

NÅR PLANKULTUREN FORANDRES

Der er ikke meget ved at have en god plan, som ikke realiseres. I Aarhus Kommune har man derfor forandret tilgangen til planlægning og byudvikling, hvilket har haft betydning for byomdannelsen på De Bynære Havnearealer i Aarhus. Det særlige ved planlægningen af dette område, er et nytænkt koncept, hvor kommunen via en ny stabsenhed har inddraget private ejendomsudviklere tidligere i processen. Men hvad sker der, når plankulturen forandres og afstanden mellem private og offentlige aktører mindskes? I Artiklen vises, hvordan kommunen er blevet mere markedsorienteret og mere fleksibel samt hvilke konsekvenser dette har.


*Af Kasper Kornerup Thygesen,
Malene Dam Kobberø,
Michael Skriver Andersen og
Carsten Jahn Hansen*

Byerne er i konstant kamp om at tiltrække investeringer, i bestræbelserne på at kunne gøre sig attraktive overfor borgere og virksomheder i en national og global bykonkurrence. Det interessante er i denne sammenhæng, hvilke metoder der bringes i anvendelse for at gøre sig attraktive overfor byudviklere og investorer. I Aarhus Kommune har de udviklet et nyt koncept, med stabsenheden 'Arealudvikling Aarhus' som omdrejningspunkt. Dette har medført en ny 'plankultur', altså en ny tilgang til planlægningen, nye handle-mønstre, og ikke mindst et nyt værdimæssigt grundlag, hvorudfra kommunen som helhed agerer. Artiklen handler om disse forandringer, baggrunden herfor og konsekvensen heraf. Det vises, hvordan kommunen med det nye koncept er blevet mere markedsorienteret og ønsker at bryde med den traditionelle monokultur, hvor planlæggere laver planer uden at vide, om de kan realiseres. Særligt interessant er det, at der hviler en bred tilfredshed om konceptet og samarbejdet mellem aktørerne, hvilket understreger, hvilken succes det har været, men samtidig tyder på, at man langt hen ad vejen alene planlægger ud fra et kommercielt synspunkt. Men hvad var rationalet bag konceptet? Hvad ønskede man at

søge væk fra? Og hvad betyder det for de almene planhensyn, at kommunen bliver mere markedsorienteret?

Undersøgelsens tilblivelse

Undersøgelsen blev lavet som led i et speciale med titlen 'konsensuskabende plankultur i en proaktiv byudvikling'. Formålet med specialet var at undersøge et planlægningskoncept, der eksemplificerede den generelle tendens til at planlægningen er blevet mere udviklings- og samarbejdsorienteret. Samtidig skulle undersøgelsen vise, hvordan disse tendenser kunne forstås i et styringsmæssigt og demokratisk perspektiv. Aarhus Kommune var i denne sammenhæng særlig interessant og unik at undersøge, da det er den sidste tilbageværende 'rene' magistratstyrede kommune og samtidig en stor organisation. Specialegruppen foretog en række kvalitative interviews med kommunale og private aktører, der var involveret i udviklingen af en tidligere containerterminal, De Bynære Havnearealer. Hver især fortalte de om deres indtryk af det nye koncept, projektet på havnen og samarbejdet mellem kommunale og private aktører. Udsagnene blev primært tolket og analyseret ud fra en diskurs-analytisk tilgang



▲ 3D model af udviklingen på de bynære havnearealer i Aarhus.
Illustration Aarhus Kommune

for at belyse, hvordan samarbejdet blev italesat. Resultaterne heraf blev derefter anvendt i en tolkning af de styringsmæssige, organisatoriske samt plankulturelle tendenser i casen.

