne indsigelser gav ikke anledning til ændringer i lokalplanforslaget" punktum. Det er tit man ikke vælger at gå ind i en forholden sig til tingene. Man kunne godt vælge en lidt mere positiv og åben stil."

(Politiker, l. 1186-1190)

Repræsentanten for NCC tilføjer, at de har lært, at når et projekt skal præsenteres, er det vigtigt at holde sig målgruppen for øje. Det er borgerne, der skal forstå, hvad der påtænkes, og dermed skal der gøres meget ud af at forklare borgerne projektet. Dette gælder både i forhold til visualiseringer og selve planen.

På nuværende tidspunkt anfører repræsentanten for NCC og planlæggeren, at omsætningen i følge centerledelsen i Bruun's Galleri har slået deres bedste forhåbninger, og at de fleste nu er godt tilfredse med resultatet og på centrets åbningsdag var der 100.000 besøgende. Til forskel fra dette mener politikeren, at den megen negative omtale har medført, at der er mange, der af princip ikke vil handle i Bruun's Galleri.

7.7 Magt og indflydelse

Undersøgelsen af dette eksempel har vist, at der generelt træffes beslutninger på forhånd, og at der eksisterer en magtfuld gruppe personer, som styrer udviklingen. Planlæggeren har som tidligere citeret udtalt, at projektet havde borgmesterens støtte og havde politisk prioritet, hvilket blev gjort klart af de ledende medlemmer af forvaltningen, som også sad i styregruppen. Politikeren nævner netop startfasen som et meget centralt punkt i en proces.

"Altså der er jo nogle møder på rådhuset med rådmanden, inden at man laver sådan et lokalplanforslag. ... [Det] er et indledende arbejde, hvor en potentiel bygherre har mulighed for at præge sådan et lokalplanforslag meget."

(Politiker, l. 360-364)

Politikeren fastslår desuden, at det udover rådmanden er "indercirklerne", som deltager i denne del af planlægningen (Politiker, l. 374).

Borgerne oplever således også, at det er den øverste ledelse af forvaltningen og en udvalgt del af politikerne, der træffer beslutningerne, og at disse beslutninger er truffet længe inde borgerne får mulighed for at blande sig i debatten.

"[B]orgerinddragelsen den skal prioriteres. Det ønsker man samtidig med, at der nok er en del, der har konkluderet på forhånd."

(Politiker, l. 171-173)

Den interviewede politiker illustrerer med denne udtalelse skismaet mellem ønsket om borgerinddragelse og de allerede trufne beslutninger.

Det er markeds kræfterne, forstået som det der bedst kan betale sig for investorer at opføre, der er bestemmende for hvilke projekter, der bliver realiseret. Det er investorerne, der har pengene til at realisere byggeriet og dermed er deres indflydelse på planens indhold naturligt nok stor.

"Der hvor det kommer til at styre det, det er, om de potentielle bygherrer kan afsætte det de gerne vil. Det er det, der bliver styringen i det. Og hvis det er sådan, at en potentiel bygherre siger at: "det her går ikke, vi skal have nogle flere boliger ind", så kan det godt lade sig gøre, men det er ud fra hans synsvinkel."

(Politiker, l. 97-101)

Politikerne lod sig overtale af de mange arbejdspladser, og i det hele taget den udvikling et byggeri til omkring en milliard medfører, selvom modstanderne anfører, at der slet ikke er brug for flere butikker i Århus midtby.

7.8 Erfaringer og anbefalinger

Planlæggeren mener, at selv en god lokalplan kan bruges til at bygge noget dårligt. Når der foregår et samarbejde mellem kommune og bygherre om et konkret projekt er det nemmere for kommunen at styre byggeriets faktiske udformning, da lokalplanen skræddersys til netop det givne byggeri. I nærværende eksempel lå der allerede en lokalplan, som gav mulighed for opførelse af det samme antal kvadratmeter, men i en anden udformning. Med udarbejdelsen af en ny lokalplan fik kommunen mulighed for at tilpasse byggeriet de nutidige forhold.

Store byggerier har større risiko for at møde stor modstand. Det er derfor en god ide at være ekstra opmærksom på, hvordan borgerne inddrages i store sager. Samtidigt er de store sager også de sværeste at ændre grundet de mange penge, som er involveret. Der kan ikke anvises nogen lette løsninger på denne problematik, men hvis der generelt set hersker respekt og et godt informationsflow mellem borger og forvaltning, er det nemmere at forstå og acceptere.

Muligheden for at få foretræde for Teknisk Udvalg er en variation af borgerinddragelsen, som har flere fordele. Det kan virke konfliktløsende i tilfælde, hvor uenige interessenter får foretræde samtidigt og vil i mange tilfælde være med til at opkvalificere beslutningsgrundlaget, da interessenterne ofte kan påpege mangler i forvaltningens undersøgelser, hvilket får politikerne til at bede om yderligere bearbejdning. Den interviewede politiker mener dog, at foretræder ville være endnu bedre, hvis der var mere kommunikation mellem politiker og interessant frem for at det blot er en fremlæggelse af interessentens synspunkter som udvalget diskuterer, når denne er gået.

Repræsentanten for NCC mener, at personsammensætningen har betydning for samarbejdets succes og vil altid forsøge at vælge kommunens sædvanlige konsulenter for, at sikre at der eksisterer god kemi mellem kommune og konsulent.

Borgerne mener, at processen kunne forbedres ved at starte helt fra bunden, når man inddrager borgerne. Derudover vil borgerne gerne tages alvorligt og respekteres, således at inddragelsen ikke bare bliver en automatik, som udføres for at sikre en formel legitimitet. Borgerne mener også, at det er vigtigt med information og gennemsigtighed, således det er muligt at se hvilke beslutninger, der allerede er truffet.

Kommunen burde, ifølge den interviewede politiker, arbejde målrettet med at få borgerne til at forstå og interessere sig for kommuneplanen, da det tit er her kimen til konflikter ligger.

Borgere i lokalområderne har en viden om forholdene, som politikere og forvaltning ikke kan matche, hvilket taler for at nærdemokratiet styrkes. Dette skal holdes op imod planlægningens rolle som en måde at sikre byens overordnede udvikling. I midt-bysager oplever borgerne, at deres interesser er prioriteret lavere end eksempelvis kultur- og erhvervsinteresser. Politikerens udtaler om problematikken:

"Jamen altså demokratiet er jo enormt svært at sikre i de her sager. For hvis man virkelig lægger vægt på, at lokaldemokratiet varetages af beboergrupper i nærområdet, så er det meget tungt. For du har også med nogle sager at gøre, hvor man må sige, at det er byens samlede udvikling, og hvem skal træffe beslutninger om det?"

(Politiker, l. 799-803)

En væsentlig erfaring i projektet har været, at illustrationer skal være vellignende, ellers gør de mere skade end gavn. Forvaltningen skal, i højere grad end praktiseret i dette eksempel, kontrollere visualiseringernes rigtighed, især når de som her er udarbejdet af konsulenter, da det i sidste ende er forvaltningens ansvar at fremlægge et korrekt beslutningsgrundlag.

Politikeren foreslår, at man indfører det han kalder VVS - Vurdering af Virkning på Samfundet i lokalplaner, da han ikke mener, at man forholder sig kritisk nok til, hvad projekterne betyder for byen som sådan. En form for vurdering, hvor man træder langt tilbage og ser hele byen som et samlet hele og vurderer, hvilke konsekvenser projektet har.

"Det bliver meget sådan det her lokalplan-forslag - take it or leave it. Hvor jeg synes det kunne være fint, hvis man ser det i en lidt større sammenhæng."

(Politiker, l. 1045-1047)

Der er bred enighed blandt interviewpersonerne om, at Bruun's Galleri sagen har medført ændringer i måden politikerne og forvaltningen

betragter borgerinddragelsen i forbindelse med byplansager. Udarbejdelsen af Århusmodellen er et skridt i den rigtige retning, og det har vist sig i de efterfølgende sager i Århus, at borgerne i højere grad inddrages i processen.

7.9 Opsamling

Lokalplanprocessen omkring Bruun's Galleri er foregået, som det er sædvane i Århus Kommune, når der gennemføres større byggeprojekter. Der er ikke tale om et valg fra kommunens side om en ny og anderledes form for samarbejde, men blot almindelig forvaltningspraksis. Repræsentanten for NCC omtaler kommunens engagement som "*en embedsmandssag som alle andre*" og han betragter heller ikke processen som foregået i partnerskab. (Repræsentant for NCC, l. 444-445) Her er det vigtigt at slå fast, at processen konstituerer partnerskab som vi definerede det i afsnit 4.6.5 på side 88.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke eksisterer nogen form for samarbejde mellem den private og den offentlige part - tværtimod. Konklusionen er nærmere, at det har der altid gjort i forbindelse med store byggeprojekter. I denne proces har der således også været udbredt samarbejde om projektets udformning, hvor henholdsvis kommune og bygherre bidrager med det, de hver især er gode til. Bygherren har føling med markedet, ved hvad der kan afsættes og har midlerne til at realisere projektet, mens kommunen har overblikket over den øvrige by og sikrer dialogen med befolkningen.

Der har været en massiv borgermodstand mod både selve projektet og kommunens måde at håndtere en planproces på. Borgerne fastholder, at informationsniveauet er for dårligt, at kommunen ikke tager borgernes holdninger alvorligt, og at der foregår for meget bag lukkede døre. De utilfredse borgere har valgt at organisere sig i et netværk, der i første omgang havde til formål at klarlægge, om der var foregået noget tvivlsomt eller direkte ulovligt i processen omkring Bruun's Galleri. Modstandernetværket, der nu kalder sig *levendeby.dk*, har udvidet deres aktivitet til ligeledes at revse andre af Århus Kommunes planprojekter. Dette kan muligvis ses som en indikator på, at byggeriet af Bruun's Galleri var den dråbe, der fik bægeret til at flyde

over, og dermed fik borgerne til at protestere mod noget de længe havde været utilfredse med.

Det er interessant at iagttage, at selvom der er tale om en normal planproces set med kommunens øjne, så har den omfattende modstand rent faktisk haft den konsekvens, at kommunen har udarbejdet en model for borgerinddragelse, som skal følges når, der planlægges.

Den interviewede politiker fortæller, at der i Teknisk Udvalg er stor vilje til at inddrage borgerne, men at der samtidig er mange politikere, som har draget deres egne konklusioner på forhånd. Ses dette i sammenhæng med planlæggerens udtalelser om, at der ligger et pres på planlæggerne fra de øverste led i forvaltningen om at fremme processen, og om at de er nødt til at "rette ind", tyder det på at mange beslutninger er truffet på et tidligt tidspunkt og i en lukket kreds af investorer, politikere og topembedsmænd. Det har desuden været styregruppens beslutning, at der ikke skulle gøres noget særligt ud af at informere eller inddrage borgerne, selvom der var tale om et stort og kontroversielt projekt. I den forbindelse er det måske forståeligt, at borgerne ikke føler sig inddraget.

Kilde- og metodekritik

Ved udarbejdelsen af en videnskabelig rapport er det vigtigt at overveje, hvordan grundlaget for konklusionerne udarbejdes, og hvilken betydning metoden og kildevalget har for konklusionerne.

Dette kapitel har til formål at vurdere de anvendte kilder og metoder samt disses indflydelse på rapportens konklusioner. I vurderingen af kilderne vil der indgå betragtninger om samtidighed, troværdighed og objektivitet. Metoden vurderes ud fra dens anvendelighed til undersøgelse af de valgte eksempler, og de valgte eksempler vurderes og klassificeres i forhold casestudiemetodens casetyper, som er beskrevet tidligere i afsnit 3.1.2 (side 35).

8.1 Kildekritik

Det er nødvendigt at vurdere de kilder, der anvendes i forbindelse med ethvert videnskabeligt arbejde, da kæden ikke er stærkere end det svageste led. Hvis kilderne er utroværdige eller forældede, vil de kunne forskubbe hele arbejdet og medføre direkte forkerte konklusioner. Derfor tager vi i det følgende stilling til de anvendte kilder.

8.1.1 Bøger og artikler

I udarbejdelsen af det indledende kapitel og etableringen af vidensfundamentet er det særligt vigtigt at benytte de rigtige kilder, da disse afsnit påvirker henholdsvis problemformuleringen og hypotesegenereringen og dermed hele rapportens grundlag.

De anvendte kilder er et udvalg af alle de kilder, vi har læst. De læste kilder er igen et udvalg af den samlede mængde kilder, der eksisterer,

og således bliver kildevalget et centralt aspekt i denne kildekritik.

Når kilder skal udvælges, er det en hjælp at have læst et større udsnit af kilderne på det givne område end egentligt nødvendigt, for derigennem at etablere en forståelse for, hvilke kilder, som er de centrale. Eksempelvis har vi i forbindelse med læsningen af netværksstyringsteori læst mange kilder, men kun anvendt et udvalg af disse. Årsagen er, at der tegner sig et billede af, hvilke værker og forfattere, der er centrale, når der henvises til og citeres fra det samme værk i mange andre værker.

Med hensyn til artikler er vi som tommelfingerregel gået efter anerkendte videnskabelige tidsskrifter, da disse typisk har en omfattende vurderingsproces af artiklernes kvalitet, inden de bliver trykt.

Vi har så vidt muligt forsøgt at anvende de mest samtidige kilder, og med få undtagelser er litteraturen udgivet inden for de seneste ti år. Ældre kilder har været nødvendige at anvende i tilfælde, hvor der har været tale om originalkilden som eksempelvis Weber (1922/1971).

Vi har anvendt enkelte internetkilder vel vidende, at sådanne kan være tvivlsomme i oprindelse. Vi mener dog, at de anvendte kilder er tilstrækkeligt troværdige, da det udelukkende er offentlige institutioner, ministerier eller lignende, som står bag hjemmesiderne.

8.1.2 Officielle dokumenter

I det empiriske arbejde er vi stødt på en mængde officielle dokumenter i form af lovforarbejder, gældende og historiske love, planforslag og vedtagne planer, mødereferater, forvaltningsnotater, forvaltningens korrespondance, indstillinger, beslutningsprotokoller og forskellige typer rapporter. Da denne type dokumenter har karakter af, og behandles som, data snarere end egentlig litteratur, er det ikke muligt eller nødvendigt at vurdere troværdighed, objektivitet og samtidighed.

En mulig undtagelse er de officielle rapporter, som kan være præget af politik, afhængig af hvem de er udarbejdet for. Eksempelvis har vi anvendt "Byudvikling i 8 kommuner", som er udarbejdet af en medarbejder ved SBS Byfornyelse for Erhvervs- og boligstyrelsen. En af konklusionerne er, at det ville være en fordel med en mere formaliseret tilgang til eksempelvis dannelsen af udviklingsselskaber med deltagelse af kommunale og private interessenter. Denne konklusion må siges at

være vand på Regeringens mølle, hvis den sammenlignes med Regeringens strategi for bæredygtig vækst (Regeringen 2002) og Regeringens investeringsplan (Regeringen 2003). Disse publikationer mere end antyder, at Regeringen gerne ser en øget anvendelse af offentlig-private partnerskaber. Derudover lider rapporten også af visse mangler som eksempelvis en nærmere definering af centrale begreber. Eksempelvis er partnerskaber ikke defineret, hvilket efter vores overbevisning er dybt problematisk, da vores arbejde har vist, at der er vidt forskellige forståelser af begrebet. Til trods for manglerne er rapporten dog stadig relevant, og indeholder mange brugbare erfaringer.

8.1.3 Interviews

Vores konklusioner er for en stor dels vedkommende baseret på de 11 foretagne interviews. Interviews er direkte kontakt med de relevante aktører, og er som sådan en uvurderlig kilde til viden. Ud over den strengt faktuelle viden omhandlende det enkelte eksempel, er det muligt at spørge ind til mere personafhængige forhold, eksempelvis personens holdning til dette eller hint. Derudover er personen valgt for sin nøglerolle i det givne eksempel, og vil derfor kunne fortælle om forhold, som ikke kan findes i noget dokument. Dette kunne være uformelle samarbejdsrelationer og forhandlinger, stemningen i samarbejdet, den organisatoriske opbygning og placeringen af den reelle beslutningskompetence og i det hele taget forhold, som ikke bliver skrevet ned i mødereferater og lignende, men som er af stor interesse for denne rapport.

