



BLANDET BY MED SOCIAL DIVERSITET

UDFORDRINGER OG MULIGHEDER

CLAES TARP DEKKER

**SPECIALE
PLAN, BY & PROCES
VEJLEDER: KRISTIAN NAGEL DELICA**



Roskilde Universitet

Blandet by med social diversitet – udfordringer og muligheder.

Claes Tarp Dekker - 60252

Speciale i Plan, By og Proces, april 2023

Vejleder: Kristian Nagel Delica

Antal tegn: 162.860

Abstract

In this thesis I have explored the reasons behind the obstacles to reach and the possibilities to accomplish less segregation and an increased social mix in Danish towns and cities. Within the realm of possibilities in a Danish municipality, I've explored the field of urban planning and the hindrances to stop the ongoing segregation of our cities. Through *strategic spatial planning* it is possible to overcome the complex impediments by gathering the relevant players in the urban development field, in a co-governing process where the purpose is formulated as a framework for action. By thinking holistically and working with a long-term plan, it is possible to put the spectrum of possibilities into an action-oriented plan that can achieve the formulated goal; to have more social diversity in our towns and cities.

Some of the solutions in the thesis relates to stimulating moving patterns for inhabitants by reintroducing affordable equity co-op housing, building communities and co-housing schemes. The thesis also explores where meetings between income groups can take place.

<u>INTRODUKTION</u>	4
INDLEDNING.....	5
LÆSEVEJLEDNING.....	7
<u>PROBLEMFELT</u>	8
MOTIVATION	8
NORMATIVE UDGANGSPUNKT MED HJÆLP FRA FAINSTEIN	9
BEHOVET FOR BLANDET BY MED SOCIAL DIVERSITET	10
PLANLÆGNING OG BYUDVIKLING	12
PROBLEMFORMLERING OG ARBEJDSSPØRGSMÅL.....	24
<u>METODISK OG TEORETISK GRUNDLAG FOR SPECIALET</u>	25
UNDERSØGELSESDSIGN.....	26
METODE.....	27
TEORI	30
<u>ANALYSE</u>	40
HVORFOR PLANLÆGGE FOR BLANDET BY MED SOCIAL DIVERSITET	40
UDFORDRINGERNE VED AT PLANLÆGGE FOR BLANDET BY MED SOCIAL DIVERSITET	47
MULIGHEDER.....	54
KONKLUSION	75
BILAGSLISTE	76
WEBLINKS	76
LITTERATURLISTE	77



INTRODUKTION

Indledning

Det meste byplanlægning handler i bund og grund om at skabe *den gode by*, hvor mennesker lever så godt et liv som muligt med så gode forudsætninger for at udvikle sig som muligt. Nogen tager afsæt i Jan Gehl's tanker om en by i menneskelig skala, andre ser på de demokratiske muligheder for medbestemmelse i sit byområde og helt andre arbejder mod en *walkable* by med arbejde, bolig, indkøb og rekreative områder indenfor gåafstand. Fælles for disse greb, og mange flere, er hensigten om at skabe så gode rammer som muligt for livet og tager afsæt i værdisæt, der vil det bedste for de borgere man planlægger for. En måde at se på udviklingen af byer, er ved at skabe blandet by. Blandet by som begreb er meget oppe i tiden i planlæggerkredse og tager netop afsæt i de værdisæt. Blandet by kan være mange ting; blandede etniciteter, blandede byfunktioner, blandede ejerskabsformer, blandede aldersgrupper og meget mere. Hvilket fokus man vælger, tager afsæt i de værdier, man ønsker at fremme i en by eller et byområde, fra politisk side, såvel som de værdier der er indeholdt i planfagligheden.

Dette speciale tager afsæt i blandet by for forskellige indkomstgrupper. Mange teoretikere og kommentatorer har beskrevet en udvikling i Danmark og verden, hvor polariseringen og segregeringen i samfundet vokser. Hvor rige i højere grad bosætter sig med andre rige, og fattige med andre fattige, uden at man kommer i kontakt med hinanden i hverdagen. Polarisationen har medført mange onder som populisme, Trumpisme og en elite, der *stikker af* fra resten af befolkningen. I Danmark har vi historisk set haft forholdsvist blandede byer. Velfærdsstaten har skabt et mere lige udgangspunkt for mennesker i samfundet. I København har der tidligere været mindre afstand mellem rige og fattige områder og det har mere været reglen end undtagelsen, at direktøren har kunne mødt den arbejdsløse i købmanden. Det skaber en større forståelse for, og tillid til, hinanden, når vi har set hinanden i øjnene. Dog er der, i de sidste årtier, set en voksende tendens til, at forskellige indkomstgrupper lukker sig om sig selv i byområder og har mindre med andre indkomstgrupper at gøre. Om der er tale om prinsesserne på blokken på Vestegnen, speltmødrene på Østerbro eller erhvervslederne i Gentofte, så er det sjældnere og

sjældnere, at man møder folk fra andre sociale lag i købmanden (eller supermarkedet). Det er dette som jeg vil undersøge i det forhåndenværende speciale.

Selv har jeg de sidste seks år tildraget mig et indgående kendskab til det praktiske planlægningsfelt i Danmark. Gennem min uddannelse på Plan, By og Proces, er jeg præsenteret for, og har arbejdet med, planlægningens teoretiske grundlag samt den praktiske del af planfagligheden. I forlængelse af dette, har jeg fokuseret indgående på de praktisknære forhold i mine projekter og selvvalgte opgaver gennem hele studietiden. Jeg har undersøgt byudviklingens natur, rammer, udfordringer og muligheder. Jeg har undersøgt planlæggernes hverdag og ansvarlighedsrelationer. Jeg er kommet i dybden med lokalplanlægning, helhedsplaner og kommuneplaner og har undersøgt sammenhængskraften i eksisterende og mulige byområder. Jeg har interviewet medarbejdere i mange kommunale planafdelinger og hovedaktører på feltet. Med afsæt i disse elementer i studiet, har jeg i 2 ½ år været ansat i en studenterstilling i en planafdeling, hvor jeg har suget til mig af alle de praktiske dele af planlægningens væsen og sat min teoretiske viden i spil i disse oplevelser. Endeligt har jeg været i praktik i samme planafdeling, hvor jeg har arbejdet med lokalplaner i et halvt år. Resultatet af dette er en indgående viden om planfeltet. Denne viden har jeg brugt i mine interviews med eksperter på planlægningsfeltet, i dette speciale. Det har været muligt at spørge ind til, og få dybdegående viden om, feltet ud fra specialets overordnede emnefelt. Dette har jeg, lidt atypisk, valgt at sætte i spil i problemfeltet, hvor jeg uddyber og redegør for den del af planlægnings- og byudviklingsfeltet, der har relevans for blandet by for indkomstgrupper, ved at referere til samtalerne i interviewene.

Læsevejledning

Specialet er delt ind i tre hoveddele:

1. En forklaring af udgangspunktet for specialet, problemet det behandler og en redegørelse for feltet.
2. En beskrivelse af specialets metodiske, analytiske og teoretisk baggrund.
3. Selve analysen

I den første del af specialet vil jeg introducere problemet, som specialet ønsker at belyse, redegøre for planlægningsfeltet, fokuseret ind på byudvikling for en bedre social balance, og ende ud med en problemformulering og de arbejdsspørgsmål der skal lede analysen. Til at starte med, har jeg valgt at lægge vægt på min egen indgangsvinkel til problemet, og planlægning generelt, ved at bruge en del plads på at gennemgå henholdsvis min motivation for at undersøge blandet by med social diversitet og den normative kerne, jeg tager med som udgangspunkt for mine undersøgelser. Dette vil give en ide om de værdimæssige rammer som problemet og redegørelsen udspringer fra. Efterfølgende har jeg valgt at redegøre grundigt for feltet ud fra en række temaer, der kaster lys over den meget komplekse affære som byudvikling og regulering af arealanvendelsen, er. En så omfattende redegørelse før problemformuleringen er atypisk, men det er min opfattelse at en grundig belysning af det komplekse felt er nødvendig for at forstå specialets problemformulering.

I anden del vil jeg starte med at beskrive undersøgelsens design og udvikling over tid, i et forsøg på at bringe læseren ind bag processen. Derefter vil jeg beskrive de metoder, jeg har brugt til at undersøge problemet og til sidst ende ud med en grundig gennemgang af det teoretiske grundlag for specialet; *strategisk planlægning*.

Den tredje og sidste del er analysen bygget op over arbejdsspørgsmålene. Jeg vil analysere på *hvorfor* planlægge for blandet by samt se på *udfordringerne* og til sidst *mulighederne* for en sådan indsats.

PROBLEMFELT

I problemfeltet vil jeg stille skarpt på behovet for at arbejde mod mere social balance i vores byområder i Danmark og beskrive det planlægnings- og byudviklingsfelt, der er med til at bestemme hvordan arealerne benyttes og bebygges. Først vil jeg dog vende de overvejelser, der gik forud for mine undersøgelser og det normative udgangspunkt, der har haft indvirkning på mine valg i specialet og som ligger til grund for min planlæggerfaglighed.

Motivation

En dag tidligt i mit planlægningsstudium, var jeg på en byvandring i Nordhavnen i København. I et nyt byområde på en af Nordhavns *holme*, eller kvarterer, blev jeg præsenteret for den del af området, der var afsat til almene boliger som et greb for at skabe mere blandet by. Det var de eneste arealer uden adgang til vandet, og da jeg spurgte ind til det forventede huslejeniveau for en treværelses lejlighed, blev jeg chokeret. Omtrent 16.000 kroner. Det fik mig til at reflektere over, om blandet by betød at der var en blanding af dem, der var så heldige at have fået en lejlighed før den voldsomme værdistigning i slut 90'erne og så dem der ikke havde været heldige. Det var i hvert fald beboere fra samme indkomstgrupper, der kom til at bo de forskellige boliger i området.

I sammenhæng med dette begyndte jeg at lægge mærke til, at medie billedet i, blandt andet, TV var voldsomt fokuseret på ejerboliger. Der var det ene program efter det andet, hvor man skulle købe eller istandsætte en ejerbolig; Boligdrømme, Boligkøb, Liebhaberboliger... Med kun, meget groft sagt, halvdelen af de danske boliger bosat af en ejer, reflekterede jeg over, om dette fokus blev bestemt af een gruppe i samfundet, der ikke ønskede at kende til andet end deres, økonomisk set, ligestillede naboer (Weblink 1)? Der var ikke nogen programmer der fx fokuserede på at gøre sin almennyttige lejebolig så lækker som muligt. Dertil kommer, at jeg oplevede en stigende radikaliserings af en anden befolkningsgruppe, hvor konspirationsteoretikere, vaccinemodstandere og andre var tiltagende dybt kritiske over samfundets institutioner. Det tydede på en manglende samtale og kontakt med andre mennesker end folk fra egne sociale lag. Disse forskellige samfundsgrupper i et så lille, og relativt lige, land som Danmark så ud til at have henholdsvis sociale skyklapper på og en så stor afstand til de styrende lag i samfundet, at det skaber dybfølt mistillid. Dette har drevet min undren om den rumlige sociale opdeling i Danmark og hvad der kan gøres for at modvirke den med planlægning. Min motivation er bundet op på et ønske om at gøre noget for at afhjælpe dette.

Normative udgangspunkt med hjælp fra Fainstein

Når man tilgår hvilken som helst undersøgelse, er det vigtigt at definere et formål. I dette speciale hænger formålet med undersøgelsen ufravigeligt sammen med mit normative udgangspunkt i forbindelse med planlægningsfeltet. Som fagperson kan mit primære normative udgangspunkt koges ned til *at modvirke social ulighed i udvikling af land og by*. Som planlægger er det mit faglige standpunkt at modvirke rumlig polarisering socialt og økonomisk. Om det handler om at undgå *gated communities* og områder med socialt udsatte afskåret fra det omgivende samfund, eller lige muligheder for alle, i forhold til at tilgå og bruge et byområdes funktioner, så er mit udgangspunkt rodfæstet i en rumlig og social retfærdighedssans.

Dette speciales røde tråd er bundet op på denne idé om den retfærdige by. For at hjælpe mig med at definere og kvalificere mit formål med specialet, har jeg allieret mig med Susan Fainstein og hendes tanker om den retfærdige by, *the just city* (Fainstein 2010 og Fainstein & Campbell 2016).

Fainsteins definitioner af ulighed og retfærdighed i planlægningen lægger vægt på det faktum, at der eksisterer en ulighed i ressourcer og magt hos de mennesker, der bebor vores byer. Retfærdighed i planlægningen måles på, i hvor høj grad det offentlige formår at regulere, således at der kan opnås flest mulige fordele for dem, der har de færreste fordele; altså de mindst velhavende i en by eller et byområde (Fainstein & Campbell 2016: 8, 261-262). Byudviklingen i den vestlige verden er i dag styret af paradigmet *vækst før lighed*, og Fainstein definerer den retfærdige by som et sted med materiel lighed, diversitet og demokrati (Ibid). Denne utopiske ide er brugbar at spille op ad, men Fainstein lægger samtidigt vægt på, at stat og kommuner har til opgave *at skabe en social basis for dette* og ikke for dets faktiske gennemførelse (Fainstein & Campbell 2016: 268). Det stemmer godt overens med mine egne overvejelser om planlægningens muligheder for at *rammesatte* for en mere lige by uden at diktere, hvem der skal bo hvor, da bosætningsmønstre ofte er utroligt komplekse og, i mine øjne, umulige at kontrollere. Dette gælder i særdeleshed hvis man ønsker *den gode by* med høj livskvalitet og social sammenhængskraft både nu og i fremtiden.

Det normative udgangspunkt i dette speciale sigter på et planlægningsmæssigt *outcome*, der kan defineres som en by eller et byområde med så høj en grad af materiel lighed, diversitet og demokrati som muligt. Det er ikke baseret på et ensidigt fokus på demokratiske processer som et middel til retfærdighed, men i højere grad en rammesætning for mere lighed og diversitet i samfund i forskellig skala.

For at opsummere; mit udgangspunkt for at tilgå dette speciales undersøgelser af planfeltet er, at planlægning skal modvirke ulighed i de bebyggede arealer i Danmark. Den rammesætning af det levede liv, som planlægningen fordrer, skal forsøge at opnå så stor en grad af materiel lighed, diversitet og demokrati som muligt i byområder. Fokus skal være på et outcome, der skaber social sammenhængskraft og høj livskvalitet.

Med det normative udgangspunkt på plads, vil jeg se på *behovet* for en socialt blandet by samt på hvilket felt, der er med til at bestemme byernes sammensætning.

Behovet for blandet by med social diversitet

Det er ikke gået nogens næse forbi, at priserne på boliger i de større danske byer er steget voldsomt de sidste årtier. Det er svært at komme ind på boligmarkedet for førstegangskøbere. Andelsboliger i København, der var set som et betalbart alternativ, er i stigende grad blevet både sværere at få fat i eller er stukket af prismæssigt, og priserne på private lejeboliger er meget høje (Bilag 3, l 80-128). Desuden er der sket det, at mange mindre og billigere lejelejligheder i større byer er blevet slået sammen til større boliger og/eller omdannet til andelslejligheder (Olsen 2021: 82). Det meste nybyggeri, der opføres i fx København er forbeholdt den velhavende del af befolkningen (Bilag 4, l. 403-449) og nyopførte almene boliger har ofte et huslejeniveau der ikke er for alle (Bilag 1, l.74-86 og bilag 2, l 269-291 og Schultz Jørgensen 2021: 131). Ældre almene boliger med huslejeniveauer, hvor de fleste kan være med, er svære at få og kræver ofte at man har stået på en liste i 20-30 år (Bilag 1, l.74-86 og Bilag 2, l 269-291).

Dette er med til at skabe en voksende segregering i Danmark, hvor bestemte befolkningsgrupper, økonomisk og socialt, i stigende grad bosætter sig i nærheden af hinanden (Andersen & Møller 2021: 71). De øverste indkomstgrupper koncentrerer sig i de største byer og i velhaverområder og folk med almindelige eller lavere indkomster flytter i højere grad ud af byerne, eller til områder med mindre huslejeniveauer (Olsen 2021: 114-116 og Olsen et al 2012: 87). Og er man først flyttet ud af byen, er det svært at komme tilbage pga. af de stigende priser (Schultz Jørgensen 2021: 39-45). Der er også en stigende tendens til, at folk vælger at bo sammen med andre, der ligner én selv. En tendens, der forstærkes af at folk i hverdagen ser færre mennesker fra andre sociale lag (Andersen & Møller 2021: 71). Konsekvenserne ved at vi i højere grad bosætter os i ”indkomstgruppeklaver” er en mindre sammenhængskraft i det danske samfund og en

svindende fornemmelse for den sociale og kulturelle mangfoldighed i Danmark (Andersen & Møller 2021: 71). Det vil på sigt kunne svække demokratiet, trygheden og tilliden i samfundet. Hvis alle beslutningstagerne bor i de samme bydele, så kan de ikke se konsekvenserne af deres beslutninger. Fx møder de ikke den hjemløse eller den enlige mor, der ikke har råd til smør (Bilag 2, l. 50-75). Og samtidigt er det et problem hvis socialt marginaliserede grupper klumper sig sammen i andre områder, hvor problemer i forbindelse med fx arbejdsløshed, sundhed og lignende bliver forværret. En sådan negativ naboskabseffekt kan godt være en nedadgående spiral og være med til at beboerne i disse områder har sværere og sværere, ved at forbedre deres kår og deltage på lige fod med andre i samfundet (Bilag 2, l. 85-99). Det skaber samtidigt en stigmatisering af beboerne i sådanne områder (Larsen & Delica 2019). Hvis du i forvejen har en masse problemer, føler du dig også uønsket andre steder, hvilket kan være medvirkende til at fastlåse den rumlige segmentering i samfundet.

Boligområder skal ikke udvikle sig *for* forskelligt fra hinanden, så er der en chance for at vi skaber fjendebilleder. Mødes man ikke på tværs med nogen fra en anden indkomstgruppe end én selv, får man nemmere ved at skabe sådanne fjendebilleder (Bilag 2, l. 50-75). Det skaber en utryghed, der skaber splid i samfundet og er med til at undergrave demokratiet. Er man utryg, vil man i mindre grad være tilbøjelig til at bevæge sig ind i områder, hvor der er en hovedvægt af mennesker fra en anden indkomstgruppe (Ibid.).

Ud over problemer med konsekvenserne af segregering, og den medfølgende mangel på sammenhængskraft, er der også en række funktionsprægede problemer med en faldende indkomstmæssig diversitet i byerne. Der er tiltagende problemer med at besætte velfærdsstillinger i de største byer, specielt i København (Schultz Jørgensen 2021: 39-45 og bilag 4, l. 403-449 og bilag 1, l. 67-70 og 397-402). Byerne bliver dårligere af, at der ikke er nogen til at passe børnene i vuggestuen. Hvis du er nødt til at bo uden for byen, og der er mulighed for at få et arbejde som pædagog hvor du bor, hvorfor skal du så pendle ind til fx det centrale København (Bilag 1, l. 67-70 og 397-402). Der bliver allerede pendlet en del til det centrale København. 47% af alle arbejdspladser i byen er i dag besat af ansatte, der bor ude på Sjælland (Schultz Jørgensen 2021: 39-45). Det er utroligt dyrt for samfundet og samtidigt har det også en påvirkning på de samfund, der pendles fra, da der er markant mindre tid for borgeren til at indgå i lokalsamfundet og det lokale foreningsliv (Bilag 4, l. 403-449 og Schultz Jørgensen 2021: 39-45).

Planlægning og byudvikling

Hvordan der planlægges for de fysiske arealer i Danmark, er et helt uddannelses- og praksisfelt, og det er derfor ikke muligt at komme med en udtømmende beskrivelse af feltet i dette speciale. Ikke desto mindre vil dette afsnit, ud fra emnet *social diversitet*, forsøge at give et overblik over de rammer og forudsætninger, som planlægning foregår indenfor.