Arealudvikling Aarhus

Aarhus Kommune har en ambition om at tiltrække 75.000 nye borgere, herunder 15.000 nye studerende, inden år 2030, samt at skabe den fornødne fysiske kapacitet hertil. En af de helt store fysiske omdannelser i Aarhus manifesteres på De Bynære Havnearealer – en tidligere containerterminal, som er under forandring til bolig- og erhvervsejendomme. Udviklingen af De Bynære Havnearealer har medført et nyt arealudviklingskoncept, som Aarhus Kommune vil benytte og videreudvikle til alle de kommunalt ejede arealer, der skal udvikles eller omdannes. Baggrunden for at oprette enheden var primært, at Aarhus Kommune rent organisatorisk ønskede at adskille kommunens myndighedsfunktion fra kommunens grundejerinteresser. Kommunen vil fremstå og virke som facilitator og samarbejdspartner med de private udviklere, fremfor at agere som en regeldreven og rigid myndighed.

Kommerciel tankegang

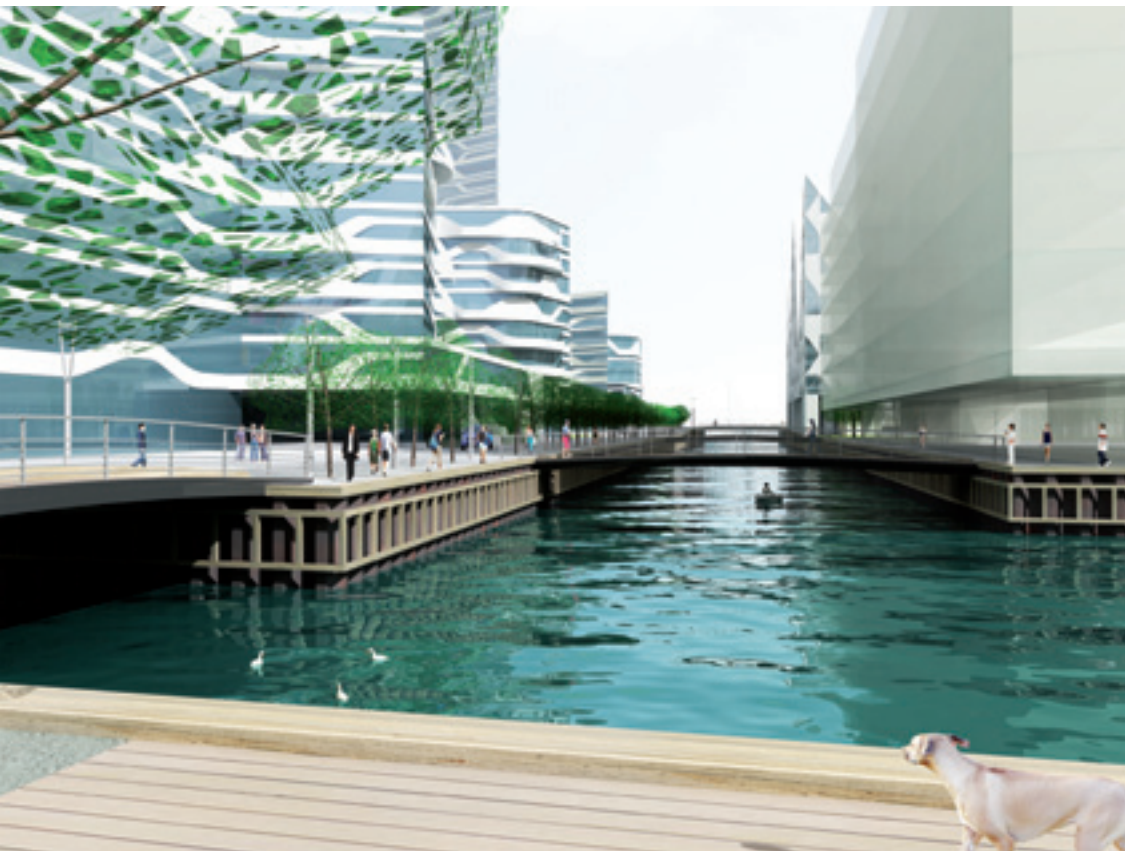
Det særlige ved Arealudvikling Aarhus er, at enheden arbejder ud fra et kommercielt perspektiv, og agerer proaktivt i forhold til markedet. I realiteten betyder dette at Arealudvikling Aarhus benytter et princip, hvor planvisioner opvejes i forhold til kommercielle hensyn.