Ulempen ved interviews er, at det kan være svært at kontrollere de fremkomne udsagn. Med hensyn til de faktuelle forhold kan de holdes op imod dokumentstudierne, men når det handler om oplysninger, der ikke kan findes andre steder, bliver interviewpersonen den eneste kilde, og derfor må personens troværdighed tages i betragtning. Vi mener naturligvis ikke, at interviewpersonerne har haft til hensigt at fylde os med løgn, men at sandheden afhænger af øjet der ser, og det derfor er væsentligt at overveje, hvem der kommer med hvilke udtalelser, og om vedkommende har særlige bevæggrunde for udtalelserne.

For at sikre eksemplernes flersidighed har vi valgt at interviewe personer, som har væsentligt forskellige forudsætninger i forhold til eksem-

plet. Ved at interviewe både planlæggere og politikere opnås indsigt i den forvaltningsmæssige og politiske side af eksemplet. Fra den anden side har vi interviewet repræsentanter for erhvervslivet, en byplankonsulent og borgerrepræsentanter for at få de private aktørers holdninger til eksemplerne. Gennem denne udvælgelse har vi sikret en diversitet i konklusionerne med input fra forvaltningerne, politikerne, det private erhvervsliv og borgerne.

Sammenfattende mener vi at udvælgelsen af interviewpersonerne og kontrollen af deres udsagn er sket på tilstrækkelig grundlag, og at konklusionerne baseret herpå er velfunderede.

8.2 Metodekritik

Et centralt aspekt i udarbejdelsen af et videnskabeligt projekt er at træffe de rigtige valg - valg af metode, valg af teori, valg af eksempler, valg af interviewpersoner og så videre.

Hvis vi starter med valg af teori, har vi så vidt muligt forsøgt at udvælge teorier, der omhandler hierarkisk styring, demokrati, netværksstyring og partnerskaber anvendt på planlægning. Når dette ikke har været muligt er det blevet overvejet, hvorvidt teorien kunne overføres til planlægningsområdet, og hvilke problemer det kunne medføre. Samlet set betragter vi de udvalgte teorier som repræsentative og dermed et solidt fundament.

8.2.1 Casestudiemetoden

Vi har valgt at anvende casestudiemetoden som overordnet metodik, da denne er velegnet til at undersøge problemstillinger, der er komplekse og kontekstafhængige, hvilket vi vurderer, at projektets problemstilling er.

For at åbne mulighed for at udføre et casestudie af tre forskellige eksempler, har vi valgt at anvende en modificeret udgave, der er tilpasset specielt til dette projekt. Vi følger metoden så vidt, at vi ud fra et teoretisk vidensfundament opstiller en række hypoteser, som derpå efterprøves empirisk. Desuden kan vores tilgang til vidensindsamling klassificeres som værende overvejende kvalitativ, hvilket også er i tråd med

casestudieteorien.

Vi mener, at brugen af flere cases mindsker risikoen for, at der blot er tale om tilfældige overensstemmelser mellem teori og virkelighed og valgte derfor at undersøge tre eksempler frem for kun et.

8.2.2 Vurdering af de udvalgte eksempler

Når der skal vælges eksempler, er det vigtigt, at disse vælges ud fra, hvad der ønskes undersøgt. For at sikre, at vi ikke bare undersøgte private bygherrers indflydelse på planprocessen, men så mere bredt på private aktørers indflydelse, valgte vi at supplere de to byomdannende eksempler med et byforbedrende eksempel med særligt fokus på borgerinddragelse. Dette valg har medført stor bredde i vores konklusioner, men også til tider svært sammenlignelige forhold. Til trods for disse problemer mener vi, at valget har været det rigtige, da tilføjelsen af kvarterløftet har givet nogle interessante vinkler på problemstillingen. Af disse kan eksempelvis nævnes kvarterløftets længde og dennes betydning for parterne samt graden af formalisering.

Det kan måske virke som om kvarterløfteeksemplet i Randers er blevet stedmoderligt behandlet i rapporten, da det skiller sig meget ud fra de to andre eksempler. Men netop det, at det adskiller sig så klart fra de to andre eksempler, og stadig er et partnerskab, er blot med til at understrege, at partnerskaber kan være meget forskellige i deres udformning. Dette viser, at partnerskaber ikke blot drejer sig om private investorer og offentlige myndigheder, men at det er nødvendigt med en meget bredere forståelse af samarbejde mellem den offentlige og den private sfære. Kvarterløfteeksemplet udmærker sig ligeledes ved at være et forsøg, der nærmer sig et formaliseret partnerskab mellem offentlige og private, hvilket kan ses som et tegn på, at der er ved at ske en, af staten, accepteret udvikling væk fra den udelukkende hierarkiske styring.

Eksempelernes forskellighed er på en gang deres styrke og deres svaghed. Styrke forstået på den måde, at bredden sikrer, at der ikke er tale om et enestående eksempel. Svaghed forstået på den måde, at vi kun har undersøgt et byforbedrende eksempel og således ikke uden videre kan overføre erfaringerne herfra til andre forhold. På samme måde ville undersøgelse af udelukkende positive eksempler give prob-

lemer med at identificere, hvilke faktorer der lå til grund for succesen, og modsat hvis der udelukkende var blevet valgt problemfyldte eksempler.

Da vi startede på projektet, havde vi nogle forestillinger om hvordan tingene hang sammen i praksis, og på den led havde vi mentalt henholdsvis af- og bekræftet hypoteserne på forhånd. Som casestudieteorien beskriver, medfører studiet af eksempler ofte, at man må revidere sine opfattelser, efterhånden som undersøgelsen skrider frem. Dette er også sket for os, og det mest overraskende har nok været, at der i praksis tilsyneladende ikke er større problemer med repræsentativitet og legitimitet i partnerskaber, end der er i traditionelle projekter.

Ville resultatet af undersøgelsen være et andet med andre eksempler? Svaret ligger ikke lige for, men her er det vigtigt at huske på, at vi valgte eksemplerne ud fra nogle overordnede kriterier. Når denne dimension tages med i betragtning, mener vi, at andre eksempler valgt ud fra samme kriterier ville nå et lignende resultat. Det er ikke muligt at reducere den komplekse byplanproces til et eksakt facit med to streger under, da mange faktorer spiller ind, og disse varierer eksemplerne imellem. Til forskel fra de kvantitative studier forsøger casestudiet ikke at reducere virkeligheden til en række tal, men favner virkelighedens kompleksitet ved at foreskrive direkte kontakt til det studerede. Vi mener således, at andre eksempler valgt ud fra de samme kriterier og undersøgt på samme måde overordnet set ville give de samme konklusioner, men at de enkelte processer ville være forskellige.

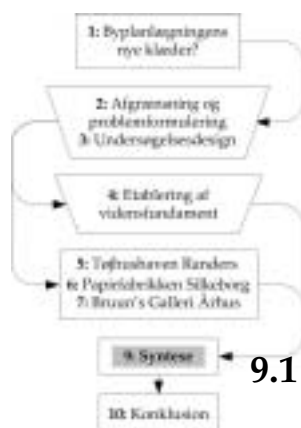
De udvalgte eksempler kan på hver sin måde karakteriseres som ekstreme jævnfør casestudieteorien. Randers er ekstrem i forhold til graden af borgerinddragelse. Silkeborg er ekstrem i forhold til den udelukkende positive omtale af proces og resultat, hvilket tyder på, at denne omdannelsesproces har været særlig vellykket. Århus er ekstrem i forhold til den massive negative omtale af proces og resultat, hvilket tyder på, at denne omdannelsesproces har været særligt problemfyldt. Tilsammen repræsenterer de tre eksempler det, som teorien kalder maksimum variation cases. Således er der positiv omtale vs. negativ omtale, offentlig finansiering vs. privat finansiering, meget omfattende borgerinddragelse vs. minimum borgerinddragelse, kommercielt sigte vs. so-

cialt sigte.

Casestudiemetoden opererer også med paradigmatiske cases, der skal være repræsentative for det område, de omhandler. Vores eksempler falder hver for sig ikke ind i denne kategori, men samlet set mener vi, at der er tale om en vis generaliserbarhed. Erfaringerne fra de tre eksempler vil kunne overføres på andre store provinsbyer i Danmark, der står over for de samme udfordringer og muligheder. En stor del af erfaringerne går således på forvaltningens praksis med inddragelse af borgere og investorer, hvilket betragtes som anvendeligt i mange andre sammenhænge.

Samlet set mener vi, at vi har fået konstrueret et solidt undersøgelsesdesign og baseret det på de rigtige eksempler, hvilket sætter os i stand til at lave en syntese mellem teori og eksempler og deraf drage velfunderede og velbegrundede konklusioner.

Syntese



Figur 9.1: Kapitlets placering i rapporten

Dette kapitel skal samle trådene fra de foregående kapitler. Vi begynder med at se på eksemplerne i sammenhæng for at identificere forskelle og ligheder. Dernæst vil vi se på sammenhængen mellem teori og virkelighed, nærmere bestemt vurdere de teoretisk baserede hypoteser i forhold til de empiriske eksempler. Den samlede syntese danner hovedgrundlaget for den samlede konklusion på rapporten i kapitel 10

9.1 Eksemplerne Randers, Silkeborg, Århus - Forskelle og ligheder

For at sikre, at eksemplerne ikke forbliver separate dele, men i stedet samles til et overskuelig hele, vil vi i dette afsnit forsøge at sammenholde dem og trække de overordnede og relevante aspekter frem.

Partnerskaber

Som vi allerede har givet udtryk for, er begrebet partnerskab generelt ikke særlig veldefineret. På det teoretiske plan er der forskellige variationer over det, som essentielt er det samme, nemlig at partnerskab drejer sig om et samarbejde, hvor deltagerne arbejder mod et fælles mål med fælles midler. I praksis viser det sig, at nogle af de interviewede personer deler ovenstående opfattelse og karakteriserer samarbejdet som et partnerskab, mens de resterende ikke mener, der er tale om partnerskab. En nærmere undersøgelse af sidstnævntes svar viser, at de svarer afkræftende, fordi de har en anden opfattelse af ordet partnerskab. I deres forståelse ligger der et økonomisk aspekt, der også kan genfindes i de statslige udmeldinger om partnerskab. Denne forståelse baseres på, at parterne indgår i et økonomisk fællesskab, eksempelvis

et udviklingsselskab, hvor der skydes midler ind fra både offentlig og privat side. Af denne grund fastholder flere af interviewpersonerne i både Silkeborg og Århus, at der ikke har været tale om et partnerskab, men udelukkende om normal praksis, hvor private investorer samarbejder med kommunen og deltager i udarbejdelsen af lokalplaner. Denne praksis kan dog efter vores definition karakteriseres som partnerskab¹.

Der er i Silkeborg og Århus tale om en uformel samarbejdsaftale mellem kommune og bygherre om en planproces med et veldefineret og konkret byggeri, hvis opførelse skal komme hele byen til gode.

I Randers er der tale om et mere kontraktuelt forhold mellem staten, kommunen og borgerne i kvarterløftområdet om flere mere eller mindre konkrete opgaver, som også har det overordnede formål at komme hele området til gode. Disse opgaver omfatter således både fysiske tiltag som byfornyelse og forskønnelse af udearealer, men også mere socialt fokuserede tiltag som byggeriet af et beboerhus.

Borgerinddragelse

Der er stor forskel på, hvordan borgerinddragelsen er blevet håndteret i de tre eksempler. I de byomdannende projekter, hvor en privat investor skyder mange penge i projektet, er der tale om en sparsom borgerinddragelse, der ofte ikke involverer anden borgerinddragelse end de lovfæstede offentlighedsperioder.

I Silkeborg har borgerne haft mulighed for at komme med indsigelser mod planerne, som planloven foreskriver, og de har derudover været inviteret til åbent hus arrangementer på Papirfabrikken, hvor de har kunnet følge omdannelsesprocessen på tæt hold. Investor valgte den utraditionelle løsning med de åbne huse som et alternativ til forudgående offentlighed og borgermøder, og opnåede på denne måde en form for legitimitet til projektet i befolkningen, og resten af projektet forløb uden borgerprotester. Borgerne fik ikke nogen videre indflydelse på projektet, men de forlangte den heller ikke.

I Århus har borgerne, ligesom i Silkeborg, haft mulighed for at

¹ Et partnerskab er baseret på en forståelse, aftale eller kontrakt mellem offentlige myndigheder og private interessenter, som i samarbejde skal løse en eller flere specifikke opgaver eller udvikle en strategi for udvikling, der kan komme såvel dem selv som almenvellet til gode (se afsnit 4.6.5 side 88).

komme med indsigelser i de lovfæstede offentlighedsperioder. Der har været forudgående offentlighed i forbindelse med kommuneplan-tillægget, og desuden har der, på grund af de mange protester, været afholdt et borgermøde efter offentlighedsperiodens udløb. Der var overvejelser i projektgruppen om en anderledes proces, men styregruppen valgte, at borgerinddragelsen skulle varetages som sædvanligt, hvilket vil sige efter lovens bogstav, hverken mere eller mindre.

I Randers, som repræsenterer de byforbedrende projekter, er borgerinddragelsen blevet vægtet højt, da den har været en forudsætning for at få del i Statens kvarterløftmidler. Der var helt fra starten ønske om, at borgerne skulle deltage i beslutningsprocessen, både med hensyn til, hvad der skulle ske og med hensyn til, hvad der skulle prioriteres højest. Erfaringer fra kvarterløftet viser, at det kræver engagerede og ressourcestærke beboere at løfte et kvarter. Dels er det et krav for at få del i kvarterløftmidlerne, og dels en forudsætning for, at beboerne kan holde gejsten gennem den lange proces, som et kvarterløft er.

De tre eksempler antyder en sammenhæng mellem projekttype og borgerinddragelsesstrategi. Når der er tale om konkrete projekter, hvor en privat bygherre samarbejder med kommunen om planlægningen, er borgerinddragelsen ikke prioriteret særlig højt. Derimod er der i det helhedsorienterede kvarterløft i langt højere grad tale om både borgerinddragelse og -deltagelse i planlægningen.



Figur 9.2:
Borgerdeltagelsesstigen, se
afsnit 4.2.2 på side 63

I afsnit 4.2.2 omtalte vi Borgerdeltagelsesstigen, der kan anvendes til at klassificere graden af borgerdeltagelse i de tre eksempler. Som nævnt i beskrivelsen af stigen vælger vi at vurdere borgerdeltagelsen ud fra kommunalbestyrelsens motiver for inddragelse af borgerne, og ikke ud fra håndteringen af inddragelsen.

Århus Kommune valgte at ignorere borgernes protester og holdt sig til de lovgivningsmæssige krav til planprocessen. Der blev stort set intet gjort for at informere yderligere om projektet og forsøge at vende den negative stemning. Der blev dog holdt et borgermøde efter offentlighedsperiodens udløb, men dette medførte ikke nogen ændringer i projektet. Hvis vi skal klassificere fremgangsmåden, er der tale om, at det meste af processen ligger på det laveste trin, da borgerdeltagelsen er ikke eksisterende. Det afholdte borgermøde hiver processen op på andet trin, da mødet hovedsageligt gik ud på at "kurere" borgernes util-

fredshed med planerne. Til trods for placeringen på de laveste trin på stigen har Århus Kommune også tradition for udvalgsforetræder. Denne tradition skal faktisk placeres på stigens fjerde trin, da foretrædet har karakter af en konsultation, hvor borgerne opfordres til at give deres mening til kende. Samlet set placerer vi dog stadig Århus Kommune i den nederste kategori på stigen ud fra det undersøgte eksempel, da borgerdeltagelse ikke synes prioriteret særligt højt i forbindelse med byplanlægningen.

I Silkeborg blev der arbejdet aktivt med information, og man har fra investors side været indstillet på at give information hele vejen gennem processen. Borgerne har stadig ikke nogen reel indflydelse, så dette eksempel placeres på trinnet for information på Borgerdeltagelsesstigen.

Til sidst har vi Randers, hvor borgerne fik del i den reelle beslutningskompetence gennem forhandlinger. Politikerne valgte, delvist tvunget af kontrakten til staten og dermed løfterne til borgerne, at lade beboerne i området få en reel indflydelse på, hvad projektet skulle omfatte. Denne fremgangsmåde medfører, at vi placerer Randers på trinnet for Partnerskab.