Rammer

Planlægning, om der er tale om by eller land, handler om, at det offentlige sætter rammerne for hvor, hvad og hvordan der bebygges og anlægges på alle arealer. Det meste bebyggelse foregår i byerne, dvs. indenfor byzone, og planlægningen for dette foregår gennem *planer* udarbejdet af, for det meste, planafdelingerne i kommunerne. Lokalplanen er den vigtigste af de værktøjer, en kommune har til at regulere hvad der skal ske i et område. Den bestemmer *hvor* der må bygges og lægger en række begrænsninger på *hvad* der må bygges gennem paragraffer i lokalplanen. Dette reguleres af Planloven, der bestemmer hvad man må regulere for og hvad der ikke må reguleres for. Man kan fx ikke skrive i en lokalplan, *hvem* der skal bo i området, men man kan godt skrive hvor højt en bygning må være. De restriktioner for, hvordan kommunerne kan bestemme *hvad* og *for hvem* der bygges, kan man afhjælpe ved at kommunen har ejerskab over jorden før der udvikles. I sådanne situationer kan kommunen sælge jorden efter hvilket projekt, der bedst stemmer overens med de ønsker man har for området. Er jorden privatejet, er det stort set kun planloven, der bestemmer hvad man kan regulere for.

Derudover er der en række forskellige overordnede planer, der ikke er direkte byggeretgivende. Kommuneplanen, som er lovbestemt, sætter en langsigtet plan for, hvordan byerne og kommunen skal udvikle sig. Denne skal give hovedstruktur, retningslinjer og rammer for planlægningen i en periode på, ideelt set, 12 år og er det politiske dokument, som sætter retningen for hvordan planlæggerne i forvaltningen udfører deres arbejde. Derudover er der en række andre planer, som er retningsættende. Der er helhedsplaner, rammeplaner og lignende overordnede planer, der arbejder med udviklingen af et bestemt område i en by. Dette kan både bruges hvis man vil udvikle på et eksisterende byområde eller sætte rammerne for et nyt område, der skal blive til by. Det vigtige at tage med sig om sådanne planer, er at de bygger på en række visioner samt ideologiske og/eller faglige betragtninger om hvordan man ønsker sig at byen skal fungere.

Når det er sagt, er der også forskel på kommuner. Der er fx forskel på de partipolitiske udgangspunkter og om det er en land- eller bykommune. Fra et planlægningssynspunkt kan man overordnet set dele kommunerne op i vækst-, boligpolitik og fraflytningskommuner (Bilag 2, l. 878-1013). Selvfølgelig er det ikke så firkantet, men det er en udmærket rettesnor. Vækstkommuner lader i overvejende grad markedet styre udviklingen. Kommer investorerne til os, må vi understøtte dem og så se hvordan markedet udvikler sig. Ny bebyggelse er næsten altid en succes og jo flere borgere, der kan fungere som et godt skattegrundlag, des bedre. Der er en tendens til, at mulige tiltag, som fx at kræve 25% almene boliger i nye boligområder, vil være u hensigtsmæssige forhindringer i at bygge nyt, hurtigt (Ibid.). Boligpolitikkommuner har ofte en nedskrevet boligpolitik, ofte noget med boliger for alle og byen for alle og har nogle strategier i den forbindelse (Ibid.). Der er et større ønske om at styre boligpolitikken fra et ideologisk synspunkt. Fraflytningskommuner er ydre kommuner med meget store problemer med, at folk flytter fra landsbyer og med, at boliger både i land og by forfalder. Pga. de faldende priser på boliger, er det de tungeste sociale grupper, der flytter til kommunerne (Ibid.).

Typisk udvikling

I sammenhæng med de rammer som planloven og de forskellige typer planer kan sætte om arealernes udnyttelse i Danmark, vil jeg prøve at give en lidt bedre fornemmelse for hvordan udviklingen af byerne foregår. Det vil jeg gøre ved at beskrive to typiske eksempler på udvikling af et område. Der er rigtig mange forskellige byudviklingsprocesser med forskellige typer aktører, så det er måske en tilsnigelse at kalde dem *typiske*, men det vil give et blik for udviklingen i praksis.

En developer ønsker at bygge en til flere bygninger på en grund, de har købt til formålet. Formålet er at bygge og derefter sælge med profit. Den nuværende lokalplan giver ikke mulighed for at opføre bygninger i det omfang der ønskes, så en ny lokalplan bliver nødvendig, og developer kontakter kommunens planafdeling og igangsætter en lokalplanproces. Kommunen og developeren, med dennes rådgivere, indgår i en dialog, hvor ønsker fra begge sider vendes. Formål at opnå et kompromis mellem kommunens ønsker for området, som beskrevet i bla. Kommuneplanen, og developers forventninger. Der kan fx være forskelle på ønskerne om, hvor tæt og højt der skal bygges, udseendet og boligstørrelserne, adgangen til området med veje og stier samt parkering og udeområdernes udformning og funktion. Kommunen kan fx have ønsker om mindre boliger, med gode fællesarealer og en sammenhængene adgang til naboområdet. Det kan være at kommunen ønsker boliger, der udseendemæssigt passer ind i området. Developer

ønsker fx bygninger, som kan sælges med mest mulig profit og så problemfri én proces som muligt.

Der udarbejdes et skitseprojekt som godkendes af kommunalbestyrelsen og derefter går developer i gang med at skrive lokalplanen under vejledning af planafdelingen. I denne periode foregår der også borgerinddragelse i et vist omfang. Man ender så ud med en lokalplan, der kan godkendes politisk, hvorefter den færdigbehandles og der bliver bygget nye bygninger på arealet.

Et andet eksempel er, at kommunen har en grund som den vil have bebygget. Formålet er at få en indtægt til kommunekassen og få bygget noget, der passer ind i området og byen og som giver noget til helheden. Visionerne kommer fra kommuneplanen og eventuelt også andre strategiske planer, som en helhedsplan. I dette tilfælde har kommunen en grund hvor det tidligere lå en institution og ønsker nu seniorenede boliger, da der er mange ældre, der efterspørger små boliger i området. Kommunen laver en lokalplan, hvor nem adgang for gangbesværede er centralt, gode udeområder og et bygningsudtryk, der passer ind. Derefter reklamerer kommunen for grunden og sælger til det bedste projekt de modtager, baseret på pris og kvalitet. En developer køber grunden og bygger gode seniorenede boliger, som derpå sælges til ældre borgere fra området.

Ejerskabsformer

Der er en række klare begrænsninger for, hvad man i planlægningen må sætte af krav i en lokalplan. Man kan sjældent skrive *hvad der skal bygges og for hvem*. Det er i højere grad hvad man *ikke må*, der er hjemmel til ifølge Planloven; fx, kan kommunen sige, at der ikke må bygges højere end 12 meter, der må ikke være altaner, der må ikke bygges etageboliger, boligerne skal holdes i naturfarver, osv. En af de vigtige ting i forhold til dette speciale, der ikke kan planlægges for, er ejerskabsformer (Bilag 2, l. 540-559 og 1018-1031). Det vil sige, at man ikke kan bestemme om der skal være ejerboliger, lejeboliger eller andelsboliger. Man kan med Planloven heller ikke bestemme *hvem* der skal bo der efterfølgende. Dog er der siden 2015 kommet mulighed for at stille krav til at der er op til 25% almennyttige boliger i et nyt lokalplanområde. Det er umiddelbart det eneste instrument, der ligger ligefor, hvis man vil planlægge for indkomstgrupper. Da det ikke er de offentlige organisationer, der bygger boliger, er det markedet der bestemmer hvilke typer boliger, der bliver skabt ved nybyggeri. I øjeblikket bliver der bygget mange private lejeboliger. For mange hvis man spørger eksperter (Bilag 4, l 616-617, bilag 2, l. 490-519). Private lejeboliger har ofte en højere husleje end almene boliger, og det skaber ikke konkurrence på ejermarkedet. Der bliver meget sjældent opført nye andelsboliger.



At bygge nyt

Der er ofte et stort fokus på at bygge sig ud af problemerne når der ønskes ændringer i boligsammensætningen i byerne. Er der brug for flere billige boliger, så ønskes der at bygge billige boliger. Og tilsvarende; ønsker man ejerboliger og nye ressourcestærke borgere, vil man bygge flere større ejerboliger. I dette afsnit vil jeg prøve at komme det *at bygge nyt* lidt nærmere. Det er dyrt at bygge boliger, meget dyrt (Bilag 4, l. 50-57, 322-327 og bilag 1, l 274-283). Det kræver, at der er nogen der er villige til at betale for byggeriet efterfølgende. Et forsigtigt og løst overslag over omkostningerne ved nyt byggeri er: ca. 20% profit til developer, ca. 25% til at bygge huset og ca. 55% i grundpris. Hvis det er en grund i fx København og Århus er grundprisen en højere procentdel, uden for de store byer er grundprisen en mindre (Bilag 1, l 250-260). Ønsker man at bygge nye, billige boliger, vil det resultere i meget små boligenheder, måske endda ned til 10-20 m² for at kunne betale for byggeriet, grundkøbet og profitten til den, der bygger dem (Bilag

3, l 70-90). Og hvis der er gængse krav i en kommune til fx antal parkeringspladser pr bolig og et vist friareal udenfor, fordyrer det små boliger endnu mere (Bilag 1, l 175-179). Dog tages der i en vis udstrækning højde for dette. Der er i byggelovgivningen også et krav om et niveau af kvalitet i byggeriet, bla. for at undgå lejebarraker, samt et tiltagende krav om bæredygtighed (Bilag 3, l 213-227 og bilag 1, l 348-354). Dette er også med til at fordyre et byggeri. Da det er developere, der oftest skal bygge og efterfølgende sælge bygningerne, er det markedet, der afgør om det vil være en god ide at bygge (Bilag 1, l 124-131). Er der overhovedet nogen, der vil købe det der bygges? Konjunkturerne i samfundet er også med til at bestemme dette (Bilag 2, l. 1049-1087). Nogle gange kan det bedst betale sig at bygge erhverv, nogle gange store familieboliger, andre gange privat udlejningsbyggeri.

I vores samfund er der former for medfinansiering, der kan være med til at sænke prisen på en bolig i den anden ende. Omfordeling af samfundets ressourcer kan gå til byggeri af boliger. Fx foregår der en omfordeling til almene boligselskaber, der i så fald kan bygge boliger, der ender ud med en lavere husleje (Bilag 4, l 50-57 og 698-721).



Det almene

Den almene sektor i Danmark bygger lejeboliger. Det offentlige støtter både byggeriet og at folk med lavere indkomster har mulighed, for at få et sted at bo. De almene boligselskaber kan købe arealer og opføre nye almene boligbyggerier. Siden 2015 har det været muligt for kommunerne at kræve, at op til 25% af boligerne i nye områder er alment byggeri (Bilag 6, l 125. 160 og weblink 2). Disse boliger kan bygges i sammenhæng med andre boligformer, eller for sig selv. Når den almene sektor bygges nyt, er der begrænsninger på hvor stort og dyrt der må bygges (Bilag 6, l 31-66). Der er forskellig offentlig støtte ved forskelligt byggeri; hvor det ligger i landet, størrelsen på boliger, om det er til ældre eller familier, osv. (Weblink 3). Nybyggeri finansieres oftest på følgende måde: 8-10% er grundkapital, som er et rentefrit lån fra kommunen, 2% fra indskud fra lejerne og resten som offentligt støttet realkreditlån. Efter, at realkreditlånet er betalt ud, falder huslejen ikke, da pengene så går til Landsbyggefonden. Hvis almene boligområder ender i sociale problemer, for eksempel i de store enheder med en ensartet boligmasse og ensartede indkomster fra de laveste sociale grupper, er der hjælp at hente fra Landsbyggefonden (Bilag 5, l 103-110). De

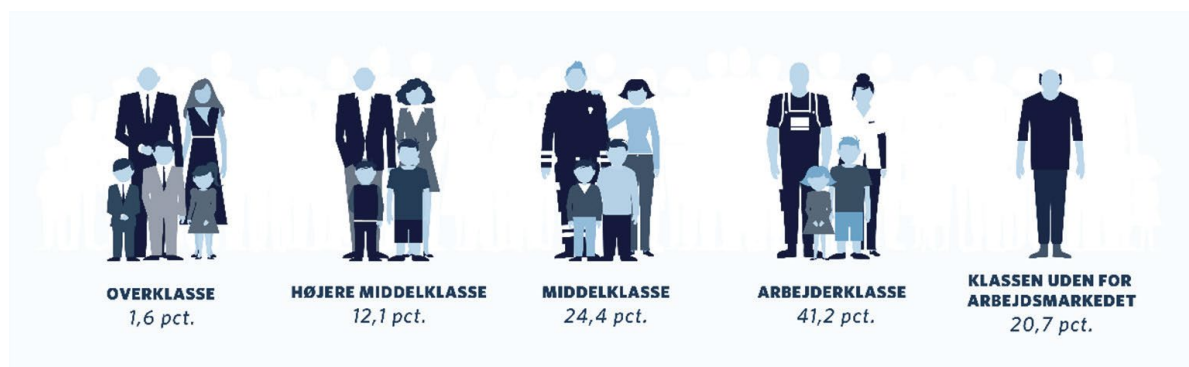
kan gå ind og lave helhedsplaner for området, støtte til renoveringer og løft af områderne generelt (Bilag 2, l. 508-513).

Indkomstgrupper

Da dette speciale har som fokus at undersøge blandet by for socialt mix, er det vigtigt at overveje hvordan man opdeler befolkningen i sociale grupper for at kunne se på de kulturelle møder i byerne. Dette er ikke en opgave, der er ligetil og forskellige opdelinger af befolkningen kan give mening til forskellige tider. Tidligere har det givet mening at opdele befolkningen efter deres plads i produktionsapparatet, inspireret af bl.a. Marx. Senere hen, har det givet mening at opdele efter uddannelse og position i arbejdslivet, talt på antallet af underordnede, i en *socialgruppe 1-5*, som Socialforskningsinstituttet gjorde fra 60'erne af (Olsen et al 2012: 31 og 36). Opdelingen kan også ske med et fag- eller feltspecifikt fokus, som Børnerådets inddeling i socialklasser, hvor der blandt andet ses på børnenes egne oplevelser om socioøkonomisk placering (Weblink 4). Nogle af problemerne ved at opdele befolkningen i grupper, kan være at det er svært at indfange nok nuancer i en kategorisering og stadigvæk gøre den brugbar for andre end talnørdere (Olsen 2021: 31). I en opdeling med fx 5 grupper, kan hver gruppe indeholde mennesker med meget forskellige forhold og vilkår. I den nedenfor beskrevne *højere middelklasse* findes både den højtlønnede fastansatte overlæge og den unge, akademisk uddannede, projektansatte, der kæmper sig igennem med midlertidige jobs. Også i den, ligeledes nedenfor beskrevne, *arbejderklasse* er både den velbetalte tømrer og rengøringsassistenten repræsenteret, på trods af de store forskelle i lønninger. En anden udfordring er, at hovedparten af forskningen på området har drejet sig om hhv. toppen og den socialt tunge ende af samfundet og meget lidt berørt de midterste lag.

Udgangspunktet i mine undersøgelser har været på indkomstgrupper, da indkomst og mulighed for at betale en vis husleje, umiddelbart så ud til at gå hånd i hånd. Dette kan dog ikke alene indfange de socioøkonomiske forskelle i samfundet, da det indeholder en række usikkerhedsfaktorer og vilkårligheder, som ville være u hensigtsmæssige. Derfor har jeg i dette speciale valgt at læne mig op ad den opdeling som Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og forfatterne af bøgerne "Det danske Klassesamfund" og "Rige børn leger bedst" har udarbejdet (Weblink 5 og 6 og Olsen 2021 og Olsen et al. 2012). Forfatteren Lars Olsen og de to bøger er blevet nævnt af flere af de eksperter, jeg har interviewet til dette speciale og er blevet brugt til flere debatmøder og arbejdsgrupper, der har arbejdet med en socialt blandet by (Bilag 2, l. 123-147 og bilag 1, l. 43-46 og weblink 7). I denne kategorisering medregnes alle 18-59-årige i Danmark, men

studerende tælles ikke med. Den tager højde for både uddannelse og indkomst men også om man overhovedet er i beskæftigelse eller er selvstændig. Opdelingen er i 5 klasser; overklassen, højere middelklasse, middelklasse, arbejderklasse og klassen udenfor arbejdsmarkedet. Følgende er den procentvise opdeling i 2021.



At tale om klassesamfund og klasser medfører en del konnotationer, som kan binde nogle utilsigtede betydninger til sig og derfor vælger jeg, til dette speciale, at omdøbe klasserne til mindre værdiladede termer. Jeg vil dog ikke røre ved indholdet i inddelingen. Klasserne vil blive omdøbt til:

<u>A.E., Lars Olsen´s m.fl</u>	<u>Termer til dette speciale</u>
Overklasse	Øverste gruppe
Øvre middelklasse	Øvre middelgruppe
Middelklasse	Middelgruppe
Arbejderklasse	Nedre middelgruppe
Klassen udenfor arbejdsmarkedet	Laveste gruppe

Opdelingen er som følger (AE 2020 og Olsen 2021 og Olsen et al. 2012)

Overklassen/ Øverste gruppe

Chefer, selvstændige og andre personer med en videregående uddannelse (5 år eller længere), der tjener over 3 gange medianindkomsten (i 2018 svarende til en indkomst over 1,2 mio. kr. før skat). En person i den øverste gruppe tjener i gennemsnit over 2,1 mio. kr. om året. Gruppe er vokset betydeligt de sidste tre årtier.

Eksempler: Topledere, bankdirektører, nøglemedarbejdere, finansanalytikere, kommunaldirektører.

Højere middelklasse/ Øvre middelgruppe

Alle personer med en lang videregående uddannelse med en indkomst under 1,2 mio. kr. Selvstændige, lønmodtagere i chefstillinger og andre personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse med en indkomst i intervallet 2-3 gange medianindkomsten. En person i den øvre middelgruppe tjener i gennemsnit ca. 600.000 kr. Gruppen er også vokset betydeligt de sidste tre årtier.

Eksempel: Ejere og ledere af mellemstore virksomheder, mediefolk, konsulenter ingeniører, læger, advokater, embedsmænd, gymnasielærere.

Middelklassen/ Middelgruppe

Personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse med en indkomst under det dobbelte af medianindkomsten (i 2018 svarende til en indkomst under 785.000 kr. før skat). Selvstændige og lønmodtagere i chefstillinger med en indkomst under det dobbelte af medianindkomsten.

En person i middelgruppen tjener i gennemsnit ca. 410.000 kr.

Eksempel: Folkeskolelærere, sygeplejersker, politibetjente/forsvar, pædagoger.

Arbejderklassen/Nedre middelgruppe

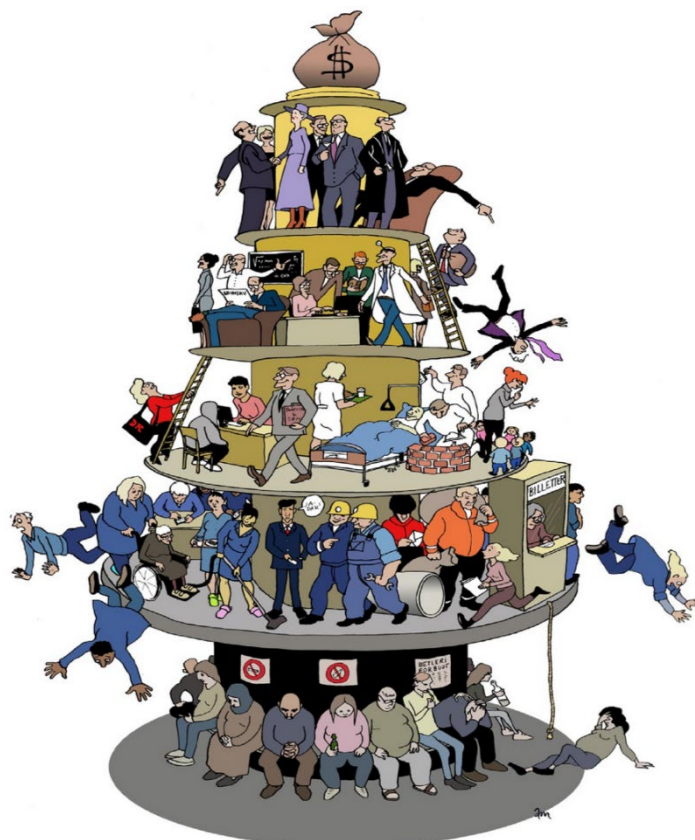
Arbejderklassen udgøres af ufaglærte, personer med en gymnasial uddannelse og personer med en erhvervsfaglig uddannelse. En person i arbejderklassen tjener i gennemsnit ca. 390.000 kr. Dette er den største gruppe af alle, selvom den er blevet markant mindre de sidste 3 årtier.