“Det er det nytænkende: at et benhårdt succeskriterium for al planlægning bliver: Er der nogen, der efterspørger det her? Og hvis svaret er nej, så er det altså ikke en god plan. Der findes ikke et succeskriterium, der hedder: Vi har lavet en fantastisk plan, men den kan ikke realiseres”
Kommunal aktør

Pointen er altså, at planlægningen gøres mere markedsorienteret, og bevæger sig således væk fra et mere eller mindre traditionelt paradigme om, at planlægningen kan 'forudse' udviklingen. Det faktum, at kommunen handler ud fra en mere kommerciel tankegang viser, hvordan Arealudvikling Aarhus ønsker at bryde det mønster, der ses

som en udbredt monokultur og monofaglighed blandt planlæggere og forvaltere i kommunerne. Der tegnes et billede af, at mange kommuner arbejder ud fra bestemte planfaglige idealer, hvorimod Arealudvikling Aarhus ansætter mange forskellige fagligheder, samt handler og agerer ud fra et overordnet politisk mål om, at realisere befolknings- og erhvervsvækst i Aarhus. Ræsonnementet lyder i al enkelhed: hellere en plan der kan realiseres end en 'flot' plan, der ikke kan. Interessant er det endvidere, at nye medarbejdere i Arealudvikling Aarhus, oplæres i at tænke det kommercielle aspekt ind i planlægningen.

Langt hovedparten af medarbejdere i enheden har en baggrund i det private erhvervsliv. Det paradoksale heri er det forhold, at enheden gerne vil fremstå tværfaglig, men oplæres, agerer og tænker ud fra den samme, kommercielle tilgang. Dermed risikerer de at skabe en ny monokultur og udviske den diversitet og dynamik, der ellers kendetegner sammensætning af fagligheder i en organisation. Den tværfaglige sammensætning af medarbejdere med markedsorienteret tilgang, fremhæves dog som en nødvendighed for at



▲ Der etableres kanaler i området i takt med at det udvikles. Illustration Aarhus Kommune

kunne sætte sig ind i modpartens (developernes) situation og kultur. Kommunen har således til hensigt at forene sit planhensyn med developere og investorers kommercielle interesser. Fremfor at developerne henvender sig til kommunens 'traditionelle' planafdeling, møder de Arealudvikling Aarhus, som derved fungerer som bindeled mellem kommunens øvrige enheder og private developere og udviklere.

Dette bevirker så, at mange diskussioner om planlægningsrelaterede spørgsmål og uoverens-

stemmelser holdes internt i kommunalt regi, for ikke at skræmme potentielt vigtige investeringer væk fra byen. Netop de vigtige investeringer for Aarhus som by, nødvendiggør kommunens organisatoriske dispositioner og dens imødekommenhed overfor markedet. Udviklingen af De Bynære Havnearealer følger en politisk vedtaget helhedsplan, der blandt andet rummer rammerne for det 142 meter høje 'fyrtårn' LightHouse. Lignende projekter kendes fra Malmø med Turning Torso, der har været med til at profilere og rette opmærksomheden mod den sydsvenske by ved

netop at agere varetegn. På samme måde har det kommende højhusprojekt på Aarhus havn øjensynligt den samme hensigt, at skabe omtale og rette fokus mod Danmarks næststørste by, som har et grundlæggende ønske om, at skille sig ud fra andre danske og europæiske byer i jagten på den kreative klasse og nye vækstmuligheder.