Indplaceringen på Borgerdeltagelsesstigen viser, at Randers er det eneste af eksemplerne, der kommer op i den øverste kategori, hvor borgerne tillægges en reel magt til at influere beslutningerne, men også at der i de to byomdannende eksempler er forskel på, om borgerne bliver tillagt indflydelse (Silkeborg) eller slet ikke har nogen indflydelse (Århus).

Informationsniveau

I de tre eksempler har der været stor forskel på informationsniveauet udadtil. I Randers har både kommune og beboere forsøgt at få kvarterløftet omtalt i den lokale presse, hvilket det blev i en periode. Der har desuden været fokus på projektet fra statslig side og i den landsdækkende presse, da kvarterløftet samtidig blev den daværende regerings mulighed for at promovere sin bypolitik. Da processen har strakt sig over mange år, har det dog været svært at bevare offentlighedens interesse for projektet, og der har oven i købet været tendens til, at omtalen blev vendt til noget negativt, fordi borgere i andre dele af Randers følte sig forfordelt.

Processerne i Silkeborg og Århus peger på, at det er vigtigt for borgernes opfattelse af projektet, at de føler sig informerede om, hvad der sker.

I Silkeborg har særligt investor gjort meget ud af at informere borgerne om, hvad der er foregået under hele omdannelsesprocessen. Det har været en helt bevidst strategi at holde borgerne underrettet om processens forløb for at signalere åbenhed og skabe interesse for området. Investor har derfor samarbejdet med den lokale avis, som, gennem mere end et år, dagligt lagde spaltepads til debat om Papirfabrikken. Omtalerne og debatten i avisen har gennem hele forløbet været præget af en positiv stemning. Hvorvidt ovenstående er udtryk for en form for manipulation, eller det er professionalisme fra investors side, er svært at vurdere på det givne grundlag. Vi kan dog sige, at vores undersøgelser kun viser åbenhed fra investors side. Hvis den lokale avis var i lommen på investor og kun trykte den positive omtale, ville de formelle indsigelser til lokalplanerne stadig være meget negative, men det kan ikke siges at være tilfældet. Om borgerinddragelse i Silkeborg kommune generelt kan det nævnes, at det i potentielt kontroversielle sager er almindelig praksis at afholde et møde tidligt i processen, for at få en dialog i gang med borgerne. Forvaltningen har ikke fundet det nødvendigt at afholde et borgermøde i forbindelse med Papirfabrikken, hvilket også tyder på en generelt positiv holdning til projektet.

I Århus er der ikke gjort særlige anstrengelser for at fremme en positiv omtale af Bruun's Galleri, og informationsniveauet til offentligheden har generelt været meget lavt. Hverken investor eller kommune har fundet det relevant at bruge pressen aktivt for at udbrede kendskabet til processen og det byggeri, der var i gang. Det har resulteret i, at borgerne i høj grad føler, at der er for meget hemmelighedskræmmeri omkring planlægningen. Borgerne mener ikke, at mere information ville have medført, at de havde været mere positive stemt over for Bruun's Galleri. Manglen på information skaber et mistillidsforhold til kommunen som helhed og til planlægningsafdelingen i særdeleshed, hvilket medvirker til, at borgerne på forhånd vil være negativt indstillet overfor fremtidige projekter.

Beslutningskompetence

I alle tre eksempler kan vi konkludere, at de formelle procedurer er overholdt. Med formelle procedurer forstår vi planlovens bestemmelser om fremlæggelse af lokalplaner i mindst otte uger og dernæst en vurdering af eventuelle indsigelser i forvaltningerne. Det er de respektive kommunalbestyrelser, der har fungeret som bagstopper, og som har siddet med den formelle beslutningskompetence. Det er dog stadig interessant at se, hvordan magtforholdet i partnerskaberne er kommet til udtryk.

I Randers har politikerne til tider følt, at den magt og beslutningskompetence, som de besidder via deres position, er løbet dem lidt af hænde. De har følt sig presset til at godkende delprojekter ud fra deisen, har man sagt ja til at deltage i hele kvarterløftprojektet, må man også sige ja til enkeltdelene. Beslutningskompetencen er dermed formelt stadig politikernes, men reelt er der sket en udvanding af denne.

I Silkeborg har bygherren og kommunen været stort set enige om udviklingen, og dermed kan der ikke peges entydigt på, at nogen part har haft den bestemmende rolle. Der har været tale om en forhandling, hvor begge parter har været nødt til at give efter.

I Århus viser vores undersøgelse, at det primært har været kommunen, der har truffet beslutningerne. Bygherren har deltaget i planlægningen, og der har været dialog om visse forhold, men det har været med kommunen som klart dominerende. Et interessant aspekt af Bruun's Galleri eksemplet er, at forvaltningen fremstår som meget stærk, og især de øverste chefer som meget magtfulde. I sammenligning med organisationen i Silkeborg er der ingen politisk repræsentation i styregruppen i Århus.

Fælles for alle eksemplerne er, at enten borgere eller investor har indgået i en projektgruppe, hvor man i fællesskab har arbejdet med projektet. Dette medfører, at den kommunale planlæggeres rolle i planprocessen ændres. Der kræves andre kompetencer af en "partnerskabsplanlægger", forstået som en byplanlægger, der deltager i et partnerskab med henblik på at producere en plan, end der kræves af den rationelle planlægger. Hvor den rationelle planlægger skal agere neutralt og udføre objektive analyser af alternativer og træffe beslutningerne på

dette grundlag, skal planlæggeren i et partnerskab sørge for, at der er et tillidsforhold til den private part og dennes tekniske repræsentation, ikke mindst på det personlige niveau. Derudover skal planlæggeren i et partnerskab sørge for kontakten til den øvrige del af forvaltningen, og dermed kommer planlæggeren til at virke som en facilitator for processen. I modsætning til den rationelle planlægning er der ikke tid til, at planlæggeren laver omfattende analyser inden beslutningerne træffes, men i stedet må denne forlade sig på sin erfaring og på, at politikerne i sidste ende agerer bagstoppere. Man kunne kalde "partnerskabsplanlægning" for en variation over den kommunikative planlægning, eller mere præcist kalde det en variation over forhandlingsplanlægning. Grundlaget for dette er, at beslutningerne ikke opnås gennem dialog til konsensus er opnået, men snarere gennem en forhandling, hvor begge parter må give sig ind til et, for begge parter, acceptabelt kompromis er opnået.

Kvarterløftprojektet i Randers antyder, at lange projekter med fordel kan indeholde forudbestemte milepæle - tidspunkter hvor en eller flere specifikke opgaver skal være løst. Dermed bliver det muligt at vurdere den enkelte del af processen og måske justere på de næste projekter. Hvis ikke der samles op, risikerer det samlede projekt at brænde ud for tidligt, og ingen føler ejerskab til at få det på ret køl. Et eksempel på en form for milepæle er, at der i starten af processen blev forsøgt at lave nogle "små hurtige succeser", der skulle sikre, at beboerne ikke mistede modet og følte, at der ikke skete noget.

I forbindelse med planlægningen af det samlede projekt og milepælene vil det sandsynligvis også være en god ide at undersøge og derefter fastslå institutionelle, kompetence- og organisationsforhold. I den forbindelse er det vigtigt at være bevidst om, at omhyggeligt valg af beboerdynamoen er væsentligt for projektets succes. Den udvalgte person bliver bindeleddet mellem forvaltning og borgerne og skal som sådan have begge grupperes tillid, hvilket har vist sig vanskeligt i visse situationer i Randers.

Det er vigtigt for borgerne at vide, hvad deres beføjelser rækker til, og hvad de ikke rækker til, da de ellers kan blive skuffede og miste tilliden til kommunen, hvis det viser sig, at det først lovede ikke kan holdes. Den formelle organisation skal fra starten afspejle, hvor beslutningerne

træffes, og hvem der ligger inde med ansvaret. Dette taler for vigtigheden af dels en klar, men også en enkel organisationsstruktur, da det kan være svært at overskue en meget indviklet struktur og sin egen placering i denne. Hvis borgerne, eller for den sags skyld embedsmænd og politikere, ikke er sikre på deres roller eller placering i det overordnede beslutningshierarki, kan det lede til forvirring og i værste fald til, at ingen føler ansvar for projektet.

9.1.1 Eksemplerne i forhold til partnerskabstypologien

I det følgende vil vi klassificere eksemplerne ud fra partnerskabstypologien som beskrevet i afsnit 4.6.1 (side 80) Klassificeringen er at finde i nedenstående tabel.

Tabel 9.1:
Eksemplerne i forhold til
partnerskabstypologien

	Randers	Silkeborg	Århus
Formål med partnerskabet	Eksogent og endogent partnerskab, skal dels tiltrække ressourcer fra staten og dels skabe bedre beslutninger og dermed tilfredse borgere	Endogent partnerskab, fokuserer på skabelse af synergi til fremme af projekt	Endogent partnerskab, fokuserer på skabelse af synergi til fremme af projekt
Opgaver	Langsigtet, om-råde forbedring	Kortsigtet, byomdannelse	Kortsigtet, byomdannelse
Aktører og involveringsgrad	Politikere, embedsmænd og borgere, kompleks organisation med formelle bindinger	Politikere, embedsmænd, bygherre, simpel organisation baseret på uformel aftale	Politikere, embedsmænd, bygherre, simpel organisation baseret på uformel aftale
Top-down eller bottom-up	Bottom-up	Top-down	Top-down
Tidsdimension	Forskellig opbygning til forskellige tidspunkter	Samme opbygning gennem hele processen	Samme opbygning gennem hele processen
Niveau og omfang	Lokalt, bydel	Lokalt, bydel	Lokalt, del af bydel
Implementeringsstrategi	Kommune og stat betaler, borgerne deltager	Kommune facilliterer, private realiserer	Kommune facilliterer, private realiserer

Tabellen illustrerer den store forskel på et kvarterløftprojekt og et byomdannelsesprojekt. Projekterne adskiller sig fra hinanden på stort set alle punkter med undtagelse af niveauet, som i alle eksemplerne er lokalt. Der er også et vist sammenfald i eksemplernes formål, da alle har til formål at skabe en merværdi, der ikke opstår uden organiseringen i partnerskab.

Ud fra tabellen kan det konkluderes, at kvarterløftprojektet er væsentligt mere komplekst og langvarigt end de to byomdannende projekter. Der er mange flere aktører, da borgerne ikke kan betragtes som en samlet enhed, men skal ses en heterogen masse af individer. Dette gør det væsentligt mere komplekst for kommunen at håndtere processen, i forhold til de, rent organisatorisk, simple omdannelsesprojekter. Det har da også vist sig, at der har været adskillige organisatoriske problemer i kvarterløftet, mens det er gledet meget lettere i de øvrige eksempler.

Både Papirfabrikken og Bruun's Galleri er gennemført i uformelle konstellationer uden de store problemer, hvilket antyder, at specifikke projekter ikke nødvendiggør et formaliseret samarbejde. Dette kunne også hænge sammen med, at det er nemmere at blive enige i et lille forum, mens der i de store fora med mange borgere også er mange interesser og dermed sværere at opnå enighed.

9.2 Eksemplerne og hypoteserne

I dette afsnit sammenholdes hypoteserne fra afsnit 4.9.1 med erfaringerne fra de tre eksempler. På dette grundlag vurderes det sidst i afsnittet, hvorvidt teorien, repræsenteret ved hypoteserne, og virkeligheden, repræsenteret ved eksemplerne, stemmer overens.

1. *Der er sket et skift fra hierarkisk styret planlægning over mod en mere partnerskabs- eller netværksstyret planlægning.*

Det er korrekt, at byplanlægning som i eksemplerne fra Silkeborg og Århus ofte udføres i samarbejder, der kan passes ind i dele af de teoretiske beskrivelser af netværksstyring og partnerskaber. Det er dog ingen ny "opfindelse", idet det har været normal praksis i kommunerne gennem mange år at arbejde tæt sammen med de bygherrer, der står bag større byggeprojekter.

"[V]i har den form for partnerskaber lidt hen af vejen. Det har vi lige så snart der er store projekter undervejs. ... Vi indgår i et meget tæt parløb med de bygherrer, der er involveret. Den [processen omkring Papirfabrikken] adskiller sig ikke så væsentligt fra

den praksis vi normalt har..."

(Planlægger i Silkeborg Kommune, l. 282-288)

Med hensyn til kvarterløft eksemplet er det sværere at sige noget entydigt, da der her er tale om et forsøgsprojekt. Det kan dog siges, at Randers Kommune anvender nogle af de samme borgerinddragelsesmekanismer i andre dele af byen i forbindelse med nyere byfornyelsesprojekter, hvilket kan betragtes som et begyndende skift over mod partnerskabsplanlægning på dette område.

En konsekvens af denne form for samarbejde er, at planlæggerens rolle ændrer sig i forhold til, hvad den rationelle planlægningsstradition i en rent hierarkisk styret organisation foreskriver. I de planopgaver, som kommunerne selv iværksætter, er planlæggerens opgave fortsat at tilvejebringe et beslutningsgrundlag, som politikerne kan tage stilling til. Planlæggeren vurderer forskellige alternativer og fremlægger derefter et eller flere forslag for politikerne. I partnerskaber får planlæggeren mere karakter af en facilitator og den modspiller til bygherren, der skal sikre at almenvellets interesser varetages.

"Man kommer jo let som embedskvinde i sådan en dobbeltrolle, når man deltager i en arbejdsgruppe om et projekt, man synes er rigtig spændende, og man vil gerne have det gennemført. Så skal man bagefter sidde og godkende det, og det kan godt være en svær rolle..."

(Planlægger i Randers Kommune, l. 114-117)

I de byforbedrende projekter ændres planlæggerens rolles, da planlæggeren inddrages som en del af de nedsatte projektgrupper for at få processen til at glide. Planlæggeren er på den måde både facilitator og samtidig en aktiv medspiller i arbejdet. Det betyder, at planlæggeren får en form for dobbeltrolle, da vedkommende på den ene side repræsenterer forvaltningen i arbejdsgruppen, og på den anden side repræsenterer arbejdsgruppen i forvaltningen.

2. Partnerskab medfører en hurtigere og billigere byplanproces.

Det er ikke muligt at svare entydigt på, om partnerskaber giver en hurtigere og billigere byplanproces.

Med hensyn til hastigheden af processen viser det empiriske arbejde, at den nødvendige dialog og forhandling i et partnerskab medfører, at den indledende fase i et byomdannelsesprojekt bliver mere langvarig, når kommunen skal samarbejde med en privat partner. Det er nødvendigt at afholde en række møder for at sikre enighed om fremgangsmåden og projektets indhold. Der kan ligeledes gå meget tid med at udarbejde de konkrete lokalplaner og kommuneplantillæg, fordi tingene skal diskuteres grundigt mellem bygherre og kommune. Af tids-hensyn vælger bygherren ofte at hyre en ekstern byplankonsulent til at udarbejde lokalplanen, da det kan fremskynde processen. Til gengæld er erfaringerne fra realiseringsfasen, at denne ofte forløber hurtigere, når der er en privat bygherre på banen, fordi vedkommende har en forretning, der er baseret på hurtigt at bygge eller omdanne for derefter at videresælge eller udleje byggeriet.

"Det her kunne kommunen slet ikke have magtet alene, for det første. Så kunne vi måske have haft et område til at ligge i 10-20-30 år, før der skete noget alvorligt. Det var så essentielt, at der var nogle private investorer inde i billedet, som kunne løfte den her opgave. ... Sådan noget her, det kan kun realiseres i en form for partnerskab."

(Planlægger i Silkeborg Kommune, l. 107-114)

Med hensyn til om processen bliver billigere, kan det siges, at når bygherren afholder udgiften til konsulentbistand i forbindelse med lokalplanudarbejdelsen, sparer forvaltningen ressourcer. Til gengæld skal der bruges flere ressourcer på mødeaktivitet sammenlignet med en proces, hvor kommunen selv står for idefasen og planudarbejdelsen.