Eksempel: Tømrere, lastbilchauffører, sosu-assistenter, supermarkedsansatte, ansatte i byggebranchen og industrien, pædagogmedhjælpere, rengøringsassistenter, butiksansatte.

Klassen uden for arbejdsmarkedet/ Laveste gruppe

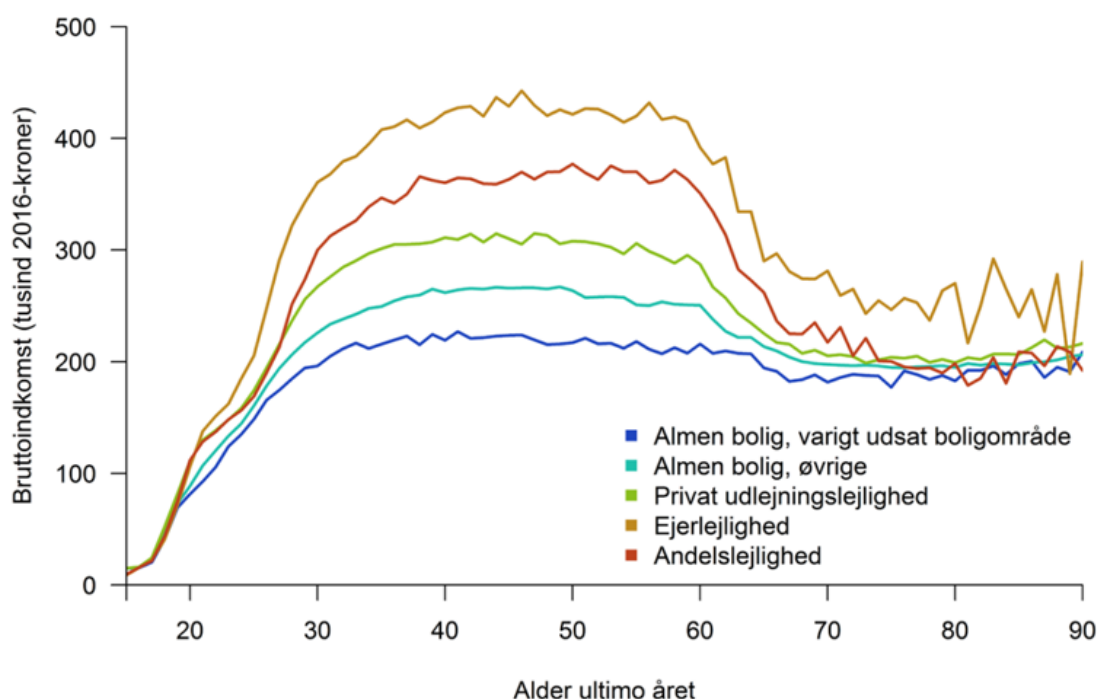
Personer, som har været i beskæftigelse i mindre end 20 procent af året, og som ikke driver selvstændig virksomhed. En person i klassen uden for arbejdsmarkedet har en gennemsnitlig indkomst på 200.000 kr.

Eksempel: Førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.



Vigtigheden af uddannelse i denne inddeling giver god mening, da fx en akademisk uddannelse giver meget mere af det som Pierre Bourdieu kalder *kulturel kapital*, og giver en fordel ifm. at klare sig i samfundet samt at videreføre disse fordele til ens børn (Grenfell 2014). I dette speciale kan det være med til at beskrive den kulturelle diversitet i de danske byer. At indkomst er med i inddelingen, giver både mening i forhold til de af mine overvejelser jeg har nævnt ovenfor i dette afsnit, men også for at skelne mellem fx bankdirektøren og butikschefen i et supermarked, der på trods af deres magt indenfor deres organisation, tilhører to forskellige sociale lag.

Figur 3.14. Medianindkomst for tilflyttere til forskellige boligtyper, gennemsnit 2012-2016.



Anm.: Indkomst er opgjort som den gennemsnitlige bruttoindkomst i 2016-kroner. For personer, som kun har opholdt sig i landet en del af året – dvs. er indvandret, udvandret eller døde – er personens indkomst opregnet til en årsindkomst.

Kilde: Boligøkonomisk Videnscenter

Markedslogik vs. Planlægningslogik

I den sidste del af beskrivelsen af feltet, vil jeg komme ind på de logikker og rationaler, der er i spil, når der bygges boliger i Danmark. Disse kan groft sagt deles op i markedets logikker og planlægningens logikker. Som i mange andre dele af det danske samfund, sker byudviklingen i et samspil mellem disse (Andersen & Møller 2021: 38). For at starte med det sidste først, kan planlægningslogik koges ned til et ønske om at 'varetage samfundets tarv' (Ibid.) ved at sørge for de bedst mulige byer og forhold for samfundets videre opretholdelse og fremdrift. Hensyn til så forskelligartede interesser som; erhvervslivets behov, borgernes behov, den generelle sammenhængskraft i byerne, naturbeskyttelse og meget andet, udgør planlægningens væsen og er med til at styre planlægningslogikken. Hvad hovedvægten i hensynene er, ændrer sig med tiden, men ønsket er samfundets bedste i den brede forstand (Ibid.)

Markedets logikker og rationaler drejer sig i vid udstrækning om at opnå profit og skabe en god forretning. Hvis en investor eller udvikler indgår i et byudviklingsprojekt, er det med det hovedformål at opnå en indtjening (Bilag 2, l. 390-475 og bilag 3, l 221-227 og Andersen & Møller 2021: 38-40). Ifølge denne logik giver det mening at optimere byggeriet, så det giver størst muligt afkast. Det kan fx være at man vælger billigere løsninger ifm. materialer, konstruktioner og arkitektur (Andersen & Møller 2021: 40). Størst muligt afkast får man også ved at sælge så dyrt som muligt efter byggeriets færdiggørelse eller leje ud til så høj en husleje som muligt. Denne markedsleje afgøres både af prisskiltet på boligen og efterspørgslen. Som eksempel er markedslejen for et nybygget klubværelse, som studiebolig, med eget køkken og bad i Roskilde Kommune ca kr 7000 om måneden (Bilag 3, l 175-178).

Men markedslogik er ikke én ting. Der er findes forskellige markeder på området. De kan groft sagt deles op mellem kortsigtet og langsigtet udvikling (Bilag 2, l. 390-475). Kortsigtet udvikling, eller *hit and run* udvikling, kan koges ned til at en udvikler opfører et byggeri, sælger til højest mulig pris, scorer gevinsten og så videre til det næste projekt (Bilag 4, l 639-641). Det er ikke interessant med naboerne, skoledistriktet, den lokale sammenhængskraft og lignende (Bilag 2, l. 390-475). Her er der også forskel på de små og store udviklingselskaber. De små har som regel en frontfigur med et ansigt på, der har ry og status som rationaler, hvor fx store investeringsselskaber ofte har et ensidigt fokus på bundlinjen (Ibid.) Langsigtet udvikling efter markedslogikken kan foregå på en række forskellige måder. Der er markedsudvikling efter en fællesskabsmodel, som fx den oprindelige andelsbolig. Så er der de nye byggefællesskaber, hvor de fremtidige beboere selv

bygger huset. Et andet eksempel er visse pensionskasser, der kan have en interesse i at skabe bedre boliger og en bedre sammenhængskraft i lokalområdet, samtidigt med at de skaffer afkast til deres medlemmer (Bilag 4, l 616-617). Et helt tredje kan være et udviklingselskab som Fonden For Billige Boliger, der ikke vil tjene penge på at bygge boliger, med har det formål at skaffe betalbare boliger (Bilag 4, l 546-588). Endeligt kan det være filantropiske projekter, som når fx BRF-fonden bygger et håndværkerkollektiv til 300 mio. med den hensigt at skaffe boliger til studerende indenfor håndværksfag (Bilag 3, l 194-204).

Forskellen på de to logikker er stor. Med planlægningslogik kan man fx ikke sige ”De mennesker er der ikke plads til i vores by.”. Det kan man som investor efter markedslogikken. Med planlægningslogikken kan man ønske at skabe større diversitet i byområderne, ved at ville skaffe variation i udvalget af boliger og huslejeniveauer. Med markedslogik er det markedsprisen, der suverænt fungerer som fordelingsmekanisme (Bilag 1, l 95-101). Med planlægningslogikken kan man ønske at der bygges for forskellige sociale grupper. Med markedslogik er det de aktuelle indtjeningsmuligheder, der afgør om et byggeri bliver solgt fx som ejerbolig til de øvre socialgrupper eller bliver lejet ud som private lejeboliger til de øvrige socialgrupper (Bilag 2, l 490-519).

Problemformulering og arbejdsspørgsmål

”Hvordan kan rumlig planlægning være med til at sikre social diversitet i byområder?”

Arbejdsspørgsmål

- 1) **Hvorfor** planlægge for blandet by med social diversitet?
- 2) Hvad er **udfordringerne** ved at planlægge for blandet by med social diversitet?
- 3) Hvilke **muligheder** er der for at skabe blandet by med social diversitet?



Metodisk og teoretisk grundlag for specialet

Undersøgelhedsdesign

I dette afsnit vil jeg vende specialets undersøgelsesdesign og lade læseren komme ind i processen, som den udviklede sig under udarbejdelsen. Som udgangspunkt var ideen med specialet at undersøge; hvorfor blandet by, udfordringer ved blandet by samt mulighederne for blandet by. Dette har være uændret gennem hele processen. Jeg var tidligt bevidst om min manglende viden om problemstillingen og min forudgående strategi var at undersøge feltet bredt, gennem en række eksplorative interviews med eksperter på området. I denne fase ville jeg finde en række cases, hvor der var planlagt for blandet by med socialt mix, som jeg blandt andet ville finde i forbindelse med de førnævnte interviews. Efterfølgende ville jeg foretag dybdegående undersøgelser af 3-5 cases, der gjorde brug af forskellige greb for at skabe blandet by. Jeg havde en løs ide om at samle løsningerne i et slags katalog. Teoretisk havde jeg et ønske om at lade undersøgelserne lede teorivalget, men var inspireret til at lade mig benytte af Bourdieus begrebsapparat til at låse feltet op. Det var klart for mig, at begrebet blandet by indenfor planlægning var meget bredt, så der var et tidligt ønske om at være meget klar med mit formål med specialet for at snævre undersøgelserne ind til noget brugbart.

Under de forudgående undersøgelser, heriblandt de eksplorative interviews, opnåede jeg en erkendelse for problemets kompleksitet og det manglende fokus på mit snævre problem *ude i virkeligheden*. Der så ikke ud til at findes rene cases med blandet by for social diversitet, og de forskellige udfordringer og løsninger stak i forskellige retninger. Det virkede paradoksalt, da det ikke skortede på eksplicite ønsker om at gøre noget ved problemet. Dette satte retningen for specialet. Jeg ville fastslå og beskrive kompleksiteten i problemstillingen, undersøge de barrierer der findes i forsøget på at løse problemet og pege på mulige greb for kommunerne. I forbindelse med teorivalget viste det sig i interviewene at der var et behov for at tænke ud af boksen planlægningsmæssigt og at teorier om strategisk planlægning kunne være med til at åbne mulighederne op. Det viste sig at mine valg af eksperter på feltet indeholdt så meget empirisk viden, at videre undersøgelser kunne færdiggøres med få interviews, til at kvalificere nogle af analysepunkterne.

Indholdet i både problemfelt og analyse blev fastlagt efter en grundig tematisering af den empiri, jeg havde opsamlet i litteraturen på feltet og i de eksplorative interview. Denne tematisering satte en klar retning for analysen og gav en ide om den manglende empiri.

Metode

I dette afsnit vil jeg redegøre for specialets metodiske tilgange. Det overordnede metodiske greb har været semi-strukturerede ekspertinterviews med udvalgte fagpersoner med viden om planlægningsfeltet. Dertil kommer indsamling af viden fra rapporter og bøger. I dette afsnit vil jeg først beskrive det semi-strukturerede ekspertinterview, så vil jeg præsentere mine interviewpersoner og den anden empiri. Endeligt vil jeg beskrive behandlingen og kodningen af empirien.

Det semistrukturerede ekspertinterview

Ekspertinterviewet, eller eliteinterviewet som Kvale og Brinkmann (2015) kalder det, foretages med eksperter og fagpersoner med stor etos på deres felt. Eksperterne er vant til at blive udspurgt om deres meninger og tanker, og de besidder meget viden om deres felt (Kvale & Brinkmann 2015: 201). For at skabe respekt og en vis form for symmetri i interview-relationen, er det vigtigt, at interviewerens er velinformeret om emnet, behersker fagsproget og er fortrolig med interviewpersonens faglige og sociale situation (Ibid.). I disse ekspertinterviews har jeg sat min omfattende viden om planlægningsfeltet i spil samtidigt med, at jeg havde undersøgt interviewpersonernes historik og position på feltet forud for interviewet. Jeg lagde under interviewene ud med at forklare om specialets overordnede emnefelt og fokus, hvilket havde to formål: For det første gav det interviewpersonen en fornemmelse for min viden om feltet, så de vidste, at det var muligt at gå direkte til det faglige indhold i samtalen. For det andet rettede det interviewet ind på de specifikke underemner af fagligheden, som var interviewets og specialets indhold. Dette gav en meget effektiv empiriindsamling med megen vigtig viden til specialet.

Det semistrukturerede interview har til formål at få adgang til den skjulte viden, som interviewpersonen har opnået gennem praksis. Intervieweren forbereder en række temaer og forslag til spørgsmål, men er villig til at ændre og rykke rundt på spørgsmålene under interviewet, alt imens ny viden dukker frem. Det giver mulighed for at forfølge interviewpersonens svar, tilpasse spørgsmål og stille opfølgende, ikke forberedte spørgsmål, afhængig af hvordan samtalen

udvikler sig (Juul Kristensen & Hussain 2016: 76). I dette speciales interviews havde jeg en række temaer klar, som jeg udarbejdede spørgsmål ud fra. Disse kom fra de tre hovedårer i specialet; *hvorfor*, *udfordringer* og *muligheder* samt en indgående litteratursøgning og læsning om blandet by og social diversitet. Den nye viden, der dukkede op under interviewene, fik jeg uddybet og tog efterfølgende med til de efterfølgende interviews. Det vil sige, at min viden blev udvidet løbende i interviewrækken, og yderligere kvalificeret fra interviewpersoner med andre indgange til feltet.

I forbindelse med validitet (Kvale & Brinkmann 2015: 31-319) har jeg valideret den viden jeg opnåede løbende i interviewet, ved at spørge ind til alle svar jeg enten ikke forstod eller der var uklarhed om. Den faglige viden om feltet som interviewpersonerne besidder, og deres position på feltet, er med til at fastslå reliabiliteten af empirien. Forud for hvert interview, spurgte jeg om det var i orden at optage interviewet, transskribere det og bruge det i specialet. Alle interviewpersonerne gav tilladelse til dette. To af interviewpersonerne bad om at godkende de citater, der skulle bruges i specialet. Disse blev godkendt.

Interviewpersoner

Interviewpersonerne var udvalgt ud fra deres position og dertilhørende viden om feltet.

Bent Outzen, politisk konsulent i Akademisk Arkitektforening.

Bent havde organiseret og gennemført et debatmøde om betalbare boliger få måneder inden interviewet, og mit interview dykkede henholdsvis ned i den samlede viden, der blev delt på debatmødet og Bents egen erfaring ifm. problemfeltet.

Ellen Højgaard Jensen, Direktør i Dansk Byplanlaboratorium, mm.

Ellen har en enorm erfaring indenfor byplanlægning med 17 år som direktør for Dansk Byplanlaboratorium og ledende poster i mange organisationer og fonde på feltet.

Vilfred Hvid, Planchef i Plan og Udvikling, Roskilde Kommune.

Vilfred er leder af planafdelingen i en kommune med rigtig mange forskelligartede opgaver, og med flere projekter nomineret til Blandet By-prisen. Han har en stor viden og erfaring med planlægning i praksis.

Mikkel Schlægelberger, Projektchef i Fonden for Billige Boliger

Mikkel og FFBB arbejder som udvikler med fokus på at tilvejebringe betalbare boliger. Hans viden om udviklingsfeltet og de rationaler, der binder sig til markedsdelen af feltet, har givet den samlede empiri en ekstra dimension.

Nikolaj Avlund, Strategisk byudvikler i Roskilde Kommune, tidligere i Center for Boligsocial Udvikling.

Nikolaj har arbejdet med udsatte boligområder og strategisk byudvikling i mange år og har en indgående viden om sit fagområde. Desuden har han en viden om rationaler ifm. forskellige boligtyper og flyttemønstre.

Tommy Novland, Bolig- og projektudvikler, Boligselskabet Sjælland.

Tommy sidder med byggeri og udvikling af nye almene boligafdelinger og har bidraget med viden om det almenes rolle og rationaler ifm huslejeniveauer og byggeri i den almene sektor.

Anden empiri

For at få en forudgående viden har jeg læst en række rapporter og bøger om blandet by fra forskellige kilder. En del af den viden er gået ind i de temaer, jeg har brugt til interviewene og en del er brugt som empiri i specialet.

Transskribering og kodning

Alle interviews er blevet transskriberet. Talen er rettet til, på en sådan vis, at den er bedre forståelig på skrift, men med et stort fokus på, ikke at ændre noget af forståelsen. Alle citater er lyttet igennem for at sikre at forståelsen er bibeholdt. Transskriberingerne er givet linjenumre og er omdannet til pdf-dokumenter før kodningen er foretaget og citater udvalgte. Fordelen ved dette har været, at der ikke er rykket ved teksten ift. linjenumrene.

Fra de bøger og rapporter, der har været i brug som empiri, er der skrevet resumeer af indholdet i de dele, der har haft relevans for specialet. Disse er så blevet kodet sammen med empirien fra interviewene.

Kodningen er foregået over flere omgange. I skrivningen af problemfeltet, blev empirien kodet efter de underafsnit, jeg valgte til denne del af specialet. Det er utraditionelt at bruge denne empiri i problemfeltet, hvilket er beskrevet i indledningen til specialet. Derefter er empirien kodet igen til hvert af de tre analyseafsnit. Dette er sket efter emner, der udgjorde underafsnit i analysedelene.

Kritik af metode

Det kan kritiseres, at jeg ikke har brugt mere kvantitativ metode og statistik specifikt til specialet. Der er mange statistikker over bosætning, boligfordeling, grundpriser, huslejeniveauer og lignende, der havde været givtigt at fremskaffe selv. Dog har jeg valgt at stole på de kvantitative analyser, jeg har brugt til at beskrive feltet. Både ifm. indkomstgrupper, huslejeniveauer og fordeling af boligformer, har jeg lænet mig op ad statistik, der er brugt bredt på feltet, og som jeg anser for værende valid.

Teori

Teorivalg

Når man analyserer planlægningsfeltet, er der mange teoretiske valgmuligheder. I den markedsdominerede byudviklingsverden vi befinder os i i dag, kunne det have givet mening at inddrage blandt andet David Harvey for at analysere planlægning og byudviklingen i den kapitalistiske ramme og hvorfor, det er blevet sådan. Grunden til, at jeg ikke har valgt det, er at jeg ikke ønsker at analysere for meget på om det er retfærdigt eller hensigtsmæssigt, at samfundet og planlægningsfeltet, er hvor det er. Mit ønske er at se på planlægnings- og byudviklingsfeltet som en underliggende præmis, som jeg vil prøve at finde en løsning indenfor, altså et ønske om at undersøge feltet empirisk. Dog har jeg dele af Harveys teoriapparat som et teoretisk bagtæppe i mit syn på virkeligheden. Specielt hans "From Managerialism to Entrepreneurialism"-artikel (Harvey 1989) har været med til at forme mit syn på byudviklingsfeltet. Underafsnittet i problemfeltet om forskellen på markedslogik og planlægningslogik er inspireret herfra. Desuden har det også været en tidlig idé til dette speciale at inddrage Pierre Bourdieus teorier om kapitaler og habitus, i et forsøg på at analysere blandingen af sociale grupper og de fordele visse grupper har frem for andre. Dog har det vist sig, at problemet og udfordringerne i forbindelse med planlægning for social diversitet er så forskelligartede, at teorierne ikke ville kunne dække en stort

nok del af dem. Derfor er der også lagt ekstra stor vægt på at definere problemerne i problemfeltet og mit normative udgangspunkt.