Styrende konsensus

I løbet af undersøgelsen blev det klart, at der eksisterer en forholdsvis bred konsensus omkring konceptet og modellen for igangværende og fremtidige byudviklingsprojekter i Aarhus. Der udtrykkes stor tilfredshed med, at kommunen har vist sig at være mere imødekommende overfor developere. Og på begge sider af bordet anser man samarbejdet mellem kommunen og developere som ligeværdigt og fleksibelt. De involverede aktører omkring Arealudvikling Aarhus samler sig diskursivt om et mål og en styringsplatform, der sikrer arbejdsro uden politisk uro. Det interessante ved sådanne diskursive koalitioner er, at de er formet af aktører, i dette tilfælde kommunen og private ejendomsudviklere, der bringes sammen i et fælles projekt, til trods for at de som udgangspunkt har eller kan have vidt forskellige interesser. Kommunen tager de kommercielle værdier til sig, for at kunne sikre en udvikling, men dette betyder samtidig, at de planfaglige hensyn tilsyneladende træder i baggrunden. Dette skal forstås på den måde, at kommunale og private aktører specielt har italesat Arealudvikling Aarhus' fleksibilitet og mere åbne tilgang til planlægningen, som årsagen til et bedre samarbejde mellem parterne.

"(...) for mig at se, er Arealudvikling Aarhus en refleksion over, hvordan man kan pille noget ud af den sædvanlige kommunale ramme, og så

i virkeligheden lave en enhed, der kan agere på et marked, der har de kompetencer, der skal til. Både de kommercielle, de tekniske, og de juridiske kompetencer, og som kan matche os som investorer, så vi ikke sidder over for en klassisk kommunestørrelse, men sidder overfor en partner”

Developer

Samtidig distancerer hovedparten af aktørerne omkring Arealudvikling Aarhus sig fra det mere eller mindre traditionelle paradigme om, at planlægningen skaber succes for god byudvikling. Umiddelbart kan det være godt, at der er bred enighed blandt aktørerne om, hvordan et område skal udvikles, eksempelvis mht. effektiv gennemførelse og generering af investeringer. Hele arealudviklingskonceptet risikerer dog at gå glip af en række vigtige muligheder og potentialer, hvis den bærende diskurs lukker sig om sig selv. Det kommercielle aspekt i konceptet bør løbende udvikles og udfordres, så aktørerne der handler i det, ikke risikerer at skabe en ny ‘plejer-kultur’ og kommer til at blokere for kreative og udfordrende ideer i relation til, hvordan man kan samtænke og håndtere byudvikling og vækst. Undersøgelsen indbefattede ikke borgernes eller andre udenforstående interessenters holdninger til udviklingen på de bynære havnearealer. Men med udgangspunkt i ovenstående beskrivelse af aktørernes konsensus omkring udviklingen, må det konstateres, at der er en reel risiko for, at nogen kan føle sig forbigået.

Et spørgsmål om (plan)kultur

Essensen af de mange kvalitative interviews med

developere og investorer, der er engageret i byggerierne på De Bynære Havnearealer er, at det traditionelle møde mellem kommune og private aktører ofte har været blokerende for en given udvikling. Fra de interviewede private aktører, har der været en signifikant tilkendegivelse af, at den nye fremgangsmåde i Arealudvikling Aarhus regi er langt mere inkluderende og fleksibel end tidligere og adskiller sig markant fra andre byers fremgangsmåde i relation til planlægning og udvikling.

“(…) nogle gange kan man godt opleve at en kommune næsten føler, at de svigter deres grund-DNA, hvis de begynder at tilpasse sig markedet.”

Developer

Arealudvikling Aarhus har ageret mere fleksibelt i forhold til udviklernes ønsker og idéer, og har adopteret en kommerciel tankegang fra de private aktører. Dette skal dog også ses i sammenhæng med, at området, der planlægges og projekteres for, er rent kommunalt ejet, og at arealer løbende sættes i udbud. Det gør det unægteligt nemmere, at der blot er to parter om en forhandling, og at man ikke skal bekymre sig om komplekse ejerstrukturer og ‘forsinkende’ borgerhøringer, som ellers ofte kendetegner havneomdannelse.