I byforbedrende projekter, hvor der er en omfattende borgerinddragelse, er partnerskabet absolut ikke en hurtig proces. Processen bliver utrolig langstrakt, fordi de involverede parter ikke er vant til at arbejde sammen, og da det for de fleste beboere er en helt fremmed tankegang og arbejdsproces. Der går derfor meget tid med at finde en fælles referenceramme og at definere og vænne sig til arbejdsformen. Det er væsentligt at gøre sig klart, før man vælger at involvere sig i et sådant

projekt, at borgerinddragelse tager tid. Empirien viser, at der i bytte for den omfattende og langvarige proces fås et resultat, som beboerne i høj grad er tilfredse med, og som mange føler ejerskab til.

"Det er svært at svare på, om det at man inddrager beboerne ændrer på slutresultatet, men det gør i hvert fald at beboerne bliver mere glade for slutresultatet."

(Planlægger i Randers Kommune, l. 209-211)

3. Privat finansiering presser hastigheden i planprocessen.

De private aktører ønsker en hurtig proces, fordi de driver en forretning, der er afhængig af, at der bygges og udlejes eller sælges hurtigst muligt. Dermed ligger der et pres på kommunen, som typisk reagerer ved at anbefale bygherren at hyre en ekstern byplankonsulent til at hjælpe med udarbejdelsen, da der kan være mange måneders ventetid på en kommunalt udarbejdet lokalplan.

Vores eksempler viser tegn på, at en bygherre kan få indflydelse på processens hastighed gennem kontakt til ledende politikere eller til topembedsmænd i forvaltningen. Det er almindelig kutyme, at bygherren henvender sig til disse for at få en form for principtilsagn om projektet. Hvis de ledende kræfter synes om projektet, er det almindeligt, at det siver ned gennem forvaltningen, at den aktuelle sag skal nyde fremme. Det ligger i luften eller bliver direkte beordret, at sagen skal prioriteres højere end de andre sager, planlæggerne måtte have liggende på deres bord.

"De [politikerne] har faktisk været involveret fra starten. Måske endda lidt før, for de var jo vidende om den her omdannelse skulle ske og man kan sige, at ... [den] daværende borgmester, han var vidende om, at det her ville ske."

(Planlægger i Silkeborg Kommune, l. 173-176)

"[D]er er jo nogle møder på rådhuset med rådmanden, inden at man laver sådan et lokalplanforslag. Og der kan være mange ting der, som der skabes en forståelse omkring."

(Politiker Århus Byråd, l. 360-362)

Når det er borgerne, der er den private aktør i et partnerskab, ligger der ikke samme pres på forvaltningen for at blive færdig til et bestemt tidspunkt. Det drejer sig i højere grad om et pres i retning af et eller flere bestemte projekter, som borgerne gerne ser realiseret.

4. *Kombinationen af parternes samlede ressourcer bevirker, at der opstår en synergieffekt, når partnerskaber praktiseres.*

Der er tale om en begrænset synergieffekt, når der arbejdes i partnerskaber. De respektive parter har hver især nogle ressourcer at bidrage med, som den anden part ikke besidder. Den private bygherre har midlerne til at realisere projektet og kan se en mulig fortjeneste i realiseringen, hvor kommunen har overblikket over hele kommunen og dermed den generelle udvikling samt skal varetage almenvellets interesser. Desuden har planlæggerne en planlægningsfaglig viden, som det ifølge bygherrerne er god at få i spil.

"Selvfølgelig er der en synergieffekt i det, at planmyndigheden måske også har et overblik over en lang række ting, som vi ikke nødvendigvis har kendskab til, i den øvrige del af byen og som kan have indflydelse på, hvad der sker her."

(Repræsentant for Årstiderne Arkitekter, l. 962-965)

I alle eksemplerne er der tale om en synergieffekt i form af, at forvaltningen får input direkte fra de private aktører gennem dialog og dermed letter arbejdsprocessen og måske undgår formelle indsigelser og høringssvar.

"Det kunne jo have været en situation, hvor vi havde stået stejlt over for hinanden og så sagt: "Nu skal vi lige fremlægge et projekt" og det skal vi have bemærkninger til, og så skal det tilbage igen, fordi det alligevel ikke blev godkendt og så om igen og en gang til..."

(Planlægger i Silkeborg Kommune, l. 394-397)

5. *Det koster mange ressourcer at etablere den nødvendige tillid i et partnerskab.*

Tilliden i et partnerskab er essentiel, for at det kan fungere. Det er nødvendigt, at de involverede parter føler, at de kan stole på hinanden, og at der ikke er nogen, der forsøger at vinde noget udelukkende til deres egen fordel på bekostning af den anden part.

I den forstand kan en lokal bygherre have en fordel, da der ofte vil eksistere et tillidsforhold fra tidligere samarbejder. I Silkeborg var bygherren kendt på kommunen og i byen generelt, hvilket gjorde, at der allerede fra starten eksisterede et tillidsforhold, opbygget i tidligere samarbejder. Når et samarbejde skal initieres mellem "fremmede" parter, bruges der til gengæld en betragtelig mængde tid i starten på at se hinanden an.

"Hvis nu det er et projekt, der er helt afklaret, og vi kan sige: "Det er helt i orden, lad os lave en lokalplan til det". Så gør det selvfølgelig hurtigere, end hvis det er noget vi først skal til at blive enige om og afklare og finde ud af."

(Planlægger i Århus Kommune, l. 559-562)

6. *Et partnerskabs succes afhænger af graden af forvaltningsmæssig og politisk engagement og lederskab.*

Partnerskabets succes afhænger til en vis grad af forvaltningsmæssigt engagement og lederskab. Generelt kan man sige, at det er en forudsætning, at forvaltningen er interesseret i at være en aktiv partner i alle former for byplanlægning, hvor der er private parter involveret.

Det er dog særlig vigtigt i byforbedrende projekter med omfattende borgerinddragelse. Embedsmændenes engagement smitter af, og borgerne kan mærke, om der er tale om ægte engagement eller beordret opgavevaretagelse. Det politiske lederskab er også vigtigt, da det kræver politisk vilje og et stabilt flertal at påbegynde et borgerdeltagelsesorienteret projekt.

"Hvis det var i dag, så tror jeg ikke det ville være gået, fordi der skal vi tre partier til at danne et flertal... Der er ingen tvivl om, at det, at der var et så stabilt flertal i Randers Byråd, som gerne ville det her... det gjorde også, at det kunne køres igennem."

(Politiker i Randers Byråd, l. 306-330)

Borgerdeltagelsen medfører en vis afgivelse af magten, og det er mange kommunalpolitikere ikke indstillet på.

"Det er det man skal være klar over i starten, at man giver altså lidt los. Det er ikke dig, der bestemmer det hele her, der kommer altså nogen og siger: "Sådan ønsker vi det"."

(Politiker i Randers Byråd, l. 559-562)

Ovenstående angiver, at det er nødvendigt, at både forvaltningen og særligt politikerne tager stilling til, hvorvidt de virkelig er indstillet på at give borgerne en del af magten. For hvis der ønskes en reel bemyndigelse af borgerne, skal det også føles som sådan for borgerne.

Som tidligere erfaret sker det jævnligt, at den politiske ledelse siger god for et projekt og dermed formidler til forvaltningen, at det skal prioriteres højt. Dette element af politisk lederskab er nødvendigt, da forvaltningen ellers vil behandle sagen som en almindelig sag. Der kræves en anden type indsats af forvaltningen, hvis planlægningen skal ske i et partnerskab, og dette skal godkendes på højeste niveau. I både Silkeborg og Århus har der været tale om, at projekterne har opnået principtilsagn helt fra starten, og at forvaltningerne er blevet informeret om, at sagerne havde "prioritet".

7. Der kan opstå problemer i et partnerskab, hvis der mangler en klar målsætning.

I Århus og Silkeborg har der ikke været megen slinger i valsen med hensyn til målsætningen for projekterne. Det vigtigste element for bygherrerne har været at holde tidsplanen og dermed en konstant høj hastighed i processen. Kommunerne har accepteret dette til gengæld for realiseringen af de store projekter. Selve indholdet af projekterne har været diskuteret og forhandlet mellem parterne, men enighed er opnået uden de helt store problemer.

Kvarterløftprojektet var mere formaliseret med formelle samarbejdsaftaler, idékataloger med videre. Der blev brugt meget tid i starten på

at inddrage borgerne og finde frem til, hvad borgernes ønsker var for området. Borgerne opfattede dette som en mulighed for at gennemføre meget ambitiøse projekter.

"Vi troede, at vi kunne lave sådan nogle vilde projekter, at de ville komme fra hele verden og se på det."

"[D]e har ikke gjort sig klart, hvad vi måtte bestemme og hvad vi ikke måtte bestemme. Det kom undervejs... vi fik egentlig at vide, at verden stod åben for os i starten, og så lige så langsomt blev der bare skåret ned og ned og ned. Det er simpelthen den værste måde man kan gøre det på. Det vil jeg simpelthen aldrig anbefale til andre!"

(Beboerrepræsentant Randers, l. 714-715 ; 837-840)

Ovenstående citater viser, at beboerne ikke havde samme målsætning som kommunen fra starten af projektet. Dette medførte visse problemer i samarbejdet, og til tider blev embedsmændene fanget mellem politikerne og borgerne i disses magtkampe.

Sammenfattende kan det siges, at det er vigtigt med en klar målsætning i forbindelse med omfattende borgerinddragelse. Der har ikke været nogen nævneværdige problemer i forbindelse med de to byomdannende projekter, men dette kunne også tænkes at have en sammenhæng med antallet af aktører. I Silkeborg og Århus har der kun været få aktører, hvilket kan gøre det nemmere at opnå enighed. I Randers har der principielt været flere hundrede aktører, og dette faktum kan tænkes at have indflydelse på, hvor svært det er at opnå enighed om én målsætning.

8. *Der er manglende repræsentativitet og dermed manglende legitimitet og demokratisk underskud i partnerskaber.*

Som vores indledning på rapporten viste, ligger der nogle potentielle problemer i brugen af partnerskaber, for både legitimitet og demokrati. De tre undersøgte eksempler har dog vist, at disse problemer ikke manifesterer sig i praksis. Både forvaltning og politikere har vist sig at være aktive i indsatsen for at sikre almenvellets interesser i processen.

I enhver lokalplanproces ligger beslutningskompetencen hos kommunalbestyrelsen, hvilket er helt i tråd med det repræsentative demokrati. Det samme gør sig gældende i partnerskaber, for selv om detaljerne i lokalplanen er udarbejdet i samarbejde med private interessenter, er det stadig vedtagelsen i byrådet der tæller, og her legitimiteten opnås. Lokalplanprocessen placerer udelukkende kompetencen hos de folkevalgte, hvilket i øvrigt er et gennemgående træk ved det repræsentative demokrati, og denne dimension svækkes ikke af en privat parts indflydelse i planudarbejdelsen.

Beboere, der deltager i et kvarterløft, er oftest de mest aktive, engagerede og ressourcestærke. De kan dermed ikke ses som et repræsentativt udsnit af områdets befolkning, og der er derfor ingen garanti for, at de varetager flertallets interesser. Samlet set er der dog ikke den store forskel på en "almindelig" planproces og en planproces i partnerskab. I den almindelige planproces er befolkningen først og fremmest repræsenteret ved kommunalbestyrelsen. Dernæst er der mulighed for i offentlighedsfaserne at komme med indsigelser, eller at rejse sig op og sige, hvad man mener til et borgermøde, hvis der afholdes et sådant.

"Man siger generelt, at den typiske aktive borger er en hvid mand mellem 40 og 50..."

(Planlægger i Randers Kommune, l. 179-180)

"[B]ørnefamilierne har været svære at få fat i, men det er helt generelt... De er de sværeste, fordi alle dem over 50 eller der omkring, de møder gladeligt op, de er interesserede."

(Beboerrepræsentant Randers, l. 377-378 ; 386-388)

Det centrale her er, at det er den samme type mennesker, der vælger at involvere sig, uanset hvilken type planproces der er tale om. Det er altså op til borgerne selv at forsøge at gøre deres indflydelse gældende, og under alle omstændigheder er det i sidste ende kommunalbestyrelsen, der har beslutningskompetencen.

9. Graden af borgerinddragelse og borgerindflydelse afhænger af mængden af private midler i projektet.

Der kan ses en vis sammenhæng mellem mængden af midler og karakteren af borgerinddragelse. Bygherren er naturligvis interesseret i, at det rent økonomisk skal være en god forretning, og derfor kan han ikke lade borgerne få ubegrænset indflydelse. Der er en positiv holdning fra bygherrerne til at lytte til konstruktive forslag og gode ideer, så længe hovedideerne bibeholdes. Forslag om helt at droppe det planlagte projekt tages dog sjældent alvorligt af hverken kommune eller bygherre.

"[D]e fleste af de indsigelser gik jo på noget, der var urealistisk, i vores øjne i hvert fald, altså det var flere grønne områder, og det var flere boliger, og det var både vi og kommunen indstillet på, at det var ikke kommercielt realistisk, så blev det ikke til noget."

(Repræsentant for NCC, l. 480-483)

Set ud fra de aktive borgeres synspunkt, som gerne vil inddrages mest muligt og helst helt fra starten, er der en klar sammenhæng mellem private midler og manglen på borgerinddragelse. Det er dog også et spørgsmål om forvaltningens, og i nogen grad bygherrens, holdning til, hvorvidt borgerne skal inddrages og informeres. Selv om eksemplerne i både Silkeborg og Århus er privat finansieret, er der forskel på, hvordan borgerne føler sig behandlet, og hvilken stemning der har været omkring projektet og processen. Udefra set er det et spørgsmål om at respektere de borgere, der involverer sig i processen, uanset om man er enig med dem eller ej. Da der i planloven ikke er fastsat bestemmelser om, at kommunalbestyrelsen skal efterkomme borgernes indsigelser, er der formelt ikke noget at bemærke i forhold til eksemplerne. Men hvis ikke man vil efterlade borgerne med det indtryk, at offentlighedsfaserne er en skinproces, så er det vigtigt, at indsigelserne bliver behandlet, og at borgerne får en saglig forklaring på, hvorfor deres ønsker ikke kan efterkommes.

10. Manglende borgerinddragelse i byomdannende projekter skyldes manglende interesse i befolkningen.

Der synes ikke at være nogen klar sammenhæng mellem interessen og borgerinddragelsen, da der både i Silkeborg og Århus har været stor,

henholdsvis positiv og negativ, interesse for processen.

Karakteren af interessen synes at have en vis sammenhæng med projektets karakter. Det kan tilsyneladende have betydning om det er et område som befolkningen på forhånd har haft kendskab til, eller om det har været anvendt til erhverv og derfor ikke har været tilgængeligt for offentligheden. De lukkede områder har de fleste ikke noget forhold til, og dermed bliver et projekt på et sådant areal nemmere accepteret. Hvis derimod området har været diskuteret længe og måske brugt til boldbane eller andet fritidsformål, vil borgerne føle en anden form for ejerskab til området og dets fremtidige anvendelse.

11. Konsensus er afgørende i beslutningstagen i partnerskaber og medfører suboptimale beslutninger.

Vi kan bekræfte, at der i de undersøgte partnerskaber er forsøgt opnået konsensus omkring de beslutninger, der er blevet taget. Der har fra alle parter været forhandlingsvilje inden for rimelighedens grænser, og det er sjældent kommunen har brugt sin strukturelle magt til at presse beslutninger igennem. Hvorvidt det har resulteret i suboptimale beslutninger, afhænger af øjnene der ser. Set fra forhandlingsparternes side er beslutningen naturligvis ikke så optimal, som hvis de havde fået deres oprindelige krav opfyldt, men samtidig er beslutningen bedre, end hvis modparten havde fået sit krav opfyldt. Set fra almenvellets synspunkt er det svært at vurdere, om beslutningerne bliver suboptimale. I Silkeborg udtaler både investor og planlægger, at der er kommet for lidt grønt ind i området på grund af behovet for parkeringspladser, hvilket kan betragtes som en suboptimal beslutning. Det kan godt siges at være på grund af behovet for konsensus mellem kommune og investor, men det drejer sig i højere grad om eksterne forhold, som ingen af parterne har kontrol over. Eksempelvis har områdets karakter som tidligere fabriksområde med en høj bebyggelsesprocent kombineret med lysten til at bevare området særegne arkitektur været svært at forene med nutidige krav om parkeringspladser og tilgængelighed.

Planlægning er generelt baseret på politisk forhandling og vurdering, uanset om der er en privat partner inde i spillet eller ej. Forskellen består i, at der i et partnerskab først er blevet truffet beslutninger i en projekt- eller styregruppe, inden beslutningerne tages op til en politisk

vurdering.