Strategisk planlægning

På nær de understøttende teoretiske perspektiver i problemfeltet, er det bærende teoretiske afsæt for specialet *strategisk planlægning*. Strategisk planlægning som greb findes på mange felter, fx indenfor militær organisation og virksomhedsstudier, men i dette speciale vil jeg benytte mig af teorier, der binder sig til planlægningsfeltet. Disse beskriver strategisk *rumlig* planlægning (*Strategic spatial planning* på engelsk), men i dette speciale vil jeg for læsevenligheds skyld udelukkende bruge begrebet *strategisk planlægning*.

Hvad er strategisk planlægning?

Strategisk planlægning som teoretisk begreb er en mangefacetteret og kompleks størrelse, hvor der har været flere forskellige forståelser og paradigmatisk tilgange fra 60'erne til i dag. Karina Sehested (2009) opsummerer nogle af disse som:

”En disciplineret bestræbelse på at producere fundamentale beslutninger og handlinger, der guider hvad en kommune er, hvad den gør og hvorfor den gør det.”

Eller:

”En kreativ og lærende proces med at syntetisere og transformere oplevelser, erfaringer og engagement fra alle dele af kommunen til nye strategier og mentale billeder i en fælles meningsdannelsesproces.”

Eller:

”Et sæt af begreber, procedurer og værktøjer, der må skræddersys nøjagtigt til enhver planlægningssituation, hvis det ønskede resultat skal opnås.”

Det første citat peger på at formålet med strategisk planlægning er at styre en udvikling med rationelle beslutninger *mod en forudbestemt og valgt fremtid* (Sehested 2009). Det andet citat peger på en meget mere social processuel tilgang, hvor inddragelse og læring skal drive planerne frem (Ibid).

Det tredje citat er en tilgang, som jeg i dette speciale vil læne mig mest op ad, hvor man indser behovet for at bruge af de mange forskelligheder og nuancer fra de forskellige tilgange til strategisk planlægning til at udvikle planer og processer i kontekst til den konkrete situation (Schested 2009: 4 og Albrechts 2004: 450-453). En kompleks løsning på komplekse problemer. At begive sig ud på en rejse mod at gøre noget for den sociale balance i vores byer, er i høj grad en kompleks problemstilling.

Hvis jeg skal forsøge at opsummere nogle af de greb, der er gennemgående i strategisk planlægning, er følgende i højsædet;

- en forståelse af magtstrukturerne og ressourcerne i den givne kontekst,
- inddragelse af alle relevante aktører helt tilbage i problem- og formålsformuleringsfasen,
- et både langsigtet og kortsigtet perspektiv
- et udpræget tværdisciplinært outlook,
- en dynamisk og åben tilgang til beslutningsprocesser og fremtidige handlingsmuligheder,
- og til sidst fokus på outcome frem for output.

Hvad er forskellen på traditionel og strategisk planlægning?

For at forstå forskellene på traditionel og strategisk planlægning, og derved komme tættere ind på hvad sidstnævnte kan gøre for at besvare specialets problemformulering, må vi først se på hvad traditionel planlægning er.

Traditionel fysisk planlægning, som beskrevet i problemfeltet, drejer sig om at planer, der forsøger at skabe rammerne om begrænsede fysiske områder og projekter. Et mindre område skal have en lokalplan, så der kan blive muliggjort byudvikling. Det kan også være et lidt større område, der skal have lavet en rammeplan, men det er en proces, som afsluttes med en til flere fysiske planer, der har en juridisk mulighed for udviklere (Albrechts 2004: 448). Sådanne planer prøver at inddrage så mange samfundsmæssige og planfaglige hensyn som muligt, ofte endende ud med kompromiser. En opremsning af traditionelle hensyn, der inddrages i planprocesser kunne være: brede boligbehov, erhvervsvenlighed og responsivitet overfor udviklere, det arkitekturfaglige syn på den gode by, behovet for en infrastrukturmæssig sammenhængskraft, gode forhold for fremtidige beboere i enkelte projekter, de politiske strømninger i kommunen, kommunens

økonomi og meget mere. Traditionelle planer for den fysiske anvendelse af arealerne har den bagside, at de ikke kan planlægge for, at der rent faktisk bliver udviklet hvad der ønskes fra den offentlige instans. De fokuserer altså på de fysiske aspekter ved arealudnyttelsen og giver fysiske svar på sociale og økonomiske problemer (Albrechts 2004: 449).

Strategisk planlægning er i højere grad brugbart til problemer og udfordringer, der ikke kan håndteres godt af traditionelle tilgange, politikker og forvaltningsmæssige arbejdsgange. Dertil kommer, at der er et voksende antal aktører og interessenter på området i forhold til traditionel planlægning. For at håndtere de problemer må man se bort fra de gængse planlægningstilgange og se på løsninger der er rettet mod udvikling og implementering på baggrund af visioner og principper. I stedet for at følge traditionelt planfaglige løsninger på projektplan, må der samles kompetencer udenfor planafdelingerne. Involveringen af aktører fra andre faggrupper samt erhvervsliv og borgere, er vigtigt i strategisk planlægning (Albrechts & Balducci 2013). Det handler ikke om at imødegå så mange problemer som muligt og inddrage så mange modsatrettede hensyn som muligt i en proces og i en plan, men om at udvælge *et eller flere* specifikke problematikker frem for andre og sætte en retning for fremtidig handling (Healey 2009).

Hvordan forklares kompleksiteten ved strategisk planlægning?

Ved at følge Albrechts omfattende tilgang til strategisk planlægning, må vi se på forskellige dimensioner fra den brede teoretiske og empiriske forskning på området. Følgende er en opsummering af tilgangene (Albrechts 2004: 449):



Strategisk Planlægning:

- ✚ er en offentligt styret, socio-rumlig proces, hvorigennem visioner, handling og implementeringsmetoder, der former og rammesætter hvad et sted *er* og *kan blive*, bliver produceret.
- ✚ må fokusere på enkelte og udvalgte hovedproblemstillinger.
- ✚ må tage et kritisk syn på omgivelserne i forhold til at fastslå styrker og svagheder ved muligheder og udfordringer.
- ✚ studerer de eksterne trends, kræfter og ressourcer der er tilgængelige på problemfeltet.
- ✚ identificerer og samler hoved-interessenterne (både offentlige og private).
- ✚ giver mulighed for en bred multi-niveau styring med offentlig, økonomisk og civilsamfundsmæssig diversitet i planlægningsprocessen.
- ✚ udvikler en vision og strategi (realistisk og langsigtet), på forskellige niveauer, der tager højde for magtstrukturerne, usikkerhedsmomenterne og de modstridende værdier.
- ✚ designer planskabende strukturer og udvikler indhold, visualiseringer og beslutningsrammerne, der øger indflydelse på, og styrer, rumlig forandring.
- ✚ handler om at udvikle nye ideer, samt processerne der skal drive dem frem og på den måde fordre måder at skabe forståelse, måder at indgå aftaler og måder at organisere og mobilisere med det formål at udøve indflydelse på forskellige arenaer.
- ✚ er, både kortsigtet og langsigtet, fokuseret på beslutninger, handlinger, resultater og implementeringer. Det skal indarbejde monitorering, feedback og revidering.

Dette parnas af dimensioner viser en kompleksitet i mulighedsrummet for strategisk planlægning, der bygger på en forskellighed i de teoretiske udgangspunkter samt utallige empiriske undersøgelser. Dog bevæger de sig om det gennemgående karakteristika: Der skal tænkes bredt, langsigtet og ud af boksen, både ift proces, metoder og aktørinddragelse. Da strategisk planlægning kan være brugbart til at håndtere en myriade af socio-rumlige problemstillinger, er det som nævnt planlæggerens opgave at designe den enkelte proces ud fra disse dimensioner, så det passer til den givne kontekst (Albrechts 2004: 452).

Et af de hovedpointerne i strategisk planlægning er ønsket om at *skabe forandring* fra det bestående og sædvanbestemte med nytænkende løsninger, sammenhængskræfter og kreativ eksperimentering (Albrechts & Balducci 2013: 21 og Albrechts 2004: 752). Det er en af de store forskelle fra traditionel planlægning, der i højere grad arbejder indenfor den bestående faglige og organisatoriske referenceramme på feltet. Et andet hovedpunkt er *fokus på handling* hele vejen igennem, fra den tidligste formålsformulering til implementeringen 'i den anden ende', hvis indsatsen overhovedet har en afslutning. Det ligger godt op ad ønsket om forandring, der skal indtænkes reel handling og beslutningskompetencer tidligt i processen, så rammesætningen af de efterfølgende indsatser fordrer en sådan forandring (Healey 2009: 441 og Albrechts 2004: 452-459).

Formålsarbejde

Centralt i strategisk planlægning er beskrivelsen af et formål med hele den overordnede indsats. Det peger tilbage på den dimension, der siger at man skal udvælge *enkelte værdier* af samfundsmæssig relevans på bekostning af en bred kompromisløsning på baggrund af alle hensyn. I nærværende tilfælde, og som jeg vender tilbage til i analysen, er der bredt set tale om byområder i social balance med mangfoldighed og sammenhængskraft. Det er dog vigtigt at definere formålet, så det passer til den konkrete kontekst. Formålet er så grundlæggende vigtigt i strategisk planlægning, da det skal være med til at rammesætte hele processen og handlingen for alle aktører på feltet. Rammen er en måde for folk at se et emne, et problem, en situation, en mulighed eller en praksis på en bestemt måde. Rammen definerer formålet og gennem formålet muliggør den handling (Healey 2009: 449 og Albrechts 2004: 18-20). Derfor er det vigtigt, at arbejdet med at definere den formålgivende ramme skal ske med deltagelse af alle relevante aktører på området i en samskabende proces, for at sikre at det strategiske planarbejde, der kommer ud af processen, er rettet mod handling. Dette vender jeg tilbage til nedenfor. Hvis ikke formålet fokuseres ind på den konkrete problemstilling og kontekst, vil det ikke formå at skabe den forandring, der skal til for at gøre en forskel. Det brede blik, som en samskabende proces kan bidrage med, vil være med til at inddrage alle aspekter (muligheder som udfordringer) i formålsarbejdet og samtidigt skabe ejerskab over processen, blandt andet ved at involvere implementeringsaktørerne (Albrechts 2004: 752).

I Kristian Olesens (2011a) PhD-afhandling, beskriver han tre strategiske planlægningsprocesser i kølvandet på strukturreformen i 2007, hvor der skulle fastsættes en ny bystruktur for hhv Region

Hovedstaden, Region Sjælland og den østjyske byregion. Kristian Olesen konkluderer, at den strategiske planproces i de to sidstnævnte områder blev igangsat uden et klart formål eller fokus på de beslutningsprocesser og implementeringsmekanismer, der skulle være med til at fastsætte nye bystrukturer. Resultatet var et uklart formål, en proces uden nogen form for prioritering eller kompromis og var præget af forskellige forventninger til hvad man ønskede at opnå samt et output, der ikke var mere end løst formulerede anbefalinger og principper (Olesen 2011b). Planlægningsprocesserne forsøgte forgæves at være strategiske i deres natur, men uklarheden og fraværet af enighed om et formål rammesatte processen på en måde, der endte ud i splittelse og ineffektive outputs.

Et samskabende approach

En anden central dimension i strategisk planlægning er det relationelle aspekt. En identificering, og efterfølgende deltagelse, af aktører på problemfeltet er essentiel i bestræbelserne, for at få et hensigtsmæssigt outcome ud af en strategisk planlægningsproces. Strategisk planlægning ser værdien i at arbejde med aktørernes mange, oftest modstridende, synspunkter og handlingsmønstre på samme tid. Den leder efter sammenløb af interesser mellem aktørerne og vælger arenaer i samspil med de emner og problemer der skal håndteres. I samskabelse er indbygget en forudsætning for, at aktørerne er gensidigt afhængige af hinanden og er villige til at samarbejde (Albrechts & Balducci 2013:21-22). I det aktive samarbejde mellem forskellige aktører, bliver konkrete problemstillinger og visioner udviklet og det oprindelige mindset, som aktørerne har med sig ind i processen, bliver afstemt med de andre aktører. På denne måde sker der et sammenfald mellem aktørernes interesser og deres forståelse af fremtiden, hvilket er med til at ændre eller omformulere deres formål og se fremtiden anderledes end før de trådte ind i dette rum (Ibid.).

Hvem er så aktørerne i en strategisk planlægningsproces og hvordan findes de? Som udgangspunkt må man indse, at strategisk planlægning ikke foregår i en mono-disciplinær setting. Der skal inddrages mange fagligheder og professioner til at skaffe den nødvendige viden til at håndtere det strategiske emnefeltets kompleksitet og anbefale handling (Healey 2009: 447-448). Først må man analysere, hvem der har noget på spil på feltet og prøve at identificere eksterne trends, kræfter og de ressourcer der er tilgængelige (Ibid.). Dette kræver en open-mindedness og fordomsfrihed, en rummelig og fleksibel fantasi samt evnen til se komplekse sammenhænge mellem mennesker og steder gennem tid. Denne evne til at tænke helhedsorienteret og uden

forudindtagethed er vigtigt for at kunne lave strategiske planer (Ibid.). Der vil være et behov for at inddrage og skabe noget fælles for politiske og forvaltningsmæssige autoriteter og relevante implementeringsaktører, for at give en oplevelse af en win win situation og en inddragelse på lige basis. Det værende sig planlæggere, politikere, individuelle borgere, civilsamfundsorganisationer, private virksomheder, udviklere og andre forvaltningsafdelinger end planforvaltningen (Albrechts, 2004: 752).

For at gøre den formelle beslutningsproces og implementeringen mere lydør og responsiv overfor ændringer i konteksten og de aftaler, der er indgået i planprocessen, er det vigtigt at alle aktører har været aktive fra start til slut i processen. Fra udarbejdelsen af et formål, over designet af planprocessen og de politiske beslutninger, til den praktiske implementering (Albrechts 2004: 460).

Det langsigtede perspektiv og det korte

En traditionel planproces har en klar afslutning, når planen er besluttet af kommunalbestyrelsen. En strategisk planproces har potentielt et meget længere perspektiv, da det ofte er komplekse problemer, der skal løses. Processen er forandrings- og handlingsorienteret, og derfor er det vigtigt at tænke forskellige handlingsgreb ind i designet. De fleste aktører vil ikke kunne klare at arbejde for det langsigtede mål, hvis der ikke er indtænkt kortsigtede resultater, såsom gennemførte enkeltprojekter, for at bevise, at det langsigtede arbejde er på sporet. Dog skal de kortsigtede resultater ikke være på bekostning af udviklingen mod det langsigtede mål (Albrechts & Balducci 2013: 20). Der skal indtænkes en løbende dynamik og nogle af aktørerne må formå at fastholde, eller ligefrem skabe, momentum i processen. Den opfattede gennemførlighed af den strategiske plan kan blive udfordret over tid og det er vigtigt at denne opfattelse udfordres undervejs for at bibeholde momentum. Forholdet mellem gennemførlighed og tid er hverken lineær, fastlagt i en bestemt retning eller uendelig (Albrechts & Balducci 2013: 21-22).

En opsummering af selve planprocessen

Det er komplekst at designe en strategisk planproces, da problemet og konteksten er meget forskellig fra proces til proces. Det er umuligt at lave en prædefineret procesplan. Dog har jeg forsøgt at samle nogle af de mange dimensioner og blik på proces, som litteraturen har givet mig.

Udgangspunktet for at påbegynde en strategisk planproces er en forankring i den offentlige organisation, hér en kommune. Det er vigtigt, at påbegyndelsen af processen forankres i det politiske lag. Det er farligt hvis forankringen udelukkende foregår i en planafdeling. Strategisk planlægning kræver både faglig ekspertise og politisk kløgt (Healey 2019: 441-442). Næste skridt er en grundig analyse af problemfeltet; dets aktører, magtstrukturer, ressourcer osv, som nævnt ovenfor. Aktørerne bringes ind i beslutningsrummet og et formål formuleres, der inddrager alle aktørers (oftest modstridende) udgangspunkter (Albrechts 2004: 21-23). Dette formål, denne ramme om fremtidig handling, tages med videre i planlægningen af en planproces med henblik på at løse problemet.

I en kortlægning af udfordringer, muligheder, ressourcer m.m., kræver det en udtalt open-mindedness og fordomsfrihed. Til dette er det vigtigt at man tænker ud af boksen og gentænker skala og hvordan man kan løse problemer på forskellige niveauer (Albrechts & Balducci 2013: 19).

I designet af den strategiske planproces, med de forskellige handlings- og beslutningselementer, skal aktørerne være opmærksomme på mulige ændringer i de institutionelle rammer og den løbende kontekst og være parate til at justere på processen (Albrechts 2004: 455-458). Det kræver at der indtænkes monitorering, feedback og revidering i processen (Albrechts 2004: 452). En strategisk planproces kan være med til at ændre de institutionelle rammer, som den offentlige styring hviler på, på feltet.

Strategisk planlægning vil i dette speciale blive brugt til at give et værktøj til at arbejde med blandet by med social diversitet og byområder i social balance.

Kritik af Strategisk Planlægning

Kritikken af strategisk planlægning går på, at den eksisterende sammenhørighed mellem de eksisterende aktører i byudviklingen i et bestemt område, er det eneste rigtige middel til at opnå fremgang mod kollektive mål. Det er sandt, at der i områder med mange ressourcer og en stor sammenhængskraft miljøer imellem, kan opstå succesfulde strategiske planer uden at skulle indgå i strategiske planlægningsprocesser. Dog er der i situationer med stor fragmentering i interesser, perspektiver og ideer om mål og retning, et behov for at finde løsninger der indebærer andre værktøjer end der kan findes i traditionel rumlig planlægning. En anden kritik går på at der kan være legitimitetsproblemer ved at tilsidesætte institutionelle og repræsentative demokratiske

styringsstrukturer for at indgå i, oftest, uformelle strategiske planlægningsinitiativer. Legitimeringer kommer dog af at der i processen stræbes efter at skabe så åben en dialog som muligt i udviklingen af en bys fremtid.