Helt centralt i det nye koncept står den markedsorienterede tilgang fra kommunes side, som må ses som et udtryk for en forandring i plankulturen omkring håndtering af byudvikling i Aarhus. Dette kommer til udtryk ved at Arealudvikling Aarhus, som organisationsværktøj bevidst påvirker den måde, som medarbejderne tænker og agerer på, ved at tillægge dem et sæt af normer og værdier,

som de skal besidde, for at ‘servicere’ private udviklere og aktører. Dette tolkes som et ønske om at påvirke et dybereliggende lag af hidtidig kommunaladministrativ kultur og praksis ved at tillægge medarbejderne en ny kommerciel tilgang i relation til planlægning og arealudvikling. Man skal i et vist omfang være bedre til at honorere private aktørers krav og ønsker.

Ifølge de interviewede private og offentlige aktører er de mere traditionelle normer og værdier i relation til byplanlægning stadig repræsenteret i Aarhus Kommune ved forvaltningen for Planlægning og Byggeri. Denne forvaltning synes dog at være skubbet i baggrunden til fordel for Arealudvikling Aarhus. Der kan således tales om en forandring i kulturen i Aarhus Kommunes tilgang til planlægning på De Bynære Havnearealer og fremover i hele kommunen. Der er konstrueret et sæt fælles normer, værdier og opfattelser mellem Arealudvikling Aarhus og private aktører, som synes at have fået en betydelig vægt i udviklingsprocesserne.

Meget tyder dertil på, at sammensætningen af personer og deres specifikke kompetencer er en væsentlig del af årsagen til, at samarbejdet mellem kommunale aktører og developere opleves som en ny plankultur. Dette støttes også af private developeres udsagn om, at Aarhus Kommune i kraft af Arealudvikling Aarhus er blevet bedre til at snakke ‘developersprog’.

“Vi oplever det som professionelt, at de folk som sidder på den anden side af bordet godt ved, hvad de har med at gøre”

Developer

Ligeledes peger undersøgelsen på, at den fysiske flytning af Arealudvikling Aarhus til nye lokaler på de Bynære Havnearealer har haft en betydning i forhold til at gøre omstillingen i plankulturen mere tydelig. Fra at være en del af den tekniske forvaltning i Aarhus Kommune virker og fremstår Arealudvikling Aarhus nu som en selvstændig serviceenhed for private aktører i relation til realisering af byggerier.

Mange af kommunens aktører tilslutter sig nødvendigheden af det plankulturelle skifte fra traditionel, langsigtet planlægningstankegang til en mere markedsorienteret og faciliterende tilgang til planlægningen:

“Det er sjældent man ser, at de gode projekter er tænkt fra bunden af og dermed kører i den der traditionelle kommuneplanlogik”

Kommunal aktør

Aarhus Kommune synes dog, ifølge undersøgelsen, at være todelte i forhold til kommuneplanens nuværende og fremtidige rolle i (areal)udviklingsammenhæng. Hovedparten af de kommunale aktører ser kommuneplanen som et strategisk styringsværktøj, til at sikre overordnede sammenhænge og strukturer i udviklingen, som dog ikke må blive for detaljeret omkring et enkelt område. Andre i kommunen ser kommuneplanen som værende markant medvirkende til at skabe succeser på De Bynære Havnearealer.

Specialets hovedpointer

Developerne oplever samarbejdet med kommunen som mere ligeværdigt, fleksibelt og dialogbaseret, idet de føler, at de har haft større indflydelse i processen end i tidligere, traditionelle samarbejder med Aarhus Kommune (og andre kommuner). Det er dog langt fra sikkert, at den

effektive fremgangsmåde for udviklingen af De bynære havnearealer, som developere og flere offentlige aktører udtrykker det, fremstår legitimt og demokratisk set fra borgernes synsvinkel. De private og offentlige aktører kan hurtigt danne et entydigt billede af, hvordan byen og havnearealerne skal udvikles, og det kan som opponent være svært at få indflydelse i processen. Fremgangsmåden kan i yderste konsekvens komme til at virke lukket og sluttet om en elitær kreds af beslutningstagere og kun være faciliteret af ingen eller kun symbolsk borgerinddragelse.