Et mere tilbundsgående svar på denne hypotese ville kræve en anderledes undersøgelse, med fokus på de enkelte beslutninger samt en vurdering af det fysiske resultat i forhold til disse. Vi mener dog med rimelighed at kunne udlede, at der ikke bliver tale om decideret dårlige løsninger for hverken almenvellet eller parterne som følge af forhandlingerne.

12. Det offentlige er den bedste partnerskabsfacilitator.

Hvorvidt det offentlige er den bedste partnerskabsfacilitator er svært at vurdere, men det er i hvert fald det åbenlyse førstevalg. I kvarterløfteeksemplet er det helt klart det offentlige, der har været facilitator, og meget tyder på, at samarbejdet ville være brudt sammen, hvis ikke det offentlige havde ageret facilitator.

I de byomdannende projekter kan det offentlige, her i form af planafdelingen, siges at fungere som facilitator, da det er dem der skal sikre, at de formelle procedurer overholdes, og at almenvellets interesser varetages på bedste måde. Desuden sidder de med stor faglig kompetence og har allerede kontakten til andre forvaltninger og kan således bane vejen for andre dele af projektet, der måske kræver en anden afdelings godkendelse.

"[D]et er jo det de [politikere og embedsmændene] er ansat til. Det er jo at løfte sig op over kantstenen eller op over ens egen fordør, og så sige: "Hvad er egentlig bedst for hele området?""
(Beboerrepræsentant Randers, l. 480-483)

"[D]et er en kommune, der er planmyndighed i det her tilfælde, og det er dem der kan sikre, at habiliteten og grundlaget er i orden. Man kan jo ikke uddelegere det til projektudvikleren, og det tror jeg heller ikke projektudvikleren på nogen måde ville byde sig om, hvis de pludselig fik planmyndigheden."
(Repræsentant for Årstiderne Arkitekter, l. 941-945)

Ovenstående udtalelser er interessante, da de vidner om, at private aktører, det være sig borgere eller bygherrer, forstår og forventer, at

kommunen varetager de fælles interesser. Dermed kan det siges, at de private parter i høj grad forventer, at den offentlige part er facilitator og samtidig ansvarlig for beslutningerne.

13. Forvaltningen agerer loyalt i forhold til den politiske vilje.

Når det drejer sig om de byomdannende eksempler er svaret klart ja, da eksemplerne viser, at politikernes godkendelse tidligt i forløbet baner vejen for det videre samarbejde. Forvaltningen baserer en stor del af deres arbejde på enten direkte ordrer eller fornemmelser for, hvad der er politisk rygdækning til.

Hypotesen er delvist baseret på Christiansen(2003, s. 65) som mener, at analyser foretages for at legitimere en allerede truffet beslutning. I eksemplet fra Århus blev der, i forbindelse med VVM-redegørelsen, udarbejdet en række analyser, blandt andet visuelle og trafikale konsekvenser af Bruun's Galleri. Disse analyser viste sig efterfølgende at være meget forkerte. Analyserne var udarbejdet i et samarbejde mellem amt, kommune og investor samt dennes eksterne rådgiver, men vi har ikke belæg for at sige, om der er foregået noget mistænkeligt, selvom det virker underligt, at analyserne var så ringe som tilfældet var.

I kvarterløftet kan det diskuteres, hvorvidt forvaltningen agerer loyalt. Der har ikke været tale om illoyalitet i form af en bevidst handling, men kvarterløftet er baseret på en bottom-up proces, hvor beboerne i samarbejde med embedsmændene kommer med ideer og forslag til projekter, der skal gennemføres. Embedsmændene bliver dermed dybt involveret i processen og engagerede i projekterne og ser gerne, at de bliver realiseret. Når de skal præsentere ideerne for politikerne, kan det derfor komme til at virke som om de står på borgernes side. Vi mener dog ikke det kan betragtes som et tegn på illoyalitet, men nærmere som en konsekvens af den måde organisationen i kvarterløftet er bygget op på.

14. Samarbejde mellem offentlige og private aktører foregår i skyggen af hierarkiet, forstået på den måde at formelle procedurer udføres til fulde, men de reelle beslutninger træffes imellem aktørerne i samarbejdet.

Det kan i vidt omfang siges, at der er tale om et samarbejde i skyggen

af hierarkiet. Som tidligere nævnt er den endelige beslutningskompetence placeret hos kommunalbestyrelsen, og dette faktum ligger hele tiden i aktørernes baghoved. Meget kan forhandles på plads, men der er grænser for, hvor langt det offentlige kan presses. Det kan siges, at mange beslutninger træffes i samarbejdet i projektgrupper, men i sidste ende skal det godkendes, og da kommunalbestyrelsen ud over beslutningskompetencen også har det overordnede ansvar, vil de altid fungere som bagstoppere.

"[I] virkeligheden [er det] en meget god mur at spille op ad, når man er projektudvikler. At der trods alt er en planmyndighed, som i sidste ende er dem, der tager beslutningerne. Det er også dem befolkningen må stille spørgsmålene til i givet fald."

(Repræsentant for Årstiderne Arkitekter, l. 945-949)

9.2.1 Opsamling

Ud fra ovenstående gennemgang af hypoteserne og deres forhold til de empiriske undersøgelser vil vi her lave en skematisk fremstilling af de resultater, vi er nået frem til.

Inden da er det vigtigt at fremhæve, at ingen af hypoteserne entydigt kan af- eller bekræftes. Virkeligheden er ofte mere kompliceret og nuanceret, end det er muligt at tage højde for på det teoretiske plan, og derfor finder vi det kun naturligt, at der ikke findes nogle entydige svar. Plusser og minusser i skemaet herunder indikerer udelukkende, i hvilken retning de empiriske undersøgelser peger.

I tabel 9.2 ses en skematisk oversigt over hypotesernes forhold til virkeligheden.

Tabel 9.2:

Hypotesernes forhold til virkeligheden

Nr.	Hypotese	Kan hypotesen bekræftes?
1	Der er sket et skift fra hierarkisk styret planlægning over mod en mere partnerskabs- eller netværksstyret planlægning.	-/(+)
2	Partnerskab medfører en hurtigere og billigere byplan-proces.	-
3	Privat finansiering presser hastigheden i planprocessen.	+
4	Kombinationen af parternes samlede ressourcer bevirker, at der opstår en synergieffekt, når partnerskaber praktiseres.	+
5	Det koster mange ressourcer at etablere den nødvendige tillid i et partnerskab.	+
6	Et partnerskabs succes afhænger af graden af forvaltningsmæssig og politisk engagement og lederskab.	+
7	Der kan opstå problemer i et partnerskab, hvis der mangler en klar målsætning.	+
8	Der er manglende repræsentativitet og dermed manglende legitimitet og demokratisk underskud i partnerskaber.	-
9	Graden af borgerinddragelse og borgerindflydelse afhænger af mængden af private midler i projektet.	+
10	Manglende borgerinddragelse i byomdannende projekter skyldes manglende interesse i befolkningen.	-
11	Konsensus er afgørende i beslutningstagen i partnerskaber og medfører suboptimale beslutninger.	+/-
12	Det offentlige er den bedste partnerskabsfacilitator.	+
13	Forvaltningen agerer loyalt i forhold til den politiske vilje.	+
14	Samarbejde mellem offentlige og private aktører foregår i skyggen af hierarkiet, forstået på den måde at formelle procedurer udføres til fulde, men de reelle beslutninger træffes imellem aktørerne i samarbejdet.	+

Skemaet indikerer, at der for hovedparten af hypotesernes vedkommende er nogenlunde overensstemmelse mellem teori og virkelighed. Herunder omtales de hypoteser, der tegner et billede af, at virkeligheden ikke stemmer overens med teorierne.

Årsagen til at hypotese 1 kategoriseres som både delvist be- og

afkræftet er, at der ganske vist er en væsentlig forskel på den rent hierarkisk styrede byplanproces og den proces, der finder sted, når private interesser er involveret, men det er tvivlsomt, om der er tale om en ændring i praksis, eller om det længe har været normal praksis at lade private medvirke. Meget tyder på, at det er det sidste, der er tilfældet. De empiriske undersøgelser viser, at partnerskaber mellem kommunen og private er almindelig praksis i byplanprocessen.

Hypotese 2 mener vi, uden at have været ude i en egentlig cost-benefit analyse, kan afkræftes. Der er ganske vist en række fordele forbundet med at arbejde sammen i partnerskaber, men der er ikke umiddelbart noget, der kan bekræfte, at processen bliver hverken hurtigere eller billigere, hvis man skal se på den samlede mængde ressourcer, som både kommunerne og de private skyder ind.

Hvis vi ser på hypotese 8 og sammenholder byplanprojekter udarbejdet i partnerskab med byplanprojekter, der er udarbejdet udelukkende på kommunens foranledning, er det generelt de samme problemstillinger, der gør sig gældende i forhold til legitimitet og demokrati. Uanset hvilken form for projekt, der er tale om, er det op til borgerne at vurdere, om de vil deltage eller ej. Forvaltningen og kommunalbestyrelsens rolle som varetægere af almenvellets interesser skal i alle tilfælde sikre, at det der realiseres kommer flertallet til gode.

Hypotese 10 kan ud fra de to byomdannende eksempler afkræftes, da borgernes interesse for projekterne og deltagelse i disse ikke hænger sammen. Borgerne er i høj grad interesseret i projekterne, det være sig positivt i det ene tilfælde og negativt i det andet, og de deltager i det omfang, de har mulighed for det.

Hypotese 11, kan både be- og afkræftes, da den består af to led. Vi kan bekræfte, at beslutninger i et partnerskab ofte er baseret på konsensus eller forhandling. Men der er ikke noget, der tyder på, at de beslutninger, der træffes, er suboptimale. For at komme nærmere et konkret svar vil det være nødvendigt at gennemføre en undersøgelse af hver enkelt delbeslutning.

Sammenfattende kan vi sige, at der er en tendens til, at de teoretiske udsagn i hypoteserne harmonerer med praksis i de tre eksempler. At der også er tilfælde, hvor de teoretiske udsagn ikke stemmer overens med virkeligheden kan enten indikere, at teorierne kunne bruge en mindre

justering eller at teorierne ikke kan indfange virkelighedens kompleksitet. Eller måske har vi bare ramt undtagelsen der bekræfter reglen.

Konklusion



Figur 10.1: Kapitlets placering i rapporten

Formålet med dette kapitel er at besvare problemformuleringens tre spørgsmål og fremdrage de væsentligste konklusioner, der i øvrigt er fremkommet gennem projektarbejdet.

Vidensfundamentet, der ligger til grund for den mere teoretiske del af besvarelsenerne, består af en beskrivelse af planlovgivningens udgangspunkt og udvikling op gennem tiden, det nuværende plansystem, kommunalforvaltningens opbygning, demokratiteori set i forhold til byplanlægning, teori om hierarkisk styring, betragtninger om netværkskommunen, netværksstyringsteori, bystyring i netværk samt forskellige teorier om partnerskaber. Vidensfundamentet er centralt for projektets konklusion, da det er grundlaget for udarbejdelsen af de 14 hypoteser i afsnit 4.9.1, som igen har dannet grundlaget for de empiriske undersøgelser.

De tre forskellige byplanprojekter, der har været genstand for de empiriske undersøgelser, er gennemført som en modificeret variant af casestudiemetoden, og er baseret dels på dokumentstudier og dels på interview.

10.1 Svar på problemformuleringen

De to første spørgsmål i problemformuleringen omhandler de væsentligste kendetegn ved hierarkisk styring, netværksstyring samt partnerskaber:

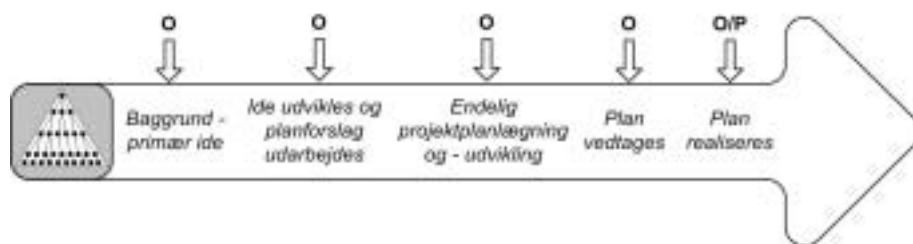
1. Hvad kendetegner byplanprocessen i henholdsvis hierarkisk styring og netværksstyring?
2. Hvordan kan partnerskaber mellem planmyndigheden og pri-

vate interessenter placeres i forhold til hierarkisk styring og netværksstyring?

Spørgsmålene blev stillet således, at svarene i første omgang kunne baseres på andres teoretiske overvejelser. Besvarelserne kan visualiseres ved hjælp af byplanprocespilene, som er gengivet herunder.

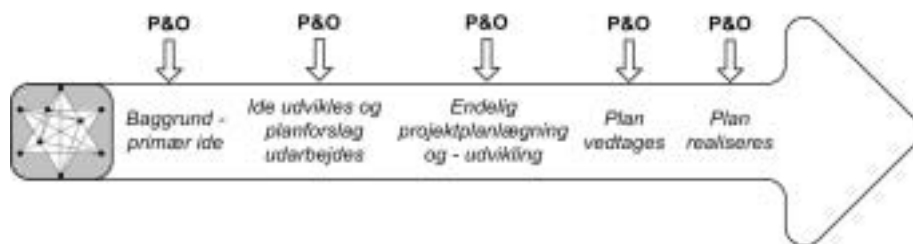
De afbildede figurer illustrerer hierarkisk styring og netværksstyring i deres "rene" form. Det vil sige, at de alene er konstrueret ud fra de teoretiske beskrivelser uden skelen til, hvordan en byplanproces gennemføres i praksis.

Figur 10.2:
Byplanprocessen i
hierarkisk styring



Hierarkisk styring i byplanprocessen er i sin rene form kendetegnet ved, at planlægningen sker uden indflydelse fra private. De private parter har udelukkende mulighed for at medvirke ved planernes realisering. Beslutningerne træffes, ud fra politiske overvejelser, af planmyndigheden, der som beslutningsgrundlag har forvaltningens objektive og rationelt funderede anbefalinger.

Figur 10.3:
Byplanprocessen i
netværksstyring



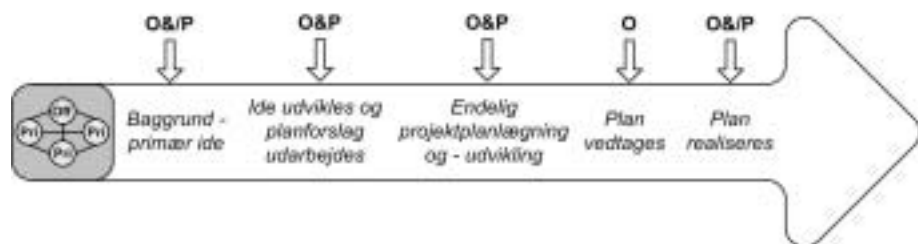
Netværksstyring i byplanprocessen er i sin rene form kendetegnet ved en stor indflydelse fra private parter. Planmyndigheden er en medspiller, men har ikke større indflydelse på beslutningerne end de øvrige aktører i netværket. Beslutningskompetencen er delt mellem offentlige

og private.

Men et er teori og et andet virkelighed. Vores empiriske undersøgelser viser, at de planprocesser vi har undersøgt, ikke kan karakteriseres som udelukkende værende en hierarkisk styret proces eller en netværksstyret proces. Dette til trods for, at en række fremtrædende forskere fastholder, at et skift fra hierarkisk styring mod netværksstyring er sket eller i hvert fald er ved at ske. Vores konklusion er, at byplanprocessen i de undersøgte eksempler sker ud fra en blanding af de to styreformer.

Dette leder os videre til den teoretiske fremstilling af partnerskaber, som ligeledes er illustreret med en byplanprocespil. Igen er det den teoretiske forståelse af partnerskaber, der ligger til grund for visualiseringen.

Figur 10.4:
Byplanprocessen i
partnerskaber



Denne pil kan ses som en kombination af de to andre procespile, hvilket er med til at illustrere, at partnerskaber mellem private interessenter og planmyndigheden, både i teori og praksis, placerer sig et sted mellem de to styreformer. Partnerskaber læner sig i høj grad op ad netværksstyring i den forstand, at de private interesser kan være medvirkende i hovedparten af processens faser. Men en afgørende forskel er, at den endelige beslutningskompetence, i forhold til vedtagelse af planer, er placeret hos det offentlige, nærmere bestemt hos kommunalbestyrelsen. Dette element er hentet fra den hierarkiske styring.