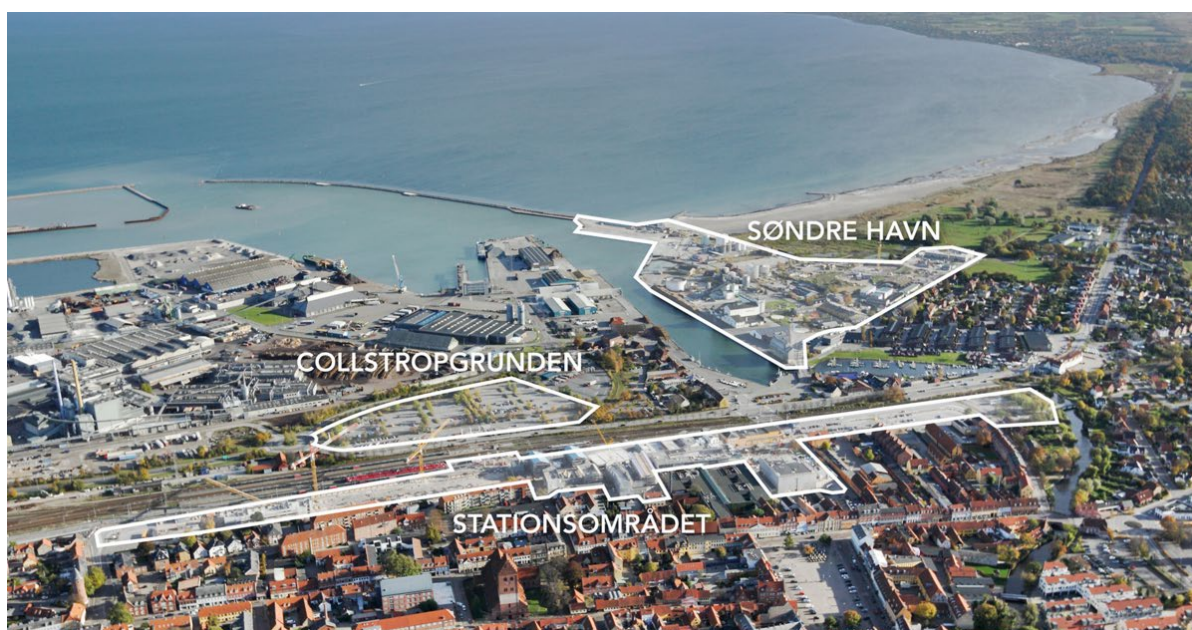
ANALYSE

Hvorfor planlægge for blandet by med social diversitet

At besvare spørgsmålet *Hvorfor overbøvedet planlægge for blandet by med social diversitet* er et af de vigtigste overvejelser i forsøget på at gøre noget ved problemstillingen. Min undersøgelse har vist, at de fleste italesættelser af problematikken er enten for brede, for snævre eller for diffuse. De bredt formulerede formål har en tendens til ikke at opnå den fornødne effekt. Eksempler er formuleringer som *blandet by og bæredygtighed* fra visionen for Køge Kyst-udviklingen, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor, der henviser til et ønske om social balance i bydelen (Andersen & Møller 2021: 61). De snævre formål har også svære kår. Ønsket om at skaffe billige boliger, ved at *bygge nyt* er et eksempel og er meget svært at opnå, som jeg beskriver i problemfeltet. Fokus på en direkte handling fjerner muligheden for at finde innovative løsninger, når der skal skabes byer eller byområder i bedre balance. Også et ensidigt fokus på enkelte sociale grupper og områder, såsom gruppen udenfor arbejdsmarkedet og udsatte boligområder, skaber en blindhed overfor den brede problematik, der er med til at stigmatisere og fastholde dem i en uhensigtsmæssig udvikling og finde nye løsninger (Bilag 2, l 130-136 og 340-354). Endeligt er der de diffuse formål som fx; *en velfungerende by hvor alle har adgang, en by hvor alle har råd til at bo, det vil være en fattigere og mindre spændende by uden et socialt mix*. Vigtige og gode formål, men også formål, der ikke er rettet mod handling og ofte ikke formår at gøre noget ved problemstillingen. I dette afsnit vil jeg beskrive vigtigheden af aktivt at arbejde med formålet for planlægningen for en blandet by med social diversitet og beskrive nogle af de svar på spørgsmålet *Hvorfor*, som jeg er blevet præsenteret for i mine undersøgelser.

At definere et formål for bredt, kan fratage muligheden for at opnå resultater og et outcome, der reelt skaber forandring. Et eksempel er begrebet *bæredygtighed*, som kan indeholde mange forskellige problemstillinger, som fx; klima, miljø, økonomi og sociale forhold. Selv begrebet *social bæredygtighed* er bredt og uden en egentlig konsensus og konklusion på hvad det er problemet er. Begrebet synes at indebære, at der skal indtænkes en fremtid, hvor de sociale forhold ikke forværres, men i stedet vedligeholdes på et hensigtsmæssigt niveau. En definition for hvad der er hensigtsmæssigt og hvilken social fremtid der ønskes, er ikke defineret. Jeg nævnte ovenfor *Køge Kyst-projektet*, som er en større udvikling af dele af Køges havn, som har haft en række forudgående visioner og er gennemført med et byudviklingsselskab (Andersen & Møller 2021: 25). Visionerne var mange og indeholdt mange gode greb til at fremme *den gode by*; blandede ejerformer og

funktioner, inddragelse af borgere, bedre byrum, et aktivt kulturliv, arkitektonisk sammenhæng, bæredygtighed og en mangfoldighed i boligsammensætning og tilbud. Sidstnævnte er ikke blevet til noget i den mangeårige proces, hvor mange forskellige aktører og interesser indgik i udviklingen af de forskellige områder (Andersen & Møller 2021: 61). Som Mikkel Schlægelberger, der var projektleder i udviklingsselskabet, siger: *"Visionen var, at der skulle være en blandet by. Det skulle være en bæredygtig by og det skulle forstås i bred forstand."* (Bilag 4, l 157-158). Resultatet blev at *"Segregeringen er modvirket ved at stille krav om varierede boligstørrelser og -indretninger og ved at åbne op for forskellige ejerformer samt forskellige grader af fællesskab. Resultatet er en bred vifte af boligtyper, når det gælder disse parametre, men prismæssigt ligger alle boligerne relativt højt"* (Andersen & Møller 2021: 79). Visionerne for Køge Kyst har resulteret i mange rigtigt gode indslag for byen (Andersen & Møller 2021: 78-79), men det bredt formulerede formål for projektet, når det kom til social mangfoldighed, endte ud i et output i form af forskellige ejerformer og lignende, men outcome, som burde være en mangfoldighed af sociale grupper, endte med en indkomstmæssig monokultur qua de høje pris- og huslejeniveauer i Køge Kyst-området (Bilag 4, l 141-148).



Køge Kyst

Et fokus på snævre formål, såsom ønsket om at skaffe billige boliger i en by, med henvisning til mangfoldighed, kan også være problematisk i bestræbelserne på at opnå social balance. At tænke snævre løsninger ind på et tidligt stadie i en strategisk proces kan have den ulempe, at det stopper den kreative og innovative proces med at finde en løsning på et problem, også selvom problemet er formuleret mere præcist end i den ovenstående case med Køge Kyst. I Roskilde Kommune har

man udtrykt et ønske om at bibeholde en mangfoldig by og løfte udsatte områder (Bilag 3, l 110-118) gennem en boligstrategi. Som Plan og Udviklingschef Vilfred Hvid udtrykker det:

”Sidste byrådsperiode var udviklingen af boligpolitikken den helt store dagsorden. Nu er den ligesom blevet implementeret i vores praksis. Den handler om, at de udsatte områder skal løftes, det var sådan set udgangspunktet, så undervejs i politikudviklingen kom det også til at rumme, at de stærke områder skal løfte mere. Det viste sig at være et meget ambitiøst mål at have. Det er svært at placere de krævende ting i ressourcestærke områder. Nu har du et meget snævert fokus på indkomstgrupper, men det er også et fokus, der optager vores politikere meget. Det med at finde ud af hvordan man bygger, eller skaffer, gode billige boliger har været et stort politisk ønske på tværs af hele byrådet i sidste periode.” (Bilag 3, l 39-62)

En politisk vilje og linje, der fordrer bedre social balance, er blevet retningsgivende for planforvaltningen i Roskilde Kommune, hvor det politiske ønske forsøges realiseret i de fysiske planer i kommunen. Fokus er på billige boliger og hvordan man skaffer dem. Der blev defineret hvad en billig bolig er; en bolig til kr 3500 plus forbrug om måneden. For at kunne opnå denne husleje blev der regnet baglæns, og ved at se på markedsprisen for nybyggeri, endte man med boligheder på 17 m² (Bilag 3, l 177-182). Med disse boligstørrelser kan det være svært at opfylde det overordnede formål, da ikke mange familier kan bo på så lidt plads.

Zoomer vi lidt ud, er der også et temmelig ensidigt fokus. Da jeg spurgte Ellen Højgaard Jensen, der gennem sin mangeårige stilling som direktør i Dansk Byplanlaboratorium har et indgående kendskab til planfeltet, om der havde været et fokus på de forskellige socialgrupper og blandet by, sagde hun:

”...ellers er der ikke nogen der kigger på det. Man kigger jo på det sådan meget problemorienteret. Og det handler om tilknytning til arbejdsmarkedet, det handler om indkomstniveau, det handler om etnicitet. Det er det man som politiker går ud og siger: det skal vi gøre noget ved.”, så blanding i en dansk kontekst er stort set dén vej, hele vejen. Og det giver jo så den bias, at har du i forvejen en masse problemer, så føler du også at du er uønsket nogle steder.” (Bilag 2, l 142-147)

Selvom det giver mening at fokusere på social arv og de marginaliserede grupper og manglen på fordele i samfundet, er det også et blik, der er med til fange og fastholde problemet i den lavere ende af samfundet, selvom den største rumlige koncentration foregår hos de højere socialgrupper (Bilag 2, l 130-136).

Endeligt er der diffust formulerede formål som nævnt ovenfor. Til debatmøder, i andre faglige sammenkomster mellem de brede aktører på feltet, hos politikere og eksperter tales der om, at der er noget galt med byernes udvikling, hvor bolig- og huslejepriserne presser folk ud. Der tales om at; *alle skal have adgang til byen, en velfungerende by er vigtigt, alle skal have råd, det vil være en fattigere by uden et socialt mix*, osv. (BO41-43, MS165-170 og 278-282). Alle disse formuleringer af problemet er et vigtigt udgangspunkt til en debat, men de rammer en mur, når man skal se på løsninger, fordi problemet i sammenhæng med det eksisterende felt er utroligt komplekst og ikke kan klares indenfor de gængse rammer og den gængse sædvane. Da jeg tidligt i dette speciales undersøgelser skulle finde cases, hvor man havde formået at opnå social diversitet i byområder, ramte jeg hovedet mod en mur. Det var simpelthen svært at finde gennemførte løsninger.

Det viser sig, at arbejdet med at formulere formålet for en løsning af problemerne med en stigende social ubalance i vores byer og byområder, er utroligt vigtigt og ikke ligefor. Det samme ser man beskrevet i teorierne om strategisk planlægning. Det er helt grundlæggende i strategisk planlægning, at der skal formuleres et formål, som er med til at rammesætte al handling i en løsningsorienteret proces. Denne rammesætning skal ske i samarbejde med de relevante aktører på feltet for overhovedet at kunne få en effekt på løsningen af problemet. I Kristian Olesens PhD er der beskrevet en meget omfattende proces. Denne blev forsøgt gennemført som strategisk planlægning, men havde en så svag og topstyret formålsformulering, at det besværliggjorde reel handling både i og efter planprocessen. Derfor er det strategiske arbejde med formålsformuleringen kritisk nødvendigt for at kunne imødegå den komplekse problemstilling med en udfordret social diversitet i vores byer. Før jeg vil analysere dette formålsarbejde, vil jeg først samle nogle af de formålsbeskrivelser, jeg har fundet frem til i mine undersøgelser og som er med til at kvalificere hvilken retning en rammesættende formålsbeskrivelse *kan* tage.

Mangfoldighedsformålet

I sammenhæng med et ønske om at modvirke segregeringen i samfundet, som beskrevet i problemfeltet, er et af de formål, som jeg er kommet over i mine undersøgelser, ønsket om at fremme, eller bibeholde, en mangfoldig by eller bysamfund (Bilag 3, l 80-128). Der er et ønske om at der er en bred sammensætning af mennesketyper og socialgrupper, der både giver en mere spændende by, men også en by med en større samfundsmæssig sammenhængskraft, fordi vi *ser* hinanden på tværs af socialgrupper (Bilag 3, l 80-128 og bilag 2, l 47-63). Der er udtrykt bekymring for en udvikling hvor der er nettotilflytning til de større byer, men at nybyggeri for det meste er for de velhavende og derfor skal der være mulighed for, at det fremover er muligt at finde en bolig og være en del af urbaniseringen, selvom man har almindelige eller lavere indkomster (Bilag 3, l 80-128 og 47-63 og bilag 4, l 403-449).

Det demokratiske formålelement

Et formål med at planlægge for blandet by med socialt mix, er at det er godt for det repræsentative demokrati, at de valgte beslutningstager i samfundet, har muligheden for at se konsekvenserne af deres beslutninger (Bilag 2, l 50-59). Hvis man er for langt fra hinanden, mister vi tilliden til at fælles løsninger virker. En af grundene til at vores samfund i Danmark virker så godt som det gør, er at vi bor side om side (Bilag 2, l 111).

Tryghedsformålet

I forlængelse af det demokratiske formål, er ønsket om at de forskellige sociale grupper møder hinanden i byområdet eller byen, og derved er med til at undgå, at der skabes fjendebilleder. At folk kender andre grupper godt nok til, at man ikke er bange for at gå igennem et område hvor folk ikke ligner dig selv, er et formål der har vægt i bestræbelserne på at bibeholde, eller opnå, bedre balance i samfund (Bilag 2, l 59-65 og 69-89).

Funktionsformålet

Dette formål kommer ud fra målbare og pragmatiske problemer. Hvis man ønsker at der er folk fra de mellemste til lavere sociale grupper til at besætte de jobs, der får en by til at fungere, er det vigtigt at der er boliger til dem (Bilag 2, l 334-344). For at sørge for at der er lærere,

sygeplejersker, pædagoger, SOSU'er og lignende til at passe på børn og ældre, må man sørge for at de kan komme på arbejde. Der er stor mangel på folk fra disse erhverv i de større danske byer og hvis skoler og andre tilbud er dårlige grundet mangel på arbejdskraft, flytter folk ud af byerne (Bilag 1, l 395-403). Samtidigt er det dyrt for samfundet at så mange mennesker pendler langt for at komme på arbejde (Bilag 4, l 431-432).

Naboskabseffekten.

Der er formuleret det formål, at det løfter udsatte borgere, når de har omgang med mere ressourcestærke borgere. Der er politisk fokus på dette, selvom der ikke ser ud til at være direkte evidens for en sådan naboskabseffekt (Bilag 2, l 824-831). Som Ellen Højgaard Jensen siger:

"... der er rigtig mange der har sådan en ide om at hvis man blander indkomstgrupper så hjælper de stærke de svage. Og at man har en naboskabseffekt, dvs at dem der ikke har så mange ressourcer, hvis de vokser op ved siden af nogen der f.eks. har arbejde, så kommer de også i højere grad i arbejde. Den effekt er meget, meget svær at måle, der er undersøgelser der viser det ene og undersøgelser der viser det andet. Alligevel bliver politikerne ved med at have den helt i front, også vores tidligere boligminister havde den helt i front." (Bilag 2, l 44-50)

Dog har man set at der er en meget negativ naboskabseffekt, hvis man har mange socialt marginaliserede samlet i et område (Bilag 2, l 85-88). En svensk undersøgelse af naboskabseffekter viser en vis fordel for lavindkomstindivider, hvis de bor i samme område som de øverste sociale grupperinger, men ingen mærkbar effekt af at bo i områder med mellemindkomstindivider (Galster 2016: 162-163). Et af kritikpunkterne ved at planlægge for naboskabseffekt er samtidigt, at det ikke kommer alle til gode, kun de svage (Bilag 1, l 229-236). Den svenske undersøgelse viser dog at det, overordnet set, ikke har nogen negativ målbar effekt for ressourcestærke individer at bo med lavindkomstindivider (Galster 2016: 162-163). Naboskabseffekten er altså meget omstridt, men der er en del kritik af argumentet, at der mangler evidens for naboskabseffekt, blandt andet fra Rådet For Socialt Udsatte (2016). Naboskabseffekt er meget svært at undersøge med store randomiserede undersøgelser grundet de mange faktorer i spil, så folk, der arbejder med og i områder med socialt udsatte har det stadig som et fokuspunkt (Bilag 5: s 5).

Det er dette speciales argument, at for at kunne gøre noget ved et så komplekst problem, må man benytte sig af værktøjer, der kan håndtere denne kompleksitet. Strategisk planlægning er et sådant værktøj og første skridt er at definere formålet.

På baggrund af dette analyseafsnit er det blevet klart at det er nødvendigt at gøre sig store overvejelser om formålets natur og retning. Før det første må det være rettet mod at skabe reel forandring, for det andet skal det have fokus på handling, og endeligt skal det formuleres i en samskabende proces. Hver en kommunal kontekst er forskellig. Er kommunen eftertragtet af borgere og udviklere? Har den tunge sociale problemer at håndtere? Hvordan er den politiske situation? Er der udsatte områder, der dominerer og/eller er det områder med stigende priser og en tiltagende segregering af højressourceborgere, der er problemet? Hvad de lokale forhold består af, er med til at identificere de udfordringer, ressourcer og magtrelationer der afgør hvordan en samskabende gruppe aktører skal sammensættes.

Formålet er som sagt den ramme, der skal få borgere, politikere, udviklere, fonde, boligselskaber, skolebestyrelser, kulturinstitutioner og andre samarbejdspartnere til at se udfordringen med en manglende eller svindende social diversitet i et bestemt lys. Det er formålet, der skal sætte rammen om de initiativer, reguleringer, private handlinger og beslutninger der skal tages i processen. Når der skal udarbejdes planer om kortsigtede, såvel som langsigtede, handlinger, skal det kunne muliggøres af formålet.

Udfordringerne ved at planlægge for blandet by med social diversitet

At opnå en blandet by med social diversitet er, som nævnt mange gange, en meget svær og kompleks opgave. Som mange andre komplekse problemstillinger findes der ikke enkelte magiske greb, der kan skabe bedre social balance i vores byer. Der er brug for en samling af erfaringer og kapabiliteter samt et åbent blik for muligheder og udfordringer for at finde løsninger, der kan hjælpe til at ”gøre noget ved det”. Bare formuleringen af det specifikke problem er en svær opgave, som jeg har beskrevet i det foregående afsnit. I dette afsnit vil jeg gennem udfordringerne kortlægge kompleksiteten på området og se på behovet for et bredere blik på problemløsningen. For at nå i mål med hvilken som helst proces, er det vigtigt at være bevidst om de forhindringer, som står i vejen for at løse udfordringen. I dette tilfælde hvilke udfordringer, der skal indtænkes, når man fra kommunal side ønsker at arbejde hen imod en blandet by med social diversitet. Det vil jeg se på hér.

Hvem kan bosætte sig hvor? Når man ser på de forskellige socialgrupper i forhold til bosætningsmuligheder, kan der være mange forskellige muligheder indenfor de samme grupper. Befinder du dig i den øvre middelgruppe, kan det give dig visse muligheder i forbindelse med at låne penge til en bolig grundet dit uddannelsesniveaue og din indtægt, men der er også forskelle på dine muligheder baseret på, om du har *penge i mursten*. En nyuddannet akademiker uden fast ejendom har nogle helt andre forudsætninger end en midaldrende afdelingschef med 20 år på boligmarkedet og en formue på 3 mio. bundet i sin ejendom. Dog kan man godt lave nogle brede generaliseringer i forbindelse med de lavere grupper og den øverste gruppe. Den sidstnævnte vil i langt de fleste tilfælde have mulighed for at bosætte sig nogenlunde hvor de ønsker inden for landets grænser. Den laveste gruppe og den nedre middelgruppe har, i modsætning hertil, en meget begrænset mulighed for selv at vælge hvor og hvordan de vil bo, specielt i de større danske byer. I hvert fald i de fleste tilfælde. Dette gælder i tiltagende grad også for middelgruppen. Dette er som nævnt på grund af den store prisstigning på ejerboliger de sidste årtier, frisættelsen af andelskronen og den dertilhørende opbremsning i mulighederne for at starte en boligkarriere. Samtidigt har det gjort, at almene boliger ikke har den samme rotation som tidligere, da færre beboere i de større almene boliger har mulighed for at investere i egen bolig og derved frigøre de større boligheder til andre beboere. Denne udvikling har været med til at bestemme bosætningsmønstrene og beboersammensætningen i byer og byområder. Manglende muligheder for selv at vælge hvor man vil bosætte sig, er med til at skubbe til segregeringen i samfundet.

Med henblik på at se på udfordringerne ved at planlægge for en blandet by med social diversitet, vil jeg se på de udfordringer der er for en dansker, som ønsker at bosætte sig i forskellige typer boliger. Det vil give et billede af hvilke udfordringer, der knytter sig til hver enkelt boligform.