På baggrund af undersøgelsen resulterede specalet endeligt i en række anbefalinger til Aarhus Kommune om, hvad den bør være fokuseret på fremadrettet. Særligt bør kommunen løbende vurdere og udfordre kulturen omkring det nye koncept, således at kulturen ikke risikerer at lukke sig om sig selv og miste de potentialer, der kan være til stede i en bredere repræsentation af interesser, ønsker og viden om byudvikling. Det kan eksempelvis ske gennem en konstruktiv og mere undersøgende brug af planlæggerens viden om steder og deres muligheder på et tidligt tidspunkt

Fyrtårnet 'Lighthouse' kommer til at være visuelt dominerende. Illustration Aarhus Kommune



i udviklingsprocesserne. Det er vigtigt fremadrettet at være åbne overfor idéer fra opponenter eller interessenter, der ikke nødvendigvis repræsenterer det kommercielle udgangspunkt, men som muligvis tilgodeser byudviklingen på anden vis. Pointen er således, at selvom et projekt ikke udelukkende er funderet i kommercielle behov, kan det godt være med til at skabe en attraktiv bydel, der i sidste ende gør det endnu lettere at imødekomme den presserende befolknings- og erhvervsvekst.

Endelig anbefales det, at man grundigt overvejer brugen af kommuneplanrammerne, således at de ikke bliver for detaljerede, men i stedet fastsætter de overordnede strukturer for byens udvikling. Dermed kan man forhåbentlig undgå unødvendig 'dobbeltplanlægning', hvor rammerne skal ændres i takt med de konkrete projekter. Hvis projekterne opfylder de overordnede strategiske og strukturelle mål med kommuneplanen, må det antages at kommuneplanen har tjent sit formål. Helhedsplanen for De Bynære Havnearealer er således brugt som en mellemformsplan til direkte interaktion mellem planlæggere, borgere, developere, politikere og andre interessenter om visionerne for havneområdets udvikling, hvorefter der er lavet et tillæg til kommuneplanen. Denne fremgangsmåde er måske valgt ud fra, at en helhedsplan har vist sig mere fleksibel og bedre i stand til at vise mere konkrete visioner for det fremtidige havneområde end de traditionelle kommuneplanrammer?

Dette fordrer en diskussion af, hvorledes kommuneplanens rammer for lokalplaner bliver anvendt i dag, ikke bare i Aarhus men tillige i andre kommuner. I stedet for at rammerne i mange tilfælde blot synes at være bestemmende for anvendelse, bygningshøjde og bebyggelsesprocent, kunne rammerne med fordel tænkes mere handlings-

orienterede og justeres alt efter konkrete behov, så der ikke blev planlagt for detaljeret, før der er en faktisk forventning om udvikling af et projekt. Omvendt er det vigtigt, at kommuneplanen styrer udviklingen så tilpas 'stramt', at der ikke gives frit spil til developere. Hvis planrammernes normative bestemmelser udlades, må rammerne i stedet styrkes på anden vis, for at sikre de planlægningsmæssige interesser og visioner, eksempelvis ved en større integration af planstrategiens og hovedstrukturens principper i rammerne.

Artiklen er skrevet med udgangspunkt i et speciale fra landinspektøruddannelsen på Aalborg Universitet. Er du interesseret i at høre nærmere om speciallets analyser, konklusioner og anbefalinger, eller ønsker du/I et eksemplar, så ret blot henvendelse til kasperkt@gmail.com. ■

Om forfatterne

Kasper Kornerup Thygesen, Cand. Geom. landinspektør fra Aalborg Universitet, 2012 med specialisering i planlægning og arealforvaltning, nu lokalplanplanlægger, Gentofte Kommune

Michael Skriver Andersen, Cand. Geom. landinspektør fra Aalborg Universitet, 2012 med specialisering i planlægning og arealforvaltning, nu landinspektør, Hillerød Kommune

Malene Dam Kobberø, Cand. Geom. landinspektør fra Aalborg Universitet, 2012 med specialisering i planlægning og arealforvaltning, nu planlægger, Aalborg Kommune

Carsten Jahn Hansen, Lektor, Ph.d., Institut for Planlægning, Aalborg Universitet



*Byggeriet er i fuld gang, men der er lang vej igen
Foto Aarhus Kommune*