Det er derfor nærliggende at kæde partnerskaber sammen med det, som Sehested(2002, s. 403-404) og Bogason(2001, s. 10) beskriver som netværksstyring i skyggen af hierarkiet. Dette indebærer, at der i alle byplanprocessens faser er tale et samarbejde - et partnerskab - mellem of-

fentlige og private parter, men at det samtidig ligger implicit i samarbejdet, at beslutningskompetencen er kommunalbestyrelsens alene. Dette medfører, at partnerskaber, til forskel fra netværksstyring, kan anvendes som planlægningsform inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer.

De tre byplanprocesser, vi har undersøgt empirisk, er alle foregået i partnerskaber, men med forskelligt sigte. Eksemplet i Randers er et byforbedrende projekt, et kvarterløft, hvor borgerne har været den private part, mens eksemplerne i Silkeborg og Århus er byomdannelsesprojekter, hvor en investor er den private part. Ingen af de tre eksempler er baseret på fælles offentlig og privat finansiering, da kvarterløftet er offentligt finansieret, mens byomdannelsesprojekterne er privat finansieret.

Byplanprojekter kan meget firkantet deles op i to kategorier: Traditionelle projekter og partnerskaber. De traditionelle projekter er kendetegnet ved, at der planlægges og implementeres udelukkende på kommunens eget initiativ, eksempelvis planlægningen af en skole eller et nyt boligområde. I traditionelle projekter bliver planerne udarbejdet af forvaltningen ud fra en kombination af planfaglige hensyn og politiske prioriteringer. Dette svarer til byplanprocessen med ren hierarkisk styring.

Til forskel herfra bliver byplanprojekter, der gennemføres i partnerskaber, ofte til på baggrund af ideer og ønsker fra private aktører, og disse bliver derfor udgangspunktet for samarbejdet mellem parterne. "Partnerskabsplanlægning" er i høj grad domineret af en form for forhandling eller konsensussekabelse og adskiller sig derved fra de traditionelle projekter.

Problemformuleringens tredje spørgsmål

Hvilke konsekvenser har det for forvaltningspraksis og demokrati i byplanprocessen, hvis private interesser i stigende grad får del i beslutningskompetencen? er projektets hovedspørgsmål.

Vi lægger ud med at svare på den sidste del af spørgsmålet, da det er centralt for hele spørgsmålets relevans, hvorvidt private interesser i sti-

gende grad rent faktisk får indflydelse på beslutningskompetencen. Det korte svar på dette spørgsmål er: "både-og".

Vi kan konkludere, at de private interesser i et vist omfang får indflydelse. De får ikke del i den formelle beslutningskompetence, men de får i nogen grad indflydelse på beslutningerne. Det er væsentligt at skelne mellem indflydelse og egentlig beslutningskompetence, da privat indflydelse ikke kan siges at stride mod planlovens bestemmelser.

Samtidig kan vi konkludere, at intet tyder på, at det er et fænomen, der er dukket op sidst i 1990'erne, selv om man kan få det indtryk ud fra teorierne. Inddragelse af private i planlægningen er derimod noget forvaltningerne betragter som normal praksis gennem længere tid. Denne rapport kan ikke svare på, hvor længe det har været normal praksis, men det er vores indtryk, at skiftet er sket gradvist som følge af decentraliseringen i planlovsreformen i 1970'erne, der øgede kommunernes muligheder for selv at bestemme, hvordan planer skulle udarbejdes.

Der er hverken tale om et nyt fænomen eller om, at private interesser invaderer planprocessen og uden videre får del i beslutningskompetencen. Dette er dog ikke ensbetydende med, at partnerskaber i byplanlægningen ikke får betydning for forvaltningspraksis og demokrati.

10.1.1 Konsekvenser for forvaltningspraksis

Forvaltningspraksis ved partnerskabsplanlægning er anderledes end i et traditionelt projekt på flere måder.

Indflydelsen på planudarbejdelsen indebærer, at ideen til et projekt kan komme fra eksempelvis en bygherre. Den nødvendige planlægning af projektet sker i et samarbejde mellem bygherren, forvaltningen og i nogle tilfælde politikerne. Planen bearbejdes gennem dialog indtil alle parter er tilfredse, hvorefter planen tiltrædes af kommunalbestyrelsen. Hvis der opstår utilfredshed hos planmyndigheden undervejs i processen, ligger der et pressionsmiddel i beslutningskompetencens placering, men modsat har den private part midlerne til at realisere projektet, hvilket det hele handler om i sidste ende. Parterne står over for hinanden med hver sin strukturelle magt, med planmyndigheden som lettere overlegen.

De ændringer, som partnerskaber i byplanlægningen medfører for

forvaltningspraksis, har også konsekvenser for planlæggerens rolle. Hvor planlæggere i den traditionelle planlægningspraksis kan forlade sig på det planlægningsfaglige, skal en "partnerskabsplanlægger" have en anden profil. Ud over det faglige skal partnerskabsplanlæggeren besidde samarbejdsevner, være koordinator og facilitator for samarbejdet og agere bindeled mellem resten af forvaltningen og den private part samt mellem politikerne og den private part. Desuden skal partnerskabsplanlæggeren være bevidst om sin rolle som kontrollant af lovligheden af planlægningsprocessens og planens indhold samt forholdet til den øvrige planlægning i kommunen.

I kvarterløftprojektet i Randers indgik planlæggerne i arbejdsgrupper sammen med beboerne, hvilket bevirkede, at de blev lige så engagerede i de enkelte delprojekter som beboerne. Dette skabte tvivl om, hvorvidt planlæggernes loyalitet lå hos beboerne eller hos forvaltningen. Deraf kan vi konkludere, at planlæggeren skal være særligt opmærksom på at bevare en professionel distance til borgerne og ikke ende med at blive deres ukritiske talsmand i forvaltningen, når der er tale om borgerdeltagelsesorienterede projekter.

10.1.2 Konsekvenser for demokrati

For at vurdere, om brugen af partnerskaber har konsekvenser for demokratiet i byplanprocessen, tager vi udgangspunkt i demokratiteorien. Ifølge teorien er det en forudsætning for demokrati, at alle skal have mulighed for at give deres mening til kende, alle skal have mulighed for at stemme, og alles stemmer skal have samme vægt, der skal være fri adgang til oplysninger og mulighed for at stille spørgsmålstejn ved trufne beslutninger. Af dette fremgår det, at dialog og deltagelse er centrale elementer, og disse er forsøgt indarbejdet i planlægningen gennem den formaliserede borgerinddragelse i planprocessen.

Planlægning kan ifølge teorien ikke overlades til ikke-folkevalgte, der selv har interesser i sagen. Disse vil have problemer med legitimiteten, fordi de ikke er forpligtet til at varetage almenvellets interesser. Det er den offentlige planmyndighed, der er garant for legaliteten og legitimiteten af beslutningerne.

Hvis vi ser på de demokratiske aspekter af planlægning i partnerska-

ber ud fra demokratiteorien, kan det siges, at den omfattende borgerinddragelse og bemyndigelse af borgerne i kvarterløftprojektet strider mod det repræsentative demokratis grundprincip om, at beslutninger skal træffes af folkevalgte.

Formelt set opfyldes grundprincippet i alle eksemplerne, men politikerne i Randers har til tider følt sig presset til at tiltræde delprojekter i kvarterløftet, som de ikke var helt enige i. De har følt sig forpligtet til i udstrakt grad at efterkomme beboernes ønsker, fordi netop beboernes medvirken er en væsentlig forudsætning for at indgå i et kvarterløft. Staten kommer på den måde ind som en tredje part i samarbejdet og lægger via puljemidlernes øremærkning og tidsramme et pres på kommunens beslutningstagere.

I de to byomdannelseseksempler er der ikke noget, som tyder på, at politikerne er blevet presset til at træffe beslutninger mod deres ønske. Bygherrerne er bevidste om, at det er kommunalbestyrelsen, der bestemmer, og at den må varetage sine forpligtelser over for resten af kommunen.

Med hensyn til borgerinddragelsen i de to byomdannelsesprojekter kan vi konstatere, at de følger planlovens forskrifter om offentlighedsperioder. Som supplement til offentlighedsperioderne valgte investorer i Silkeborg løbende at holde borgerne informerede om, hvad der foregik, dels gennem åbent hus arrangementer og dels gennem pressen. I Århus var informationsniveauet væsentligt lavere, og borgerne var meget utilfredse med både projektet og processen, hvorfor forvaltningen valgte at afholde et ekstraordinært borgermøde. Særligt for Århus er der tradition for at give borgere mulighed for at få foretræde for Teknisk Udvalg, hvor de kan fremføre deres synspunkter. Dette kan ses som en udvidelse af den lovfæstede mulighed for at komme med en skriftlig indsigelse. I både Silkeborg og Århus blev der på denne måde gjort en ekstra indsats i forhold til borgerinddragelse, sammenlignet med de lovgivningsmæssige krav. Borgernes kommentarer og indsigelser har dog ikke ført til væsentlige ændringer i nogen af de to eksempler.

Vi konkluderer, at det ikke umiddelbart har konsekvenser for borgerinddragelsen, at byomdannelsesprojekter sker i partnerskab mellem offentlige og private. Der er intet, der indikerer, at det er den pri-

vate indflydelse på projektet, der bevirker at borgernes ønsker ikke efterkommes.

I Randers, hvor kvarterløftet er baseret på omfattende borgerinddragelse, er der ingen tvivl om, at forvaltningen er i dialog med de deltagende beboere og dermed kommer tæt på deres ønsker for området, men der er ikke nogen garanti for, at de deltagende beboere repræsenterer flertallets ønsker.

Samtidig kan man argumentere for, at det repræsentative demokrati også er domineret af dem som møder op og stemmer, så hvor stor er forskellen egentlig? Demokrati kræver noget af borgerne, det være sig det repræsentative eller det mere direkte, nemlig at man deltager for at få indflydelse.

Hertil kan føjes det element, vi har beskrevet som "planlægningens skjulte demokrati", som indebærer, at borgerne i yderste konsekvens vil undlade at stemme på en upopulær politiker, og at politikerne derfor ikke føler, de kan slippe afsted med alting. Undersøgelserne har vist, at dette middel ikke er særligt stærkt og slet ikke i en større kommune. For eksempel skal der relativt mange stemmer til et mandat i Århus Byråd, og dette gør det svært for en gruppe utilfredse borgere i et kvarter at "vælte" en politiker.

Vi kan konkludere, at meget tyder på, at projekttypen har betydning for graden af indflydelse. I byomdannelsesprojekterne får den private part indflydelse på planudarbejdelsen og på den måde indirekte indflydelse på beslutningerne, men der er ingen tvivl om, at det fortsat er kommunalbestyrelsen der har beslutningskompetencen. I kvarterløftprojektet, der kan karakteriseres som et byplanprojekt med et socialt sigte, får den private part i form af beboerne i højere grad indflydelse på beslutningerne.

Det var oprindeligt vores indtryk, at det største problem for forvaltningspraksis og demokrati i byplanprocessen ville være partnerskaber, hvor en privat investor skød store summer i et byggeprojekt. Det har nærmere vist sig, at det er i de byforbedrende eksempler - kvarterløftene - de største konsekvenser findes. Her føler politikerne sig presset til til at overlade en del beslutninger til borgerne, fordi de, gennem aftalen om at medvirke til kvarterløft, har sagt ja til en udvidet grad af borg-

erbemyndigelse.

10.2 Succeskriterier for partnerskab

Der er et vist generaliseringspotentiale i de eksempler, vi har udvalgt, idet de alle beskæftiger sig med udfordringer, der er aktuelle for mange mellemstore og store byer. Samfundsudviklingen har bevirket, at mange store produktionsvirksomheder må lukke. Det betyder, at der er behov for omdannelse af de gamle fabriksarealer. Disse ligger ofte i bynære og dermed attraktive områder, da byerne oprindeligt er opstået rundt om virksomhederne. Ligeledes er mange havnearealer i dag under omdannelse, og mange byer har nedslidte boligområder, der kunne trænge til en kærlig hånd.

Det er nærliggende at forestille sig, at mange kommuner vil vælge at løse disse opgaver i partnerskab med private. Det er derfor relevant ud fra de tre eksempler, der på nogle områder er meget forskellige og på andre områder er meget ens, at forsøge at udlede nogle retningslinier for, hvad vi mener der skal til, før et partnerskab kan karakteriseres som en succes.

Vurderingen af succeskriterier kan blandt andet foretages på baggrund af den store forskel, der har været på omtalen af eksemplerne i Silkeborg og Århus, som har fået henholdsvis positiv og negativ omtale. Når forskellen i omtale skal forklares, kan der ikke peges på én afgørende central faktor. Det er nærmere en kombination af en række faktorer, der alle spiller ind.

For det første har det betydning, hvordan offentlighedens kendskab til området er, og hvor længe det har været ledigt. I Silkeborg var Papirfabrikken lukket land for borgerne, der således ikke havde nogen relation til arealerne, og derudover blev omdannelsesprojektet iværksat meget hurtigt efter fabrikslukningen. Til forskel herfra havde Centralværkstedssarealerne i Århus været ledige længe, og den fremtidige anvendelse havde været til diskussion gennem adskillige år.

En anden væsentlig faktor kan være karakteren af byggeriet. I Silkeborg var målet at skabe en levende bydel med boliger og blandet erhverv. Det oprindelige mål med Centralværkstedssarealerne var

ligeledes at skabe en levende bydel, men de reviderede planer kom til næsten udelukkende at fokusere på butikscenteret Bruun's Galleri og de mange kontorer i højhuset. Det fik dermed betydning, at den oprindelige målsætning ikke blev opfyldt og især, at resultatet blev et stort butikscenter. Detailhandelsplanlægning er efter vores erfaring ofte kontroversielt, og dette kan også tænkes at spille ind på modstandens styrke.

Antallet og typen af naboer har ganske givet også indflydelse på mængden af utilfredse borgere. Papirfabrikken har, med Gudenåen som nabo til 75% af arealet, kun få boliger tæt på, i modsætning til Centralværkstedsgunden, som ligger i centrum af Århus med mange boliger tæt på.

I Silkeborg fremhæves investors kendskab og tilknytning til lokalområdet, og den deraf følgende ansvarsfølelse, som afgørende for succes.

Sidst, men ikke mindst, er det væsentligt at holde et kontinuerligt informationsflow for at informere, forklare og overbevise borgerne om det givne projekts fortræffeligheder. En del af utilfredsheden med planprocessen bag Bruun's Galleri bunder i, at borgerne føler sig overset og dårligt behandlet af forvaltningen, hvilket understreger vigtigheden af, at man tager borgerne alvorligt, når de henvender sig med kommentarer eller indsigelser.

Kvarterløftet er med hensyn til omtalens karakter ikke umiddelbart sammenlignelig med byomdannelsesprojekterne, men erfaringerne fra dette projekt, kan alligevel bidrage til at definere succeskriterierne for et partnerskab.

For det første er det vigtigt at skabe en fælles referenceramme, for at sikre, at alle involverede "taler samme sprog". Der skal herudover tages højde for, at det er uvant for mange af borgerne at arbejde sammen på den måde, forvaltningen er vant til. Desuden er det meget vigtigt at gøre sig klart, at det er en proces, der strækker sig over en lang periode, og at der skal være afsat tid til at borgerne får opbygget kompetencer i for eksempel samarbejde.

Dernæst er det afgørende, at der opbygges en organisation, som ikke er for indviklet, hvor alle er klar over, hvilken rolle de spiller, og hvilke

beslutninger de kan få indflydelse på.

Solid politisk forankring og en forvaltning, der er en aktiv medspiller i kvarterløftet, er ligeledes forudsætninger for en god proces. Som i byomdannelsesprojekterne er det også her vigtigt kontinuerligt at holde et højt informationsniveau.