Ejerboliger

Udfordringen ved ejerboliger er, i første omgang, at det er svært at komme ind på boligmarkedet for førstegangskøbere. Som Nikolai Avlund fra Roskilde Kommune udtrykker det: ” *Du kan sagtens have en god uddannelse og et godt job og sådan noget, men i rigtig mange af vores boligområder er man afhængig af have noget på kistebunden for at komme ind*” (Bilag 5, l 465-469). Før i tiden havde nyuddannede og mennesker uden en formue mulighed for at komme ind på boligmarkedet, enten gennem en billig andelsbolig (Bilag 2, l 321-323) i byerne eller betalbare ejerboliger uden for byerne. Er man kommet ind på en bane, hvor det er muligt at starte en såkaldt boligkarriere (Bilag 3, l 378-383) vil det give dig tiltagende bedre mulighed for at bosætte dig hvor du vil og hvis denne mulighed ikke er for alle socialgrupper, skaber det en skævhed i boligområderne i Danmark. Fordelene ved at eje sin egen bolig, udover muligheden for at vælge den bolig du ønsker og muligheden for at gøre ved den hvad du vil, er at man binder sig til et område på bestemt måde. Det fordrer i højere grad at man lægger noget energi i, og får større ejerskab over, sit område (Bilag 5, l 488-494). Det skaber en skævhed, hvis det i tiltagende grad er enkelte sociale grupper, der har denne mulighed i vores byer. Priserne på ejerboliger har været stigende de sidste årtier og de ældre borgere, der sidder i for store ejerboliger og gerne vil nedskalere, kan få problemer med at realisere noget af deres ejendomsværdi, hvis der købes en nybygget mindre bolig. Som Vilfred Hvis siger om i en samtale om at bygge mindre, senioregnede boliger: ”...*hvis de bliver opført som ejerboliger, så kan der være en vis skuffelse over at [...] et lille nyopført rækkehus koster det samme som et stort parvelshus, [...] det vil sige at du ikke får realiseret din friværdi, du får den bare flyttet over i noget andet* (Bilag 3, l 326-329).” Det betyder at konkurrencen om de større familieegnede ejerboliger stiger, og dermed også priserne.

Andelsboliger

Andelsboliger har historisk været en godt alternativ midt imellem den almene bolig og ejerboligen. Det var muligt at komme ind på boligmarkedet som førstegangskøber, da priserne på andele var relativt lave (Bilag 2, l 319-323). Dog har andelsboligerne siden 2006 været markedsliggjorte, hvilket betyder at det har været muligt, at værdien af en andelsboligforening kunne fastsættes til

markedsværdi på grundlag af en valuarvurdering (Schultz Jørgensen 2021: 129). Dette har mange andelsboligforeninger gjort brug af med den konsekvens at den enkelte andelshavers værdi er skudt i vejret, men at fremtidige købere af andele skulle have markant flere penge op af lommen (Ibid.). De blev reelt små ejerboliger. De andelsforeninger, der ikke har ladet prisen stige, er så søgte, at de er meget svære at få fat på og derved reelt umuligt for de fleste (Bilag 1, l. 97-101). Der er andelsboliger over hele landet, men klart flest i de større danske byer med København som den by med allerflest (Bilag 7). Udfordringerne ved andelsboliger i dag er de samme som for ejerboliger. Der skal en vis formue til, for at købe en andel. Og som ejerboliger vil udgiften månedligt være med til at afskære de laveste sociale grupper. Fordelene ved andelsboliger er den, i hvert fald teoretiske, betalbarhed, hvis de ikke følger markedsprisen, og så det forhold, at andelsboliger har et indbygget fællesskab i sin natur, og derved en byggesten til at skabe et brede fællesskab i et område. En anden fordel er, at andelsboliger kan have en størrelse, der er større end almene boliger. Som Tommy Novland fra Boligselskabet Sjælland siger: ” *En almen bolig må maksimalt være 115 m² og er du en familie med to eller tre børn, så begynder det at knibe med at være der... Og så flytter de ud af vores boliger. Og hvis vi så kunne lave, [...] nogle andelsboliger, der var måske 130 m²...* (Bilag 6, l. 172-175)”

Private udlejningsboliger

Som nævnt i problemfeltet, bygges der i disse tider rigtig mange private udlejningsboliger. Udfordringerne ved disse, er at huslejerne ligger en del højere end almene lejeboliger, nogle gange 40-50% dyrere (Bilag 6, l. 129-130). Grunden til at de er så dyre, er at de følger markedislejen, og den er høj for tiden. Det er også grunden til at det er private udlejningsboliger, der bliver det foretrukne produkt for developere (Bilag 3, l. 169-18 og bilag 4, l 616-617). Igen vil det enten fraholde de lavere sociale grupper fra at bebo dem eller også tvinges folk fra disse grupper til at bruge en uhensigtsmæssig stor del af deres indtægt på husleje, hvilket på sigt kan presse dem ud af de større byer. Ellen Højgaard Jensen siger om private lejeboliger:

”...det er jo noget kommunerne bøvl er rigtig meget med, for det er jo ikke det de havde tænkt der skulle være. Både dem der siger: ”vi vil gerne have introduceret nogen ejerenheder”, og så får de nogle private udlejningsboliger i stedet for, og det klientel der kommer ind dér, minder måske mere om dem der bor i det almene end dem der ville have boet i en ejerlejlighed. Så det er et kæmpe problem. Det man kan sige bliver vores problem fremover er at... nogle af dem kommer sikkert til at fungere rigtig godt, nogle af dem bliver formentlig solgt til ejerboliger efter en årrække, for det er noget med at det godt kan betale sig efter en årrække, men det kan ikke betale sig i starten. Men nogle af dem ligger så dårligt, på kanten af

markedet, på kanten af byen, så de begynder at blive lidt udfordret. Og til forskel fra den almene sektor hvor du har et set up, hvor du kan gå ind og sige: "Vi har landsbyggefonden, vi har boligsocial helhedsplan, og vi har alt muligt vi kan sætte ind", så har du ikke rigtig noget du kan sætte ind over for dem. Så jeg tror, at vi er ved at bygge et problem nogle steder i vores byer, [...] for de vil ikke blive attraktive på et tidspunkt, og så vil huslejen falde og så vil det blive folk, der bor der kortere og længere, og på mærkelige vilkår havde jeg nær sagt, i det byggeri (Bilag 2, l 490-519)."

Som Ellen Højgaard Jensen siger ovenfor, er det en udfordring for de kommuner, der ville planlægge for de øvre sociale grupper, fx for at skabe bedre social balance i byområder. Udfordringen med, at der kan opstå u hensigtsmæssige boligområder, der på sigt kan udvikle sig til udsatte boligområder, er at de mekanismer, der er sat i verden for at forsøge at håndtere de problemer, ikke kan bruges når boligerne ikke er almene.

Almene boliger

Almene boliger bliver set som det betalbare alternativ til boliger med priser bestemt af markedet. Dog er en af udfordringerne for fremtidige beboere, at ventelisterne er meget lange. Når man ser på boligudbuddet bredt, findes der mange boliger for boligsøgende med mange ressourcer. Derfor er der behov for billigere boliger hos de almene boligselskaber, og disse er der ikke mange af i forhold til efterspørgslen (Bilag 1, l. 74-80). Flere har sat ventetiden på de billigste lejligheder til 20-30 år, og selvom der bliver bygget mange nye almene boligafdelinger, kommer de ikke i nærheden af de huslejer, man finder i nogle af de ældre afdelinger. Tommy Novland mener ikke, at der vil blive bygget nye billige almene boliger og at huslejeniveauerne på de ældre billige boliger muligvis vil stige:

"Ja, og det tror jeg at du vil se fremadrettet, at det udligner sig lidt. Der er en række gamle afdelinger, hvor der simpelthen er sat for lidt af til vedligeholdelse og istandsættelse. [...] Der har vi de sidste 5-6 år skruet vores huslejer op, fordi vi har kunne se at nogle af de gamle afdelinger, som havde meget lave huslejer, ikke havde sat nok af til vedligeholdelse. Det mener jeg efterfølgende er kommet som et krav, at vi skal sørge for at de afdelinger skal kunne bære sig selv (Bilag 6, l. 98-102)."

Så udfordringen er, at der ikke kan bygges nye, rigtig billige almene boliger. Boligernes husleje bestemmes i overvejende grad af byggeomkostningerne, men der vil kunne skrues på prisen ved at se på lavere grundpriser, billigere materialer og mindre friarealer (Bilag 6, l. 69-77), hvilket kan være udfordrende i forhold til den langsigtede kvalitet på byggeriet og området som helhed. Der

kan dog gøres noget for huslejen ved at beboerne selv står for dele af driften af ejendommene. Det skal dog siges, at relativt til den gængse prisudvikling på boligmarkedet, vil huslejepriserne på sigt blive billigere end andre boligtyper (Bilag 1, l. 74-76), men ifølge Tommy Novland, ikke så meget som tidligere.

I nogle områder, som i København, kan boligselskaberne, ifølge Bent Outzen, politisk konsulent fra Arkitektforeningen, ikke følge med og bygge hurtigt nok: *"Den almene sektor kan jo ikke bygge sig ud af problemerne, fordi de ikke kan bygge særligt hurtigt. Der har man lagt nogle særlige krav ind om at de skal fylde 25% af et nybygget område. Det er stadigvæk et problem, for så bliver det sat i gang, men der ikke økonomi til at bygge [...] Det går også langsomt med at få bygget det (Bilag 1, l. 108-115)."*

Da jeg spurgte Vilfred Hvid om det var nogle problemer, han havde oplevet i Roskilde Kommune, svarede han, at der ikke var problemer med at boligselskaberne ikke kunne nå at bebygge de 25% (Bilag 3, l. 283-296). Det vil sige, at der ikke er udfordringer med at få bygget alment alle steder, men i de af de større byer, som København, hvor der er et byggeboom, kan det være et problem at følge med, hvilket kan være en udfordring (Bilag 2, l. 928-959). Sidst men ikke mindst, er der de politiske ønsker om, at der bygges noget andet end alment (Bilag 3, l. 169-179) for at løse problemerne med få lidt variation i boligmassen. Det kan være fordi visse dele af det politiske spektrum ikke har offentligt støttede boliger som en del deres økonomiske værdigrundlag. Det kan også være på grund af den bias, der er mod visse almene boligområder, hvilket kan smitte af på holdningen til at bygge alment steder, hvor der ikke har været almene boliger før. Det kunne fx være socialt monokulturelle højressourceområder.

Udfordringer med lovgivning

Det var en beskrivelse af nogle af de udfordringer, der binder sig til de forskellige ejerskabsformer. Fra kommunal side, og ud fra det synspunkt at det offentlige bør gøre noget for at skabe bedre social balance i byområderne, er der en række udfordringer i forbindelse med de lovgivningsmæssige muligheder for at bestemme en social balance. Som nævnt i problemfeltet, kan man med planloven ikke planlægge for *hvem* der skal bo i et nyt område. Det er simpelthen ikke muligt at planlægge for blandede ejerformer udover muligheden for at stille krav om 25% alment. Som beskrevet ovenfor, kan man som kommune *forsøge* at planlægge for ejerboliger, men i mange tilfælde får man private udlejningsboliger. At hjælpe udviklerne til at bygge billigere er heller ikke nogen garanti for at der kommer billigere huslejer ud af det. Som Vilfred Hvid siger:

”Vi bliver ofte mødt med ønsker om ikke at stille så mange krav til boliger, som det var meningen skulle være billige, give lov til at bygge med altangange, tillade at bygge i lette, billige konstruktioner, modulbyggerier. Sådanne argumenter for, at det er det der skal til, for at kunne tilbyde en billig leje til sidst. Det er helt gængs. Det der er udfordringen ved det, er at selv hvis vi gav lov til at bygge noget, der potentielt kunne udvikle sig meget ubehdigt, hvis man laver noget virkeligt tarveligt privat byggeri til privat udlejning, så er der ikke langt ned ad vejen, før du har noget, som forslummer. Hvis vi gav lov til det, ville det stadigvæk være sådan, at det ville blive lejet ud til det som nu engang er markedsleje. Der ville ikke være nogen, der med sund fornuft ville sige: markedslejen er det her, men fordi at vi fik lov til at bygge det billigt, så må vi lige huske at sænke huslejen med 20%, det skylder vi trods alt kommunen. Det er der ikke nogen, der ville gøre. Så ville de jo blive fyret, fordi det ikke er det de er ansat til. De er jo ansat til at få så meget ud af deres ejendomme som muligt (Bilag 3, l. 214-227).”

Man kan ikke planlægge for bestemte ejerformer, ud over alment. Man kan ikke kontrollere huslejeniveauet, hvis boliger bliver bygget til boligmarkedet (Bilag 3, l. 169-176). Det er to af de største udfordringer for kommunerne, i forhold til at forsøge at sikre en social balance i vores byer og byområder. Der har dog været bevægelser hen imod at gøre noget ved denne udfordring. Venstre, der ellers ikke plejer at planlægge så meget for den private ejendomsret (Bilag 2, l. 516-519), har været ude med et forslag om at kunne sætte krav om ejerboliger i lokalplaner. I Københavns Kommune er Socialdemokratiet, SF, De Radikale og Venstre gået sammen om at foreslå Folketinget en række tiltag for at gøre op med en bolig-mæssig ubalance. De foreslår mulighed for at planlægge for ejerboliger, ændring af moms og skatteregler for at gøre det mindre attraktivt at bygge private udlejningsboliger, mulighed for at kræve at almene og private boliger opføres i samme takt samt lovgivningsmæssigt bedre muligheder for at etablere andelsboliger, der ikke følger markedet (Weblink 8). Men indtil der er ændringer i planloven er der ikke muligheder for at regulere på boligsammensætningen udelukkende ved hjælp af fysiske planer for et område.

Udfordringer ved kortsigtet udvikling, konjunkturer og skala

Ovenfor har jeg beskrevet udfordringer for *hvad* og *hvem*, der kan planlægges for, i en søgen efter en bedre social balance i vores byer. Nu vil jeg se lidt på *hvornår* og *hvor*. I problemfeltet har jeg beskrevet at der findes kortsigtet og langsigtet udvikling. Kortsigtet udvikling foregår oftest på lokalplanniveau og er bestemt af at nogen vil bygge noget og kommunen gerne vil være imødekommende overfor nogen, der vil skabe udvikling i deres område. Der er en vis langsigtet snor i planlægningen i form af kommuneplanen, men denne ser ikke altid på rækkefølgen i udviklingen. Som nævnt ovenfor er det for tiden mest givtigt for udviklere at bygge private udlejningsboliger. Det ændrer sig med tiden. Ellen Højgaard Jensen siger om emnet:

”Hvis du ser tilbage, så er der perioder hvor det faktisk godt kan betale sig at bygge private boliger (ejer, red.), andre perioder hvor det godt kan betale sig at bygge erhverv, andre tider hvor det godt kan betale sig at bygge privat udlejning. Så hvis du har alt for travlt, så får du de der områder som er meget monokulturelle. Uanset om det er i den ene eller den anden retning, Så du bliver, som kommune, nødt til at have noget is i maven og sige ”byudvikling tager tid” (Bilag 2, 1 573-578).”.

Kortsigtet planlægning, der ikke tager højde for den diversitet i ejerskabsformer, huslejeniveauer og funktioner, der skal til for at skabe blandet by, er en udfordring, hvis man ønsker at opnå den sociale balance. Uden en langsigtet plan for udviklingen af et større område, der tager højde for de konjunkturer i samfundet, som afgør hvad der giver mening at bygge hvornår, vil der være risiko for uhensigtsmæssigt monokulturelle områder, som Ellen nævner. Desuden er det et problem for langsigtet planlægning, at der kan være en tendens til at kommunalpolitikere ønsker at sælge kommunens grunde hurtigt for at få penge i kommunekassen, mens de stadig sidder i byrådet (Bilag 2, 1 1070-1078). I det hele taget er det nemmere at indgå i længerevarende strategiske processer med stabile byråd, hvor der ikke skiftes fortegn på byrådsflertallene (Bilag 2, 1 873-926).

Det er desuden en udfordring at se på hvilken skala, sådanne planer skal omfatte. Giver det mening at se på hele byer, større byområder, kvarterer, mindre områder eller noget midt imellem? Det er ikke sikkert at det vil være uhensigtsmæssigt med monokulturelle karréer ved siden af andre kulturer, men det vil højst sandsynligt være uhensigtsmæssigt med monokulturelle bydele.

I dette afsnit har jeg vendt hvilke udfordringer der er ved de forskellige ejerskabsformer i vores byer, hvilke udfordringer, der er ved de lovgivningsmæssige rammer og endeligt ved at planlægge for kortsigtet og i at vælge hvilke skalaer, der planlægges indenfor.

Muligheder

I dette analyseafsnit vil jeg se på *mulighederne* for at planlægge for en blandet by med social diversitet. Der har som sagt ikke vist sig at være et enkelt, eller enkelte, greb, der har kunne klare udfordringen. Derfor er det vigtigt at undersøge mulighedsrummet for forandring og hvordan man binder de forskellige eksisterende handlingsmuligheder sammen til en samlet strategi. Udgangspunktet er at se på det mulighedsrum, der findes i en kommune som helhed og ikke bare i en planafdeling, der traditionelt har haft eneret på igangsættelsen af planer for en kommunes arealanvendelse. Jeg vil se på hvilke greb, som mine undersøgelser har vist kunne være instrumentelle i arbejdet mod en by i social balance og se på hvordan det bredere strategiske blik kan være med til at få det til at ske.

Først vil jeg argumentere for, at der skal tænkes helhedsorienteret i forhold til planlægning for alle grupper og i alle områder, derefter vil jeg undersøge hvor mødet mellem mennesker kan foregå og i hvilken skala, der skal planlægges for. Derefter vil jeg se på de muligheder, der er kommet frem i mine undersøgelser; muligheder for at stimulere flyttestrømme, se på et bredere udbud af boliger og andre greb. Så vil jeg vende behovet for at tænke langsigtet og til sidst samle det hele i en analyse af hvordan man kan bruge strategisk planlægning til at løse problemet med en manglende social balance.

Det bredere blik på udfordringer og løsninger fordrer at man tænker helhedsorienteret på planlægning for sociale grupper. Der har været en tendens til at tænke enkeltvise sociale grupper ind, når man fra offentlig og privat side vil forsøge at skaffe boliger. Da jeg spurgte Ellen Højgaard Jensen om hvilke socialgrupper, der er fokus på i forhold til segregering, svarede hun:

”Man er meget optaget af dem, der står uden for arbejdsmarkedet, det er der hvor man har det største fokus. Og det skal man selvfølgelig også have fordi der kan være noget social arv som gør sig gældende [...] prøve at få folk ud på arbejdsmarkedet. Men der er ikke så meget fokus på de høje indkomster, og i virkeligheden har vi jo nogle områder der koncentrerer sig helt vildt om eliten i øjeblikket. Og det er ikke noget, man som man sådan kigger på (Bilag 2, l 130-135).”

Da Bent Outzen skulle forklare om baggrunden for debatmødet *Betalbare boliger i København, hvordan gør vi?* refererede han til grundlaget for debatten: *”Baggrunden var et fokus på betalbare boliger, da det at tale om billige boliger er urealistisk. Vi ved godt, at man ikke kan bygge billigt. Betalbare; kan man bygge til voksne i arbejde, til familier? Ja, det kan man nok godt (Bilag 1, l. 35-37).”* Også Fonden for Billige Boliger har,

som privat udvikler med fokus på at skaffe så billige boliger som muligt inden for feltets mulighedsrum, måtte sætte sit fokus på en enkelt socialgruppe: ”Så det er den helt klare bevæggrund for os, at vi skal tilvejebringe boliger for almindelige indkomster. [...] Noget af det vi har fokus på, er at gøre det så billigt som muligt inden for nogle rammer. Og vi ved at vi ikke kan imødekomme behovet for en enlig mor uden en løn... (Bilag 4, l. 268-300). Der er altså gode hensigter og godt arbejde mod at skaffe boliger til dem, der ikke har mulighed for at følge markedspriserne på boliger. Det der mangler for at kunne tænke alle de sociale grupper ind for at få en bedre social balance i vores byer, er at samle alle disse tiltag og tænke helhedsorienteret indenfor et område, så effekten af de gode tiltag ender ud med reelle forbedringer for den sociale diversitet. Det er den helhedsorienterede tænkning, der kan sættes i system og føres videre til handling gennem strategisk planlægning.