10.3 Perspektiver og anbefalinger

Efter vores mening er det ikke realistisk at forestille sig en fremtid, hvor kommunerne er ene om at planlægge. Den generelle situation i Danmark, hvor globaliseringen og dermed den øgede konkurrence spiller en rolle, gør det vigtigt for kommunerne at facilitere udvikling. Fra 1938 og frem til kommunalreformen i 1970'erne var planlægning langt hen ad vejen et spørgsmål om udviklingsstyring, grundet den enorme vækst. I 1970'erne kom der pludselig problemer, og det blev vigtigt at tiltrække den udvikling, som før var en selvfølge. Dette skabte et konkurrenceelement byerne imellem, som i høj grad eksisterer i dagens Danmark. Kommunerne er afhængige af de private aktører, da det er disse, som skal finansiere realiseringen af projekterne, og ikke mindst dem, der har føling med, hvad der kan afsættes. Konkurrencen bevirker, at kommunerne ikke bare kan læne sig tilbage og vente på investorerne, men er nødt til aktivt at tiltrække dem, eksempelvis gennem forhandlingsvillighed. Planlægningen kommer til at handle om realiseringspotentialer i en plan, da udviklingen ikke må gå i stå.

Vi har i forbindelse med udarbejdelsen af projektet diskuteret muligheden for at formalisere brugen af partnerskaber i planlægningen, som Christiansen(2003) mener vil være en fordel. Det er efter vores mening hverken muligt eller ønskværdigt at give de private parter mere indflydelse, end de har på nuværende tidspunkt. En af interviewpersonerne udtalte, at bygherrer slet ikke er interesserede i mere indflydelse, for med indflydelse følger også ansvar, og de private investorer har forståelse for, at det er forvaltningen og politikerne, der skal sikre overblikket og almenvellet interesser i byplanlægningen.

Vi mener det er rimeligt, at private interessenter, det være sig borgere i et kvarterløft eller investorer i en byomdannelse, får en vis indflydelse på planlægningens karakter, da de også påtager sig en del af ansvaret.

Vi mener yderligere, at vores partnerskabsdefinition godt kunne udvides til også at omfatte en ansvarsdimension, da de privates indflydelse på planlægningen legitimeres af det delte ansvar.

På baggrund af erfaringerne i eksemplerne er vi kommet frem til, at vi hellere ser en vejledning omkring, hvad der kan kaldes god "partnerskabspraksis" i byplanlægning end en egentlig formalisering af dette. Nedenstående råd kunne være en del af en sådan vejledning.

- Informer udenforstående
- Forklar projektets fordele for udenforstående
- Lyt til indsigelser
- Behandl alle indsigelser grundigt
- Simpel organisation
- Klarlæg kommandovej

Rådene fokuserer meget på forholdet til de udenforstående, da det ofte er denne gruppe, der er modstandere af projektet. Ovenstående råd vil ikke nødvendigvis mindske modstanden mod et kontroversielt projekt, men styrke forvaltningens integritet i befolkningens bevidsthed.

10.4 Kort og godt

Afslutningsvis vil vi fremhæve de centrale konklusioner på rapporten.

Vi har konstateret, at det gennem mange år har været almindelig praksis, at byplanlægningen foregår i et samarbejde mellem offentlige og private parter. Samarbejdet kan karakteriseres som et partnerskab, hvor parterne forener deres faglige og menneskelige ressourcer og arbejder mod et fælles mål. Der er tale om et samarbejde om planprocessen, men det medfører ikke en fælles finansiering af det givne projekt.

Partnerskaber kan betragtes som en forudsætning for, at kommunerne er i stand til at skabe udvikling og vækst, da de er afhængige af den private finansiering.

I forhold til lovgivningen kan vi konkludere, at alle formelle regler

og procedurer overholdes til trods for de private interessers indflydelse.

De private parter kan få en vis indflydelse på de planer, der udarbejdes eller de projekter der gennemføres, men det er centralt, at demokratiet og almenvellets interesser sikres ved, at det altid er kommunalbestyrelsen, der har beslutningskompetencen.

Vi kan anbefale, at der udarbejdes retningslinier for god partnerskabspraksis, men efter vores mening giver konklusionerne ikke anledning til at anbefale en formalisering af brugen af partnerskaber gennem lovgivningen. Som en af interviewpersonerne så rigtigt siger:

"Man kan jo sådan set bruge planloven til at lave god planlægning... men man kan også bruge den til at lave dårlig planlægning."

(Repræsentant for Årstiderne Arkitekter, l. 977-979)

De private parters deltagelse i byplanprocessen medfører en ændring i forvaltningspraksis, der især berører planlæggerens rolle. Foruden planlægningsfaglig kunnen skal planlæggeren besidde evnen til at koordinere og facilitere samarbejdet mellem politikerne, forvaltningen og de private parter. En af interviewpersonerne udtrykker meget præcist, hvad der er behov hos en partnerskabsplanlægger, og hvad der, efter vores mening, kunne definere god partnerskabsplanlægning:

"[V]i skal være fagligt dygtige, vi skal være troværdige, vi skal være åbne, vi skal være i stand til at give information, og vi skal være i stand til at lytte, og vi skal i øvrigt opføre os anstændigt. Det er det, det handler om!"

(Repræsentant for Årstiderne Arkitekter, l. 926-929)

Summary

This project is a master project for the M.Sc. in Surveying, Planning and Land management at Aalborg University. The title of the project is: The influences of private interests on the planning process - a comparative study of different forms of cooperation in urban planning

The topic of this project is the influence of private interests on urban planning. Private interests could come from citizens, investors and other non-public participants. In recent years a number of writers in Denmark and abroad have described governance and partnership as a new phenomenon. The writers describe the arising of a new way of thinking in the administration, which has resulted in a new administration practice in which private interests are a greater influential factor than earlier.

This leads to the main question of the project: What are the consequences for administration practice and democracy in urban planning if private interests get an increasing part of the decision-making authority?

The theoretical basis of the project is central theories on government, governance, democracy, partnerships and a number of research reports within the same field of knowledge. The combined theoretical basis provide for the drawing-up of a number of hypotheses, which guide the empirical work in the next part of the project. The main question is applied to Danish conditions and answered by empirical studies of three different planning processes in the Danish cities of Randers, Silkeborg and Århus. The empirical studies comprise of relevant document studies and interviews with the key figures of the planning process in

each example city. Our methodical approach is a pragmatically based adaptation of the case study method to this exact study.

The conclusion of the study shows that the influence of private interests on Danish urban planning is no new phenomenon but a widely used practice in the municipalities. The municipalities allow or even encourage private parties to participate in the decision-making process as an incentive to attract private investments. This has led to a slightly different way of planning that to a wider extent is based on a negotiation. There are no consequences for the planning democracy as the democratically elected municipal government has the decision-making authority.

12.1 Bøger og artikler

ANDERSEN, HANS SKIFTER OG KIELGAST, LOUISE (2003): "**De syv første kvarterløft**" Hørsholm: By og byg, Statens Byggeforskningsinstitut

ANDERSEN, IB (2002): "**Den skinbarlige virkelighed - Vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne**" 2. udgave. København: Forlaget Samfundslitteratur

AUNSBORG, CHRISTIAN ET AL. (1989): "**Kommuneplanlægningen i 90'erne - om metodeudvikling i den kommunale planlægning**" Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

BANG, HENRIK OG SØRENSEN, EVA (1999): "Hverdagsmagerne - en udfordring til demokratiet og samfundsforskningen" i ANDERSEN, JØRGEN GOUL ET AL. (edt): "**Den demokratiske udfordring**" København: Hans Reitzels Forlag

BOECK, ANNE BIRTE (2002): "**Lov om planlægning - 2. reviderede udgave**" København: Jurist- og Økonomforlaget

BOGASON, PETER (2001): "**Fragmenteret forvaltning: Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre**" Århus: Systime

BOLIG- OG BYMINISTERIET (1998): "**Byernes udvikling - Et bypolitisk debatoplæg**" København: Bolig- og byministeriet

BRO, HENNING (2000): "Velfærdsstaten og boligen" i KNUDSEN, TIM (red): "**Dansk forvaltningshistorie II - Stat, forvaltning og samfund - Folkestyrets forvaltning fra 1901 til 1953**" København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- BY- OG BOLIGMINISTERIET (1999): "**Fremtidens by - Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan**" København: By- og boligministeriet
- BROWNILL, SUE (1999): "Turning the east end into the west end: The lessons and legacies of the London Docklands Development Corporation" i IMRIE, ROB OG THOMAS, HUW (edt.): "**British Urban Policy**" London: SAGE Publications
- CHRISTIANSEN, RUNE (2003): "**Byudvikling i 8 kommuner - Partnerskaber og borgerinddragelse**" København: Erhvervs- og boligstyrelsen under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
- DAMSGÅRD, OLE (1999): "Fremtidens by" i "**Byplan**" 51. årgang, 2 nummer s. 38-41
- ENGBERG, LARS A. (2003): "Konsensusstyring i kvarterløft" i SEHESTED, KARINA (red.): "**Bypolitik mellem hierarki og netværk**" København: Akademisk forlag
- ERHVERVS- OG BOLIGSTYRELSEN (2004): **Vejledning i partnering**, URL: [http://www.ebst.dk/file/1218/Vejledning_partnering] set d. 7. juni 2004
- ESBJERG KOMMUNE OG MILJØ- OG ENERGIMINISTERIET (1999): "**Bymidteprojekt Esbjerg - En samarbejdsmodel om bypolitik**" Esbjerg Kommune og Miljø- og energiministeriet
- FLYVBJERG, BENT (1988): "**Casestudiet som forskningsmetode** Aalborg Universitet: Institut for samfundsudvikling og planlægning
- FLYVBJERG, BENT (1991): "**Rationalitet og magt, bind 1** København: Akademisk forlag
- FINANSMINISTERIET (1999): "**Budgetredegørelse 1999**", København: Finansministeriet
- FINANSMINISTERIET (2001): "**Budgetredegørelse 2000/2001**", København: Finansministeriet
- GREVE, CARSTEN (1999): "Demokratiske udfordringer i den grå zone mellem offentligt og privat" i ANDERSEN, JØRGEN GOUL ET AL.(red.): "**Den demokratiske udfordring**" København: Hans Reitzels Forlag

- GREVE, CARSTEN (1998): "Den grå zones fremtid" i "**Grus**" 19. årgang nr. 54, s. 23-40
- GAARDMAND, ARNE (1996): "**Magt og medløb**" Skive: Arkitektens forlag
- GAARDMAND, ARNE (1993): "**Dansk byplanlægning 1938-1992**" Skive: Arkitektens Forlag
- HAANING, MARTIN (2003): "**De hårde sider af partnerskabet**", URL: [<http://www.udbudsportalen.dk/243576>] set d. 9. januar 2003
- HANSEN, KNUD ERIK OG SEHESTED, KARINA (1999): "Udviklingen i planlægningens karakter - fra mål og midler til organisering og demokrati" i STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT: "**Bypolitik, kvarterløft og velfærd**" Hørsholm: Statens byggeforskningsinstitut
- HELLBERG, NIELS (2003): "Ny bydel i gammel fabrik" i **Byplannyt** 1 årgang, nr. 1
- HJELM, TORBEN OG BENDIXEN, HENRIK (2002): "**Partnerskab - et offentlig privat samspil**" URL: [<http://www.mpa.dk/pdf/rapporterogkronikker/offenligprivatpartnerskab.pdf>] set d. 22/10 2003
- JENSEN, OLE B. (2003): Slides fra forelæsning i kursusrækken "Statsteori" omhandlende governance, forår 2003
- JENSEN, OLE B. OG VAGNBY, BO (2002): "From Slum Clearance to Urban Policy: Discourses and Doctrines in Danish City Redevelopment" i "**Housing, Theory and Society**" 19. årgang, nummer 1, s. 3-13
- JORDAN, DAVID P. (1995): "**Transforming Paris**" New York: The Free Press
- LOU, MIKKEL KJØLLER (2001): "**Udbud og udlicitering kræver flere overvejelser**" Stads- og havneingeniøren nr. 8
- KNUDSEN, MORTEN OG SCHARFF, JAKOB (2003): "**Partnerskaber - økonomistyringens tryllemiddel?**" URL: [<http://www.udbudsportalen.dk/242972>] set d. 9. januar 2004
- KOCH, HAL (1981): "**Hvad er demokrati?**" København: Gyldendal

- LOFTAGER, JØRN (1999): "Fungerer den politiske offentlighed?" i ANDERSEN, JØRGEN GOUL ET AL. (edt): "**Den demokratiske udfordring**" København: Hans Reitzels Forlag
- MACFARLANE, RICHARD AND MABBOTT, JOHN (1993): "**City Challenge Involving Local Communities**"
- MCQUAID, RONALD W. (2000): "The theory of partnership: why have partnerships?" i OSBORNE, STEPHEN P. (red): "**Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective**" Florence: Routledge
- MEHLBYE, JILL ET AL. (1993): "**Håndbog i evaluering**" København: AKF Forlaget
- MINISTERIET FOR FLYGTNINGE, INDVANDRERE OG INTEGRATION (2002): "**Virkemidlerne i kvarterløftstategien**"
URL: [<http://www.inm.dk/Index/dokumenter.asp?o=90&n=1&d=1599&s=4>], set d. 10. december 2003
- MØLLER, JØRGEN (2002): "**2000 år med regulering og planlægning af byggeri og byudvikling i danmark år 0 - 1970**" Udkast til manuskript, 4. reviderede udgave, Aalborg universitet: Institut 20
- NEERGAARD, HELLE (2001): "**Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser**" København: Forlaget Samfundslitteratur
- PIERRE, JON (1998): "Conclusions" i PIERRE, JON (red.) "**Partnerships in Urban Governance - European and American Experience**" Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- PLANSTYRELSEN (1989): "**Lokalplanvejledning**" 2. oplag, København: Miljø- og Energiministeriet
- REGERINGEN (2004): "**Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)**" København: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet
- REGERINGEN (2003): "**Investeringsplan - de næste 10 års offentlige investeringer**" København: Finansministeriet
- REGERINGEN (2002): "**Fælles fremtid - Udvikling i balance**" København: Miljøstyrelsen

- RHODES, R.A.W (1997): "**Understanding governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability**" Buckingham: Open University Press
- ROSS, ALF (1967): "**Hvorfor demokrati?**" 2. udgave, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- SAND, INGER-JOHANNE (1998): "Kunnskapssamfundets utfordringer" i "**Grus**" 19. årgang nr. 54, s. 5-22
- SEHESTED, KARINA (2002): "**Netværksstyring i byer: Hvad med planlægningen og demokratiet?**" København: Jurist- og økonomforbundets forlag
- SEHESTED, KARINA (red) (2003): "**Bypolitik mellem hierarki og netværk**" København: Akademisk forlag
- SEHESTED, KARINA og DAMSGÅRD, OLE (2000): "Nybrud i dansk planlægning" i "**Byplan**" 52. årgang, 4/5 nummer s. 138-141
- STOKER, GERRY (1998): "**Governance as theory: five propositions**" i International Social Science Journal, volume 50, nr. 155, s. 17-28
- STRAND, ARVID (1989): "**Planleggingsteori**" Norges Tekniske Høgskole: Institutt for By- og Regionplanlegging
- SØRENSEN, EVA (2002): "**Politikerne og netværksdemokratiet: Fra suveræn politiker til meta-guvernør**" København: Jurist- og økonomforbundets forlag
- VAGNBY, BO (1994): "London Dockland Eksperimentet" i "**Geografisk Orientering**", 24. årgang, 4 nummer s. 421-425
- VAGNBY, BO (2004): Slides fra forelæsning om participation, april 2004
- WEBER, MAX (1922/1971): "**Makt og Byråkrati**" Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- WINTHER, JENNY (1988): "**Undersøgelsesmetodik og rapportskrivning**" 2. udgave. København: Munksgaard
- YIN, ROBERT K. (1994): "**Case study research: design and methods**" 2. udgave. Thousand Oaks: SAGE publications

YOUNG, RAYMOND (2000): "Partnerships - realising the potential" i
LOW, JOHN (edt) "**Regeneration in the 21st century**" The Policy Press