Møder og skala

Det væsentlige i strategisk planlægning er bevægelsen væk fra at tænke projektorienteret ift. enkelte fysiske områder og en bevægelse væk fra at planlægge for enkelte sociale grupper. Det bredere blik skal bruges til at gribe problemet ved roden og tænke flere løsningsmuligheder ind samtidigt. Det handler om at skabe mulighed for at planlægge for alle socialgrupper samtidigt og derved finde de steder mødet mellem dem kan udbygges eller skabes. Det forbliver dog temmelig abstrakt og derfor må man tænke på *hvor* sådanne møder kan finde sted og *på hvilke skalaer* der skal tænkes helhedsorienteret. At tænke blandet by for social diversitet over en bred kam, fx i en by af Københavns størrelse, kunne meget vel ende med, at forskellige sociale grupper er til stede i byen og mødes i bykernen, men lever i segregerede bydele uden den daglige kontakt. En sådan blandet by ville ikke håndtere de udfordringer som dette speciale berører. Teorien om strategisk planlægning fordrer, at man tænker ud af boksen, blandt andet med hensyn til skala og niveauer. Skal vi tilgå problemet på by-, bydels-, kvarters-, matrikel- eller opgangsniveau, eller måske noget tredje? Det kommer altid an på konteksten og problemet i den konkrete kommune. Det specifikke formål der formuleres, som beskrevet i det første analyseafsnit, er med til at konkretisere skalaen, der skal planlægges for, men i mine undersøgelser har jeg fundet nogle muligheder, der kan bruges til at kvalificere dette arbejde.

For det første må vi se på møder. Hvor er det hensigtsmæssigt, at de sociale grupper møder hinanden for at skabe en balance, der fremmer formålet, som beskrevet i det første analyseafsnit. Når der er tale om møder, er der ikke behov for at forcere fællesskaber ned over sociale grupper, men i højere grad se på de steder hvor møder finder sted organisk i hverdagen. Det kunne være til forældremøder eller i skolebestyrelser. Det kunne være fritidsklubber. For børn er det hvem du møder nede i gården eller på fællesarealerne når du leger, ovre i skolegården og på biblioteket, i sportshallen (Bilag 2, 1 785-831). Det er de møder og mødesteder, der virker til at skabe en forståelse for hinanden og en mangfoldighed og tryghed i vores samfund. Om mødet i skolerne siger Ellen Højgaard Jensen: *"...så er det jo der hvor forældrene mødes og børnene vokser op og oplever at folk har forskellige hudfarver, folk har forskellige økonomiske klasser, folk med forskellig uddannelse, og man kan tale sammen og man taler med forskellige sprog, og at man ved det, når man kommer ud i verden bagefter* (Bilag 2, 1 75-83)". I forbindelse med strategisk planlægning er det disse møder, der kan findes og skabes ved at inddrage aktører fra andre forvaltninger og i civilsamfundet. Kultur og Idrætsmedarbejdere og ansatte i skoleforvaltningen i kommunen. Sportsforeninger og andre fritidsforeninger i byområderne. Ellen Højgaard Jensen beskriver også, at det er Frederiksberg Kommunes metode at undersøge tiltag fra disse og andre forvaltninger for at bestemme hvor der sker spændende tiltag i byen, som kunne være understøttende for et fremtidigt

projekt (Bilag 2, l 207-218). Dette vil jeg vende tilbage til sidst i afsnittet i forbindelse med aktørudvælgelsen.

På baggrund af denne type møder, giver det mening at se på en skala, hvor disse kan understøttes effektivt. Med skolen som det naturlige samlingssted i de fleste områder, vil det give mening at se på skoledistrikter som udgangspunkt til at tænke skala. Møder mellem børn og voksne sker hér. Som Nikolaj Avlund fortæller på baggrund af sit arbejde med udsatte boligområder:

"Hvis vi så kigger på de der steder i områderne, så tror jeg, at jeg er blevet meget fokuseret på det med børnehaver og skoler som er de steder, hvor man faktisk mødes. Både børnene, men et eller andet sted også forældrene, afhængigt af hvordan skolen og systemet er bygget op. Men det er sådan et sted, hvor folk faktisk bruger noget tid og engagerer sig. Noget som de har en helt dagligdags vinkel ind i (Bilag 5, l. 247-254)."

Også Ellen Højgård Jensen har haft skoler og skoledistrikter som rettesnor:

"Jeg sad i en tænketank omkring fællesskaber, og der snakkede vi meget om blandet by [...] Og vi blev enige om skoledistrikter som en rigtig god skala. Og det er jo under forudsætning af at der er en folkeskole, eller i hvert fald en skole, som alle i kvarteret bakkere op om, og at man ikke kører børnene rundt omkring (Bilag 2, l 75-83)."

Skoledistrikter er allerede dimensioneret efter en 'håndterbar' boligmængde og der er ofte en sammenhæng mellem børns møder i skolen og deres fritidsaktiviteter. Ikke sagt, at det bør være det eneste mødested, men skalaen giver mening i forhold til at mødes på tværs af sociale grupper og som udgangspunkt for et samskabende blik på skala i en strategisk planlægningsproces. Hvis man bruger skoledistrikter som skala og skolen som et slags udgangspunkt for at tale møder på tværs af sociale grupper, er det vigtigt at skolen rent faktisk er et samlingssted man har lyst til både at sende sit barn hen og mødes i. Nikolaj Avlund vender problemstillingen:

"Der er nogle jokere i det, som blandt andet noget med, at forældrene til en vis grad godt kan vælge skoler på tværs af skoledistrikterne. Og så kan de jo også vælge at tage en friskole eller en privatskole i stedet for, hvis de er utilfredse med folkeskolen. Og det sætter en eller anden grænse for hvordan man kan blande de der skoler. Jeg tror egentlig at det fint nok at have de der veje ud, men det tvinger nemlig bare skolerne til at lave et så godt tilbud, altså en så god folkeskole i de områder der altså, så forældrene ikke vælger de andre muligheder (Bilag 5, l. 288-342)."

Skoler og daginstitutioner skal kunne trække folk fra forskellige sociale grupper til sig, for at have en samlende effekt og være med til at skabe grundlaget for de møder, der skal til for at de forskellige sociale grupper har mulighed for at trives i mødet med mennesker, der ikke ligner dem selv. I et speciale fra

Københavns Universitet fra 2010 (Engsig & Strøjer Madsen 2010: 86-87) undersøger forfatteren Emaljehaven, et område i Københavns Nordvest-kvarter, der med stor succes har blandet indkomstgrupper og ejerskabsformer. I specialet udtaler flere af beboerne, at de elsker at bo der, men at de vil flytte, når deres børn når skolealderen, udelukkende på baggrund af det dårlige ry områdets skoler har. Det nytter ikke at tale møder i forældrebestyrelser og i skolegården, hvis nogle af socialgrupperne vælger andre skoler.



Emaljehaven, Nordvest

Ellen Højgaard Jensen fortæller om at bruge såkaldte *magnetskoler* som greb (Bilag 2, l 179-205), hvor man i eksempler fra Aalborg Øst og Esbjerg har formået at tænke opgraderinger og tilførsel af ressourcer til de eksisterende skoler, sidstnævnte som profilskole, hvilket kan få forældre til ikke bare at vælge den nærværende skole, men også trække børn til udefra og dermed skabe endnu flere møder. Også børneinstitutioner kan bruges som greb, som Vilfred Hvid forklarer hér, og tilføjer et eksempel på det modsatte af at tiltrække børn ind i et område:

”Et af de bedste eksempler er Gyldenrisparken ude på Amager, hvor man jo har valgt at lægge en ny og superflot børnehave inde midt i det mest udsatte boligområde, hvor der ligger en masse villakvarterer og rækkehuse rundt om. Så gør man det udsatte boligområde til det naturlige samlingssted og på den måde får nedbrudt den opfattelse af, at der er utrygt derinde, for forældrene kommer der hver dag. Det modsatte af det, er den man har praktiseret i Århus Kommune,

hvor man har taget børnene i Gellerup ind i forskellige busser og ud i forskellige ressourcerstærke skoler, men det tør jeg ikke spå om, om det giver bedre vilkår for de børn, der bliver busset ud, men det har heller aldrig været på tale at tage nogle af de ressourcerstærke børn og busse dem ind. Så det er jo ikke noget der gør området mindre isoleret, kan man sige (Bilag 3, l. 323-277).”



Gellerupparken

I disse eksempler på magnetskoler og -børnehaver, er der tale om relativt monokulturelle områder, der forsøger at rette op på en balance, men det viser også at det er greb, der kan *skabe* mødet, at mødet sker hér. Det kan bruges som løftestang til at forstå mødestedet og den skala der giver mening. Men skoler og børnehaver er ikke de eneste mødesteder. Mine undersøgelser har vist en række andre mulige mødesteder, man kan skabe eller understøtte for at hjælpe arbejdet med at skabe byområder i en social balance. I Køge Kyst har man arbejdet med bydelsforeninger og et bydelshus (Bilag 4, l. 240-252), i Høje Taastrup bygger de et nyt kulturhus og flytter rådhuset ind i det (Bilag 2, l 220-238), ovenfor er nævnt sportshallen og biblioteket, men der er også forskellige andre foreninger, hvor folk har mulighed for at mødes. Der er delebilsordninger, badehuse eller inkluderende byrumsdesign (Bilag 8: s.17). At arbejde tværdisciplinært og samskabende i en strategisk proces, giver jo faktisk en række muligheder for at finde de eksisterende mødesteder, der kan tænkes ind i fremtidig handling i forbindelse med strategisk planlægning. Sandsynligvis i

samspil med andre tiltag som byudvikling. *Hvilke* kommer an på konteksten og udfordringen i den konkrete kommune.

Når jeg nu har fået konkretiseret hvor og hvordan mødet mellem sociale grupper kan finde sted, vil jeg præsentere nogle af de muligheder jeg er kommet frem til i mine undersøgelser. Nogle af de tiltag som kan tænkes ind i bestræbelserne på at opnå bedre social balance i et byområde. Som jeg har beskrevet tidligere, er det ikke sandsynligt at disse tiltag vil kunne stå alene, men bør kombineres efter konteksten.

Flyttestrømme

Som nævnt i det forudgående analyseafsnit er noget af det, der bremser mulighederne for at bosætte sig hvor man vil, og derved skabe mere segregering, at boligfeltet er fastlåst. En af mulighederne for at skabe bedre social diversitet, er at stimulere, eller skabe, flyttestrømme. Beboere i mindre, billige almene boliger, der vil opskalere arealmæssigt eller investere i en bolig de selv har ejerskab over, er låst af at der ikke er mange ledige større lejelejligheder, medmindre de betaler 40-50% mere for en privat udlejningsbolig. De er også låste i, at de ejer- og andelsboliger, der er til at få, er for dyre. Der er simpelthen for stort et spring. Omvendt er der begrænset mulighed for at få fat i de billige almene boliger, fordi de ikke bliver fraflyttet. I den anden ende af boligspektret er der seniorer, der sidder i for store parcelhuse og ikke har tilstrækkelige incitamenters til at nedskalere arealmæssigt og derved frigøre boliger til børnefamilier, hvilket skaber uhensigtsmæssig konkurrence på boligmarkedet. Ud over, at de fastlåste flyttemønstre er med til at give færre muligheder for folk, der ønsker at flytte, så skaber det også fastlåste situationer i områder med monokulturelle boligtyper og socialgrupper. At se på at stimulere flyttestrømme kan være en del af løsningen for at planlægge for mere social diversitet, ikke bare i monokulturelle områder for fx de henholdsvis lavere og højere sociale grupper, men også områder, der er *i fare* for at ende i en social ubalance, enten gennem stigende eller faldende boligpriser.

Først vil jeg se på områder med behov for billige boliger. Da det, som beskrevet i dette speciale, ikke er muligt at bygge nye billige boliger uden at gå meget på kompromis med boligstørrelsen og/eller friarealer og byggekvalitet, så kan to af mulighederne være, for det første, at frigøre de eksisterende billige boliger og, for det andet, at skabe små boliger specielt målrettet folk med alternative behov for at bebo noget med få m². Igen, det er vigtigt at se på flere løsninger samtidigt.

Det første jeg vil se på, er at skabe et nyt såkaldt *boligprodukt*, for at frigøre billige boliger. I mine undersøgelser har flere udtrykt enighed med at dette kunne være en løsning. Bent Outzen siger:

"... Det hænger stadigvæk sammen med den der mobilitet. Hvis du kan få folk til at fraflytte de billige lejligheder til noget dyrere, fordi vedkommende synes at det er bedre og at der så bliver en billigere bolig ledig. Der er en fødekæde... Det synes jeg er overset. Det er fraværende i debatten. Man skal ikke bygge til de dårligt stillede, man skal bygge til, så de billige boliger bliver frigjort et andet sted i kæden (Bilag 1, l. 308-326)."

Mikkel Schlægelberger fra *Fonden for Billige Boliger*, der undersøger muligheder for at fremskaffe billigere eller betalbare boliger siger:

"Noget af det, vi gerne vil, er at understøtte mennesker der fx bor i almene områder, ved at lave et produkt, som giver mulighed for at de kan flytte derover. Det flyttemønster vil vi gerne understøtte. Det giver nogle pladser til nogle andre i det almene boligbyggeri. Men vi har også meget på sinde ikke at dræne almene boligområder for de mennesker, der rent faktisk har ressourcer, for det er jo ikke sundt. Så sker der jo en ghettoificering af de almene boligområder, af folk der netop har allermindst. Det er heller ikke supersundt. Hvis man skal gøre det, så skal man prøve at lave huludfyldning i, og fortætning omkring, det almene sådan, at hvis du får flyttet nogle af de mennesker ud af de almene boliger, så skal de ikke flytte væk fra området. De skulle gerne blive i området. [...] ...som måske kunne være med til at fastholde de mennesker i området, som gerne vil flytte til en bolig de selv har et ejerskab over, på anden vis end at bo i en lejebolig i et alment byggeri (Bilag 4, l. 449-464)."

Disse citater viser klart, at der er muligheder i at frigøre billige boliger. De billige boliger findes ofte i større almene områder og der er mange fordele ved at tænke i baner som ikke bare frigør boliger, men også skaber en mulighed for at ressourcestærke beboere i disse områder ikke flytter ud, når de har chancen for at eje sin egen bolig, men i højere grad bliver boende. Det viser sig, at de ressourcestærke *ikke* ønsker at flytte fra deres netværk. Nikolaj Avlund siger:

"Der er den der elevator effekt. Der er altid en social opstigning, Der er rigtig mange der gerne vil blive i områderne og bibeholde deres netværk og den sociale kapital i området, hvis du giver dem mulighed for at blive boende. [...] Jeg var med til at lave en undersøgelse på mit gamle arbejde (Center for Boligsocial udvikling, red) om folks flyttemønstre, vi lavede en spørgeskemaundersøgelse på hvad folks boligpræferencer var, [...] Det var ret stor gruppe, som egentlig havde de samme boligdrømme som alle mulige andre, sådan næsten klichéagtigt noget med hus og have, men samtidig ville de gerne beholde deres nuværende netværk i boligområdet. [...] det kræver selvfølgelig, at de også har muligheden for at investere i det (Bilag 5, l. 384-472)."

Andre eksempler siger det samme. Ellen Højgaard Jensen fortæller:

”Det er også det med boligkarriere, som du også selv er inde på. Nogle af dem, der bor i det almene, har måske lyst til at købe og kan blive i lokalområdet, mere end det nødvendigvis handler om at tiltrække nogle ude fra. Fordi det bliver også den der fortælling om, at ”så er vi åbenbart også forkerte os der bor her”. Jeg kan huske at jeg fulgte Bijlmermeer, det store område i Holland, som har gennemgået en stor transformation. Der var højhuse der blev revet ned, og der var det rigtig mange af de ejerboliger der kom efterfølgende, som blev købt af nogle af dem, som boede i kvarteret i forvejen. Så fik man en ny middelklasse introduceret der, men samtidig beholdt man de lokale netværk (Bilag 2, 1 833-867).”

Det er også en erfaring, jeg selv har haft. I mit bachelorprojekt (Terman-Kristensen et al. 2019) undersøgte vi et erhvervsområde, der skulle omdannes til boliger. Det lå op ad Grantoften, et stort, velkendt udsat boligområde med en stærk identitet. Et pilotområde på den anden side af vejen fra Grantoften havde udlagt en række grunde til ejerboliger, hvor de enkelte grundejere selv skulle bygge deres huse. Det viste sig, at det i overvejende grad var beboere fra Grantoften, der købte grundene og byggede moderne enfamilieshuse med dobbelt eller trippel carport.



Grantoften



Der viser sig altså et billede af, at der er muligheder ved at stimulere flyttestrømme ved at tilbyde produkter i nærheden af større almene områder, hvor der typisk er billigere lejligheder, om det er udsatte boligområder eller ej. Det kan frigøre billigere boliger, men også hjælpe på de sociale

problematikker ved at bibeholde de ressourcer, der findes i sådanne områder, hvor der før i tiden har været en tendens til at de forsvandt. Som Vilfred Hvid siger, da jeg præsenterede ham for løsningsmodellen:

"Jeg tror at det er forholdsvis veldokumenteret, at der sker de bevægelser, men mit indtryk er, at det er det modsatte sigte; at man forsøger at skabe nogle attraktive boliger, for at få nogle nye indkomstgrupper ind i de nye boligområder. Men at man finder ud af, at aftagerne er dem som bor i de udsatte boligområder, som klarer sig godt nok til at de kunne være flyttet ud, men at de så flytter ind i en mere attraktiv bolig. Det kan jo være en vigtig ting at vide, for så kan man jo udvikle boliger, der på en-eller-anden måde imødeser det segment i stedet for at være designet til at trække nogle andre ind. [...] Jeg tænker, at det med at få lavet en mulighed for at skabe boligkarriere op igennem de udsatte boligområder kan være rigtig interessant [...] Man skal bare være bevidst om, at det der bliver født ind i den anden ende, så fortsat vil være nogle tunge skæbner (Bilag 3, l. 334-367)."

Formålet ved en stræben efter at skabe mere social diversitet, handler umiddelbart ikke om at fraholde tunge skæbner fra at få en bolig i disse områder, men det skal selvfølgelig tænkes med, hvis den konkrete kontekst fordrer det. At skabe nye boligprodukter i områder med mange billige boliger og eventuelt en monokultur med beboere fra de lavere sociale grupper, behøver ikke at betyde, at der ikke kan komme nye beboere fra andre sociale grupper til. Boligtilbud kan designes, så der både er til de eksisterende ressourcestærke beboere i området og til nye beboere. Der er muligheder i at tiltrække folk fra andre sociale grupper ved at skabe mere betalbare produkter. Som Nikolaj Avlund udtrykker det i en snak om pres på boligmarkedet, priserne på ejerboliger og de manglende muligheder for at købe bolig for flere forskellige sociale grupper: *"...men i rigtig mange af vores boligområder er man afhængig af at have noget på kistebunden for at komme ind. Man skal også tænke i, at det grundlæggende pres, kan man udnytte til at få de grupper ind de forskellige steder, som man gerne vil (Bilag 5, l. 465-472)."* I en helhedsorienteret indsats, hvor man i samme strategiske plan indtænker at opgradere og skabe nye mødesteder og eventuelt tage andre greb i brug, kan man skabe et område, som tiltrækker beboere fra højere sociale grupper til disse områder. Jeg kommer senere til at snakke om muligheder for at tilføje bygge- og bofællesskaber til områder som greb. Det ville også kunne tænkes ind i sådan en proces. Man skal dog være påpasselige med at skabe for stor arkitektonisk forskel på de forskellige boligtyper for at undgå stigmatisering indenfor byområdet. Vilfred Hvid advarer:

"Et af de græleste eksempler jeg har set, er i Stockholm. Jeg kan ikke huske hvilken forstad det var, men vi var ude på en studietur, hvor der var bygget sådanne nogle moderne svenske fiskerhytter inde midt i en del af millionprogrammet,

et meget stort industrielt boligområde, så havde man prøvet at gøre noget for at få nogle andre typer svenskere ind. Det var ibrigtald ikke nogen succes, det kunne man se. Man stigmatiserer jo nærmest også sig selv ved at flytte ind. Man bliver til noget som allesammen kigger på: "Se, der bor en velhaver". Og samtidig: "Se hvor rummelig jeg er, jeg er flyttet ud blandt alle de fattige". Meget tydeligt udstillet, det var absolut ikke en succes (Bilag 3, l. 352-360)."