12.2 Love, forarbejder og vejledninger

LANDSTINGSTIDENDE (1925) i **Rigsdagstidende 1924-1925**

LOV OM BYPLANER (1925): **Lov nr. 122 af 18.04.1925**

FOLKETINGSTIDENDE (1938) i **Rigdagstidende 1937-1938**

LOV OM BYPLANER (1938): **Lov nr. 181 af 29.04.1938**

DANMARKS RIGES GRUNDLOV (1953): **Lov nr. 169 af 05.06.1953**

LOV OM PLANLÆGNING (2002): **LBK nr. 763 af 11.09.2002**

LOV OM KOMMUNERNES STYRELSE (2003): **LBK nr. 968 af 02.12.2003**

VEJLEDNING NR. 12392 (2001): **VVM-Vejledning om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet**

12.3 Specifikt for Kvarterløftprojektet Tøjhushaven i Randers

RANDERS KOMMUNE (1996): "**Udskrift af beslutningsprotokollen for Byrådet, mødet den 23. september 1996**"

RANDERS KOMMUNE (1998a): "**Forprojekt del 1, Baggrund og proces - Kvarterløft**" Randers: Randers Kommune

RANDERS KOMMUNE (1998b): "**Forprojekt del 2, Projektkatalog - Kvarterløft**" Randers: Randers Kommune

RANDERS KOMMUNE (2001a): "**Mødeindkaldelse - Fællesmøde mellem Tøjhushavegruppen og Økologigruppen**" Randers: Teknisk Forvaltning

RANDERS KOMMUNE (2001b): "**Status 2001 - Tøjhushushaven i Randers - 23. oktober 2001**" Randers: Randers Kommune

RANDERS KOMMUNE (2001c): "**Kommuneplan 2001**" Randers

RANDERS KOMMUNE (2001d): "**Referat af 1. møde med Randers Kommune om den årlige status og revision af kvarterløft i Tøjhushaven i Randers, afholdt den 21. november 2001**" Randers: Teknisk Forvaltning

RANDERS KOMMUNE (2002a): "**Notat C: Borgerinddragelse med tilknytning til Kvarterløftsaktiviteter i Randers Kommune**" Randers: Teknisk Forvaltning

RANDERS KOMMUNE (2002b): "**Notat D: Den kommunale organisering og "læring"**" Randers: Teknisk Forvaltning

STRICKER ANDERSEN, ANNA OG ROSLYNG, THOMAS (1999): "**Kvarterløft - Bypolitik - en tung opgave?**" Aalborg: Aalborg Universitet

Internetsider

WWW.KVARTERLOEFT.DK: URL:[<http://www.kvarterloeft.dk/om-raaderne/randers/beskrivelse/main.htm>], set d. 3. maj 2004

12.4 Specifikt for omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik

HELLBERG, NIELS (2003): "Ny bydel i gammel fabrik" i **Byplannyt** 1 årgang, nr. 1

HENTON EJENDOMME A/S (2001a): Korrespondance til Silkeborg Kommune d. 11. januar: "**Vedr. Lokalplanforslag for Silkeborg Papirfabrik - parkeringsforhold**"

HENTON EJENDOMME A/S (2001b): Korrespondance til Silkeborg Kommune d. 8. februar: "**Vedr.: Papirfabrikken**"

NIELSEN, PEDER (red)(1946): "**Silkeborg i billeder gennem hundrede år - 1846-1946**" Silkeborg: Silkeborg Centralbiblioteks Forlag

- OLESEN, JESPER (2000): Artikel i Jyllandsposten, Erhverv og Økonomi d. 7. april: "**Industri: En epoke slutter i Silkeborg**"
- OLESEN, JESPER (2002): Artikel i Jyllandsposten, Erhverv og Økonomi d. 18. juni: "**Udvikling: Nyt liv i gammel papirfabrik**"
- RASMUSSEN, EGON (2000a): Artikel i Erhvervsbladet d. 14. april: "**Papirfabrikkens grund indbyder til byggeri**"
- RASMUSSEN, EGON (2000b): Artikel i Erhvervsbladet d. 21 november: "**Ny bydel i Silkeborgs hjerte**"
- SILKEBORG KOMMUNE (2000): Korrespondance til Årstiderne Arkitekter A/S d. 14 juni: "**Udarbejdelse af lokalplanforslag for Papirfabrikkens arealer**" Silkeborg: Miljø- og planafdelingen
- SILKEBORG KOMMUNE (2001a): "**Lokalplan 113.05 - Center-, bolig- og institutionsområde på den tidligere Silkeborg Papirfabrik**" Silkeborg: Miljø- og Planafdelingen
- SILKEBORG KOMMUNE (2001b): Korrespondance til Årstiderne Arkitekter A/S d. 18 januar: "**Tidsplan for gennemførelse af lokalplan for papirfabrikken**" Silkeborg: Miljø- og planafdelingen
- SILKEBORG KOMMUNE (2001c): Korrespondance til Henton Ejendomme A/S d. 25 januar: "**Lokalplanforslag 113.05 for Silkeborg Papirfabrik - parkeringsforhold**" Silkeborg: Miljø- og planafdelingen
- SILKEBORG KOMMUNE (2001d): Korrespondance til Henton Ejendomme A/S d. 13. februar: "**Lokalplan 113.05 for Papirfabrikken - forsyningsledninger**" Silkeborg: Miljø- og planafdelingen
- SILKEBORG KOMMUNE (2001e): "**Udskrift af beslutningsprotokollen for Planlægningsudvalget, møde d. 12. marts**"
- SILKEBORG KOMMUNE (2001f): "**Udskrift af beslutningsprotokollen for Økonomiudvalget, møde d. 19. marts**"
- SILKEBORG KOMMUNE (2001g): "**Udskrift af beslutningsprotokollen for Byrådet, møde d. 26. marts**"
- SILKEBORG KOMMUNE (2001h): "**Notat af 6. juni 2001 vedrørende indsigelser og bemærkninger til lokalplanforslag nr. 113.05**" Silkeborg: Miljø- og planafdelingen

SILKEBORG KOMMUNE (2001i): **"Udskrift af beslutningsprotokollen for Planlægningsudvalget, møde d. 11. juni"**

SILKEBORG KOMMUNE (2001j): **"Udskrift af beslutningsprotokollen for Økonomiudvalget, møde d. 18. juni"**

SILKEBORG KOMMUNE (2001k): **"Udskrift af beslutningsprotokollen for Byrådet, møde d. 25. juni"**

SILKEBORG KOMMUNE (2002): **"Lokalplan 113.06 - Ny skole og boligbyggeri på Papirfabrikkens grund"** Silkeborg: Miljø- og Planafdelingen

SKOV- OG NATURSTYRELSEN (2001a): Korrespondance til Henton Group A/S d. 20. marts: **"Vedr.: Pålæggelse af fredskovspligt på matr.nr. 1a Silkeborg Bygrunde og 1a Silkeborg Markjorder"**

SKOV- OG NATURSTYRELSEN (2001b): Korrespondance til Henton Group A/S d. 20. marts: **"Tilladelse til at fælde ca. 6 ha skov på ejendommen matr.nr. 1a Silkeborg Bygrunde og 1a Silkeborg Markjorder"**

ÅRSTIDERNE ARKITEKTER A/S (2001a): Korrespondance til Silkeborg Kommune d. 15. januar: **"Vedr.: Tidsplan for gennemførelse af lokalplanforslag for center-, bolig- og institutionsområde på den tidligere Silkeborg Papirfabrik"**

ÅRSTIDERNE ARKITEKTER A/S (2001b): Korrespondance til Silkeborg Kommune d. 2. februar: **"Vedr.: Udkast til lokalplanforslag nr. 113.05 for Silkeborg Papirfabrik"**

ÅRSTIDERNE ARKITEKTER A/S (2001c): Korrespondance til Silkeborg Kommune d. 16. februar: **"Vedr.: Udkast til lokalplanforslag nr. 113.05 for Silkeborg Papirfabrik"**

Internetsider

WWW.PAPIRFABRIKKEN.DK 1: URL: [<http://www.papirfabrikken.dk/default.asp?id=199>], set d. 1. marts 2004

WWW.PAPIRFABRIKKEN.DK 2: URL: [<http://www.papirfabrikken.dk/default.asp?id=200>], set d. 1. marts 2004

WWW.NETBORGER.DK 1: URL: [http://kommunefakta.netborger.dk/produkt/kfv3/dinkommune_resultat.asp?p=netborger&komid=743#gruppenr1], set d. 1. marts 2004

12.5 Specifikt for opførelsen af Bruun's Galleri i Århus

ÅRHUS AMT (2001): Korrespondance til Århus Kommune d. 23. januar: "Forslag til lokalplan nr. 650 og forslag til tillæg nr. 167 til kommuneplanen - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård. Århus City."

ÅRHUS KOMMUNE (1989): "Lokalplan nr. 338 - Erhvervsområde ved Jægergårdsgade og M.P. Bruuns Gade" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (1996): "Lokalplan nr. 531 - En ny bydel på Centralværkstedssarealerne i Århus." Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (1999): "Indstilling til Byrådet - Butiks- og erhvervscenter ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård (Centralværkstedssarealet) - lokalplantillæg" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2000a): "Indstilling: Iværksættelse af forudgående høring om kommuneplanændring i forbindelse med etablering af ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2000b): "Pjece: Orientering og debat om kommuneplanlægningen i Århus" Århus: Magistratens 2. afdeling, Byplanafdelingen

ÅRHUS KOMMUNE (2000c): "Indstilling: Godkendelse til offentlig fremlæggelse af forslag til lokalplan nr. 620 - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård samt tillæg nr. 167 til kommuneplanen" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2000d): "Indstilling: Endelig Godkendelse af forslag til lokalplan nr. 620 - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård samt tillæg nr. 167 til kommuneplanen" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001a): "Redegørelse om de trafikale forhold i tilknytning til Bruuns Galleri" Århus: Vejkontoret

ÅRHUS KOMMUNE (2001b): "Møde i Udvalget for Tekniske Anliggender den 29. januar 2001, punkt 2 - vedrørende punkt nr. 11 på byrådets dagsorden 10. januar 2001" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001c): "Møde i Udvalget for Tekniske Anliggender den 19. februar 2001, punkt 2 - vedrørende punkt nr. 11 på byrådets dagsorden 10. januar 2001" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001d): "Møde i Udvalget for Tekniske Anliggender den 26. februar 2001, pkt 4, "Endelig vedtagelse af lokalplan nr. 620 - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård samt tillæg nr. 167 til kommuneplanen" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001e): "Møde i Udvalget for Tekniske Anliggender den 5. marts 2001, pkt 2, "Endelig vedtagelse af lokalplan nr. 620 - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård samt tillæg nr. 167 til kommuneplanen" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001f): "Møde i Udvalget for Tekniske Anliggender den 12. marts 2001, pkt 2, "Endelig vedtagelse af lokalplan nr. 620 - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård samt tillæg nr. 167 til kommuneplanen" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001g): "Lokalplan nr. 620 - Ny butiks- og erhvervsbebyggelse ved M.P. Bruuns Gade og Århus Hovedbanegård samt tillæg nr. 167 til kommuneplanen" Århus: Magistratens 2. afdeling, Stadsarkitektens Kontor

ÅRHUS KOMMUNE (2001h): "**Udvalgserklæring - Endelig vedtagelse af lokalplanforslag nr. 620**" Århus: Udvalget for Tekniske Anliggender

ÅRHUS KOMMUNE (2003): "**Vedrørende Århusmodel for borgerinddragelse**" Århus: Stadsarkitektens Kontor, byplanafdelingen

ÅRHUS KOMMUNE (2004): "**Århusmodel for borgerinddragelse, udkast version 9**" Århus: Borgmesterens kontor og Magistratens 2. afdeling

Figurliste

1.1	Kapitlets placering i rapporten	9
1.2	Byplanproceslinien	21
1.3	Planprocessen ved byforbedringsprojekter	22
1.4	Planprocessen ved byomdannelsesprojekter	23
2.1	Kapitlets placering i rapporten	25
2.2	Projektets opbygning	29
3.1	Kapitlets placering i rapporten	31
3.2	Illustration af interviewmetode	40
4.1	Kapitlets placering i rapporten	43
4.2	Rammestyingsprincippet	53
4.3	Den kommunale struktur i udvalgsstyre	56
4.4	Borgerdeltagelsesstigen (Arnstein(1969) i Vagnby(2004))	64
4.5	Hierarkisk styring	66
4.6	Netværksstyring	73
4.7	Netværksstyring i skyggen af hierarkiet	73
4.8	Byplanprocessen i hierarkisk styring	78
4.9	Byplanprocessen i netværksstyring	78
4.10	Offentlig-Privat Partnerskab	89
4.11	Byplanprocessen i partnerskaber	90
5.1	Kapitlets placering i rapporten	97
5.2	Randers placering i Århus amt	98

5.3	Tøjhushavekvarteret(Århus Amt ortofoto med egen markering)	98
5.4	Planprocessen ved kvarterløft Tøjhushaven	102
5.5	Samarbejdsaftale på flise, dateret 25. august 1997. Underskrevet af Ole Løvig Simonsen (Boligminister) og Poul Hüttel(Borgmester)	103
5.6	Oversigt over aktører og beslutningshierarki i kvarterløft Tøjhushaven	104
5.7	Skibet, et særligt sted med udsigt	106
5.8	Underværket set indefra	106
5.9	Byøkologisk byggeri i Tøjhushavekvarteret	107
5.10	Oversvømmelsessikring	107
5.11	Nyt integreret med gammelt	109
5.12	Det nye beboerhus	111
5.13	Nyt gårdmiljø	113
5.14	Byfornyede bygninger	116
6.1	Kapitlets placering i rapporten	119
6.2	Silkeborgs placering i Århus Amt	119
6.3	Befolkningsudviklingen i Silkeborg (Nielsen 1946, s. 28 ; www.netborger.dk 1)	120
6.4	Silkeborg Papirfabrik før omdannelsen (Lokalplan 113.05, Kortbilag nr. 1 med egen farvelægning)	121
6.5	Planprocessen ved omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik	123
6.6	Oversigt over aktører og beslutningshierarki ved omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik	125
6.7	Papirfabrikken før omdannelsen	125
6.8	Plan over nedrivninger og bevaring af tidligere fabriksbygninger (Lokalplan 113.05)	126
6.9	Forskellige perioders arkitektur	126
6.10	Panorama over havnefronten ved Papirfabrikken	127
6.11	Delområde I efter omdannelsen (Lokalplan 113.05, Kortbilag nr. 4)	128
6.12	Delområde II efter omdannelsen (Lokalplan 113.05, Kortbilag nr. 3)	129

6.13	Delområde IV efter omdannelsen (Lokalplan 113.06, Kortbilag nr. 3)	130
6.14	Punkthus i fem etager ved Silkeborg Langsø	131
6.15	Oversigtsplan efter omdannelsen af Silkeborg Papirfabrik (Årstiderne Arkitekter A/S)	132
6.16	Papirfabrikkens tidligere hovedbygning	136
6.17	Havnehusene på havnen i Silkeborg	139
7.1	Kapitlets placering i rapporten	145
7.2	Århus Kommunes placering i Århus amt	145
7.3	Bruun's Galleri og omgivelserne(Århus Amt ortofoto med egen markering)	146
7.4	Planprocessen ved byggeriet af Bruun's Galleri	148
7.5	Illustrationsplan fra første lokalplan på Centralværkstedsgunden (Lokalplan nr. 531)	150
7.6	Oversigt over aktører og beslutningshierarki ved byggeriet af Bruun's Galleri	151
7.7	Centralværkstedsgunden med Bruun's Galleri illustreret(Lokalplan nr. 620)	153
7.8	Højhuset	154
7.9	Indgang til Bruun's Galleri	160
9.1	Kapitlets placering i rapporten	179
9.2	Borgerdeltagelsesstigen	181
10.1	Kapitlets placering i rapporten	205
10.2	Byplanprocessen i hierarkisk styring	206
10.3	Byplanprocessen i netværksstyring	206
10.4	Byplanprocessen i partnerskaber	207

Tabelliste

3.1	Forskellige casetyper og formålet med at vælge disse . .	36
4.1	Oversigt over de forskellige faser i planlægningen	58
4.2	Byregimer (inspireret af DiGaetano og Klemanski 1993, s. 60)	75
4.3	Centrale forskelle mellem hierarkisk styring og netværksstyring (inspireret af Sehested 2002, s. 55)	77
7.1	Indsigelsernes procentvise emnefordeling	154
9.1	Eksemplerne i forhold til partnerskabstypologien	187
9.2	Hypotesernes forhold til virkeligheden	202