Der er som sagt også peget på målrettede mindre boliger som eksempler på måder, man kan stimulere flyttestrømmene. Der er tale om forskellige grupper, som målet for sådanne mindre boliger. En sådan gruppe er ældre boligejere. Både i København, Roskilde og andre steder er der en udfordring i, at seniorer bor i meget store lejligheder og parcelhuse, og der ses et behov for at de flytter i mindre boliger. Som Vilfred Hvid siger, i forbindelse med snakken om at skabe et nyt betalbart boligprodukt:

"...vi oplever helt oplagt et stærkt behov for at opføre fx seniorbofællesskaber. Det kan også bare være seniorvenlige boliger. Stærk efterspørgsel i markedet og derved også et ønske blandt markedets aktører om at opføre denne slags boliger. Udfordringen ved ejerboliger, er så at dem der er målgruppen, der så bor i for store huse, parcelhuse, hvor børnene for længst er flyttet hjemmefra og hvor det er upraktisk fordi det er for meget arbejde i det, og så den udfordring, at det holder andre børnefamilier fra at komme ind, så vi vil rigtig gerne arbejde strategisk med at lave rokader, hvor man opfører mindre boliger til seniorer. Men hvis de bliver opført som ejerboliger, så kan der være en vis skuffelse over at man mere eller mindre kan få det samme, altså et lille nyopført rækkehus koster det samme som et stort parcellshus, ibrigtald, hvis man er nede i Viby fx, det vil sige at du ikke får realiseret din friværdi, du får den bare flyttet over i noget andet (Bilag 3, l. 316-329)."

Også Mikkel Schlægelberger har med problemet at gøre i forbindelse med et projekt i Frederiksberg Kommune:

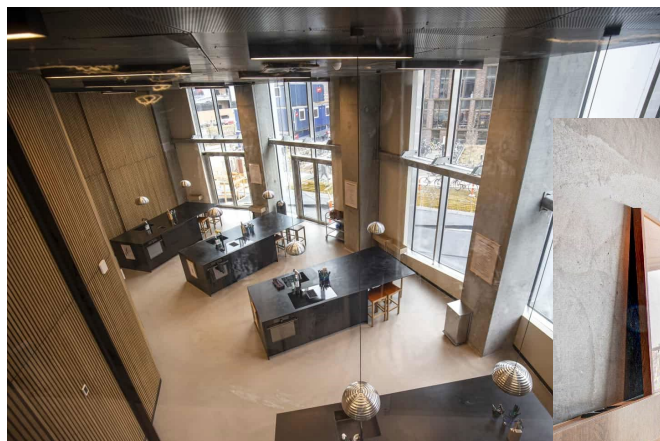
"At få ældre enlige beboere ud af nogle meget store boliger på Frederiksberg, tilbyde dem et produkt der er interessant, fordi det rummer noget fællesskab og noget kvalitet på trods af at lejlighederne er mindre og givetvis noget dyrere at sidde i, end det de gør i forvejen. Hvis det kan lykkes, har vi virkelig opnået noget, for så kan vi få nogle andre til at bo i de meget store lejligheder, som man måske har som enlig på Frederiksberg (Bilag 4, l. 482-507)."

Der viser sig et stort ønske om at skabe mindre boliger målrettet seniorer. Mikkel og Fonden for Billige Boliger beskriver et projekt, hvor de er med til at lave et seniorbofællesskab med mindre boliger og et stort fokus på fællesskabet, og et af de greb, som de er med til at benytte, er at der i lokalplanlægningen bliver planlagt for *funktionen* seniorbofællesskab: *"Så har vi allerede et krav dér, der allerede udelukker en del af det klassiske developermarked. Det har de ikke lyst til at kaste sig ud i, dermed er det et produkt, der falder i pris, ift. hvis du udbød det som et helt konventionelt produkt (Bilag 4, l. 307-313)."*

Hvordan det end skrues sammen, så er der muligheder i at målrette mindre boliger til seniorer, både i forbindelse med størrelsesbehovet, såvel som behovet for at frigøre noget af de ældres friværddi.

Der findes andre grupper i samfundet, der har lyst til, og behov for, at bo i mindre boliger. Behovene ændrer sig med tiden, nye behov dukker frem og andre forsvinder, så de følgende forslag fra mine undersøgelser skal ses som inspiration til at tænke små boliger ind til de grupper i samfundet, der har behovet på det givne tidspunkt og i den givne kontekst, med henblik på at stimulere flyttestrømmene.

En af disse muligheder er den løsning som *Kaktustårnene* i København (Bilag 2, l. 761-783). Et projekt, der er meget udskældt (Weblink 9), blandt andet for at være utroligt dyre private udlejningsboliger og med et omdiskuteret arkitektonisk udtryk. Dog er tanken at skabe små, meget lækre, boliger til såkaldte *young professionals* og internationale vidensarbejdere på træk. Der er tænkt omfattende fællesfaciliteter ind i projektet direkte målrettet unge med gode jobs, der vil have noget lækkert at bo i med et fællesskab. Som en ung tilflytter beskriver: *"Jeg blev forført af ideen om tiny living, community, fælleskøkken og luksuriøse designlejligheder.* (Ibid.)". De fleste af disse lejligheder er lejet ud d.d. (Weblink 10).



Kaktustårnene



Ellen Højgaard Jensen nævner også såkaldte *Tiny Houses*, som der findes et segment til, og små boliger generelt i et forsøg på at få mindre boliger ind. Hun argumenterer for, at der er for mange store boliger: *"Hvis vi ser på landsplan, så er der de der 220 m2 pr parcelbus, det kan vi ikke blive ved med. Dels får vi ikke råd til det, men vi skal også tænke i ressourcer, miljø og klima. Så jeg tror vi skal til at tænke i*

de her minimalboliger, som folk har råd til at bo i (Bilag 2, l 714-717).”. Hun nævner, at vi generelt har for små institutioner og for store boliger og at vi bør bo mindre og dele flere arealer (Bilag 2, l 735-750). Det åbner nogle perspektiver for at skabe boliger for mindre grupperinger i samfundet og placere dem, så det giver mening i den store sammenhæng og samtidigt stimulere flyttestrømmene.

Det var nogle af de løsninger, der binder sig til at arbejde med flyttestrømme som mulighed. Nu vil jeg vende nogle af de boligtyper, som kunne tilføjes i et byområde som greb for at få disse flyttestrømme til at ske.

Andelsboligen gentænkt

Et af de største og mest populære greb i dette speciale er at genintroducere andelsboligen med varig betalbarhed. Alle interviewpersoner i dette speciale ser det som en meget vigtig mulighed og en mangel på boligmarkedet (Bilag 1, l. 138-165 og bilag 4, l 83-86 og bilag 3, l 313-332 og bilag 5, l 473-494 og Bilag 2, l 319-323 TN 473-494). Flere arbejder aktivt hen imod forskellige løsninger på at skabe grobund for andelsboligens ’tilbagekomst’.

Som beskrevet i det andet analyseafsnit, er andelsboligen i dag enten pseudo-ejerlejligheder eller nær umulige at få fat på. Problemet er som sagt frigivelsen af andelskronen. Det som flere kigger på, er at skabe konstruktioner, hvor man bibeholder betalbarheden. Som udgangspunkt har Boligøkonomisk Videnscenters Curt Liliegren været ude og advokere for andelsmodeller som i Wien eller New York (Bilag 7 og Liliegren 2022). Følgende er en opsummeret beskrivelse af Wien-modellen (Bilag 7):

Wiens andelsmodel kort forklaret.

I Wien er der:

- 220.000 kommunale udlejningsboliger
- 200.000 støttede andelsboliger
- Tilsammen udgør de 43% af boligmassen
- 37% af nybyggeri er andelsboliger

Priseksempler:

- 75 m2 bolig 2,5 km fra centrum. Indskud: dkr 402.000, mndl. Afgift: kr. 6700
- 75 m2 bolig 4,8 km fra centrum. Indskud: dkr 261.000, mndl. Afgift: kr. 6850
- Indskud tilbagebetales ved fraflytning -1% pr år.

Metode:

Grunde ejes af en boligfond, der sælger grunden billigt med betingelser om bla. betalbarhed og arkitektur.

Denne model virker ved at man tager den høje udgift, som grundkøb er, delvist ud af ligningen. En anden løsning er, at grunden ejes af en fond eller en offentlig organisation og derefter lejes grunden ud til andelsboligforeningen i, fx, 100 år, med hjemfaldspligt. På denne måde sættes der betingelser for at andelsboligforeningen ikke kan lade deres boliger følge markedsprisudviklingen.

Henholdsvis Nikolaj Avlund, Mikkel Schlægelberger, Vilfred Hvid og Ellen Højgaard Jensen udtaler:

”Jeg synes andelsboliger har virkelig noget for sig, fordi det er en kombination af, at du giver mulighed for at nogle folk kan komme ind. Det er sympatisk på en anden måde end ejerboliger... Der er mere en lige mulighed for at komme ind og så har man alligevel bundet sig lidt mere til området end bare at flytte i lejebolig (Bilag 5, l. 483-487).”

”Vi prøver også at presse på for at dette her produkt, som kunne være noget andet end almene boliger, nemlig andelsbolig. Kunne man lave en andelsbolig, som var billigere fordi man, fx, fik kommunal garanti til at lave boligerne? Kunne man lave en varig betalbarhed, kigge ind i, at når det nu er så dyrt at bygge, kan man så på sigt få boligen til at være billigere end andre boliger? [...] Vi kan jo bare se, at vores koncept med at forsøge at lave billige boliger som andelsboliger med varig betalbarhed, i og med at man laver nogle deklarationer på lejlighederne, som gør at de ikke må stige i værdi, osv. [...] det er en utroligt spændende tanke, at man vil kunne leje en grund, fx på 100 års basis, i stedet for at skulle ud og købe den, så det ligesom fjerner grundprisen fra totalomkostningen i byggeriet (Bilag 4, l. 83-86 og 315-319 og 510-516).”

”Ideen om at genoplive andelstanken er bestemt ikke irrelevant. Det er helt oplagt en mulighed for, via en grad af solidarisk hæftelse i det samlede, at der ikke er så stor en individuel gældsoptagelse. Du låner vel typisk en mio. til en nyopført bolig, og så har du en busleje på som oplagt er lavere end den havde været hvis det er privat udlejning. Jeg tror at den især kunne være relevant for seniorer, fordi vi oplever helt oplagt et stærkt behov for at opføre fx seniorbofællesskaber. Det kan også bare være seniorvenlige boliger. Stærk efterspørgsel i markedet og derved også et ønske blandt markedets aktører om at opføre denne slags boliger (Bilag 3, l. 313-332).”

”(Claes: Mener du, at man kan få andelsboligen tilbage?) Ja det tror jeg sagtens at man kan [...] det er simpelthen at lave nogle vedtægter i nogle andelsboligforeninger, som handler om, at man ikke kan sælge med profit for øje, som det var i gamle dage [...] Jeg er ikke helt inde i teknikken omkring det med den nye andelsbolig, men jeg går stærkt ind for at man prøver at finde frem til det. For det var rigtig smart og det fik løftet nogle folk op i en boligkarriere. Og så er der et fællesskab rundt omkring det. Og så er der selvfølgelig mange forskellige modeller for, hvordan man kommer

ind i en andelsbolig. Det kan man jo også diskutere. Og nogle var mere blandede end andre og er det stadig (Bilag 2, l. 1209-1254).”

Andelsboligen som det *boligprodukt*, der kan skabe flyttestrømme i fx monokulturelle områder som større almene boligområder og højressourceområder med mange seniorer, der sidder i for store huse, er en spændende mulighed. Det er løsning, der ser ud til at være et stort behov for i rigtig mange af de sociale grupper i vores byer og i rigtig mange af vores boligområder. Det vil kunne være medvirkende til at flere har muligheden for at bosætte sig hvor de vil og modvirke den tiltagende segregering i samfundet. Der er selvfølgelig en række udfordringer med grundejerskabet, eventuelle fonde, finansiering, planlægning samt kommunalpolitiske værdier og prioriteringer. Nogle af udfordringerne er ifølge Nikolaj Avlund:

”Jeg har svært ved at se, at man kommunalpolitisk siger, ”jamen, vi laver andelsboliger rundt omkring det her store almene boliger område for at løse en problematik eller styrke den sociale kapital i det almene boligområde”, [...] man være inde i nogle grimme dynamikker med hvad byggegrundene koster og man ville komme ind i en stærk motivation for at gøre noget andet. Altså som var private lejeboliger eller ejerboliger, fordi det måske ville være en stærkere målsætning i mange kommuner. [...] Jeg ville bedre kunne se, at man havde nogle frie områder som boligselskabet i det givne område ejede. De almene boligselskaber kan jo godt udvikle andelsboliger selv. Der er ikke så meget tradition for at gøre det, så vidt jeg har forstået det, så kan de sagtens gøre det (Bilag 5, l. 439-450).”

Det er klart, at politiske prioriteringer er den, til en hver tid overskyggende, udfordring, som man som embedsmand arbejder med. Det er blandt andet hér fordelene ved strategisk planlægning kommer i spil, for i en samskabende planproces, hvor politikere, boligselskaber, udvikler, borgere og foreninger finder løsninger, vil sådanne udfordringer som politisk vilje være *med* i planlægningen. Dertil kommer, at det er helt centralt i strategiske planprocesser, at de er grundigt forankret i det politiske lag i en kommune. Nikolaj Avlunds tese om boligselskabernes muligheder for at skabe andelsboliger, har vist sig at være korrekt. Tommy Novland fra boligselskabet Sjælland siger følgende om andelsboliger:

”Ja, det er en model, vi har arbejdet meget med. Vi har ikke lavet nogle andelsboliger endnu. Det er noget, der skal godkendes af vores Repræsentantskab. Det har vi fået på plads, så vi nu har fået muligheden for at lave det. Det vi netop kan se, er at ved børnefamilier, blandt de mere ressourcestærke fx med to til tre børn, der begynder det at knibe med pladsen... Der er jo en grænse for hvor store boliger vi må lave. En almen bolig må maksimalt være

115 m². Og så flytter de ud af vores afdelinger. Hvis vi så kunne lave, i tilknytning til en afdeling, nogle andelsboliger, der var måske 130 m², så kunne vi beholde beboerne i områderne. Det er helt klart en model vi vil arbejde hen imod. Andelsboliger har jo fra starten været en rigtig, rigtig fornuftig tanke [...] hvis vi ligesom skulle til at lave andelsboliger, der ville give mening i vores regi, så ville vi gøre dem spekulationsfri. Dvs. at vi simpelthen vil få tinghøst på dem, at de ikke stiger i værdi [...] Der er selvfølgelig noget dyrtidsregulering og alle sådanne ting og hvis folk laver forbedringer i boligen, så er der mulighed for at få noget igen, men at man tager den ud af det frie marked. Fx i form af, at den stiger pga. en god beliggenhed. Man låser den simpelthen så den kun kan stige ifm. dyrtid ellers er det kun den værdi, den havde, da den startede. [...] Andelsboligforeningen ville jo købe et areal, som så er deres areal. Hvis det var i tilknytning til nogle af vores afdelinger, så ville de købe af den almene afdeling, og så lave et andelsprojekt. Det vi så vil sikre os, er at det ikke stikker af økonomisk. [...] der er noget rent fomelt, hvor man ikke må tjene penge på at gøre det, men vi har noget der hedder et sideaktivitetsselskab. Der er mange af de gamle afdelinger, der har en lille købmand eller sådan et eller andet. Det er sådan et erhvervslejemål. Og det kører man så i et sideaktivitetsselskab, og det ville også være i et sådan ét, at man siger "Vi laver andelsboliger" (Bilag 6, l. 162-229).

Der er altså nogle meget spændende muligheder i at lade de almene boligselskaber stå for andelsboliger. Det viser sig, at der er flere forskellige veje til en genopstanden andelstanke på boligmarkedet. Der er stadig nogle forhindringer ift. finansiering af andelsboligforeninger, da der siden finanskrisen er en del begrænsninger på bankerne, der overvåges af *Finansiel Stabilitet* (Bilag 4, l. 688-721). Det kræver derfor noget arbejde at finde den rigtige model, men som sagt er der flere der arbejder hen imod at finde en løsning på dette også.

Bygge- og bofællesskaber

Et greb til at planlægge for mere social diversitet i byområder, er at tilbyde muligheden for at lave byggefællesskaber og bofællesskaber i områder, hvor man ønsker at have en bestemt socialgruppe. Byggefællesskaber er i dansk sammenhæng en relativt ny konstruktion, hvor et antal fremtidige beboere på en matrikel går sammen om at bygge deres egen bolig, oftest en etagebygning (Bilag 4, l. 102-125). Ideen er at skabe en mere spændende by bestemt af de mennesker, der skal bo der. Materialer, udseende, arkitektur, funktion, alle dele bestemmes af byggegruppen selv. Grebene er at man har mulighed for at *cutte* developerleddet og dermed skære den del af byggeomkostningerne fra, der ellers ville være profit (Bilag 4, l. 102-125). Desuden ville man kunne bygge mere kompakt, ved at skære ned på beboernes eget areal og

have mere fælles (Bilag 1, l. 176-179). Der er en række spændende områder i Tyskland og Holland, hvor byggefællesskaber har været med til at skabe nogle rigtig spændende bydele



(Bilag 4, l. 102-125 og bilag 2, l 408-439) og med kommunens foregående grundejerskab er det muligt, at sælge grundene på projektet, og derved have mulighed for at stille krav til fx udadvendte funktioner eller mindre boliger til at styrke den sociale balance i området (Bilag 2, l 430-437). For at kunne være med i et byggefællesskab, skal man komme med en pose penge, så det er oftest folk fra de højere sociale grupper, der er med til at starte sådanne byggefællesskaber, og at være så meget med i processen hele vejen igennem, er med til at skabe en pionérånd og en lyst til fællesskab, der kan komme hele byområdet til gode. Som Mikkel Schlægelberger, der har været med til at skabe et byggefællesskab i Køge Kyst siger:

"Fordelene [...], og det er min egen subjektive fortolkning, så tror jeg at når man kommer som relativt velhavende og måske har boet i et parcelhus, har noget friværdi, og så kommer og skal flytte ind i det her helt nybyggede lejlighedsbyggeri. Så har du nogle enormt store forventninger til dine omgivelser qua at du måske har boet hele dit liv i et parcelhusområde med en stor frihed og så skal ind i noget mindre hvor du skal også forholde dig mere til dine naboer, for de er sådan set lidt tættere på. Det, at du kommer med en anden forventning, fordi du også har lagt en masse penge, det gør at du har et særligt syn på dig selv og dine omgivelser, dem du bor sammen med. Der tror jeg det er enormt vigtigt, at du møder andre med andre baggrunde, også for området selv og dens kulturelle udvikling. [...] Dit engagement i byen kan også være anderledes alene pga. din økonomiske formåen, at du måske har en tendens til at være mere åben i miljøet, hvis du ikke har det hele indenfor din egen matrikel. Du har et behov for at tage del i, og få mere ejerskab over, det der sker uden for dit eget hjem (Bilag 4, l. 215-229)."

Noget samme kan man se ved bofællesskaber. Det er oftest en relativt ressourcestærk gruppe, der har lyst til fællesskab, som bebor bofællesskaber. Der er nogle rigtig gode muligheder for at

sammensætte byområder med forskellige sociale grupper ved at tilbyde disse to boligtyper i områder, hvor man ønsker at få nye beboere med flere ressourcer ind, der ønsker at interagere med området rundt om dem. Da jeg spurgte til denne løsning, sagde Nikolaj Avlund:

"Ja altså det ville jeg sagtens kunne se. Det er oplagt fordi, at bofællesskaberne [...] rigtig mange af dem er jo nogle, som bidrager supermeget til det lokalområde de ligger i, som har et ønske om at vende sig udaf. Så ja, selvfølgelig kunne man tænke i at placere dem strategisk... (Bilag 5, l. 510-515)."

og

"Det er jo en generel erfaring med bofællesskaberne, altså det der med at jo mere de selv skal tage ejerskab til at realisere det, desto mere binder de sig også til det. (Bilag 5, l. 32-35)"

Ellen Højgaard Jensen tror også på muligheden for at tilføje disse boligtyper til områder: *"Man kan jo også sagtens have de der enklaver liggende som er ressourcestærke, og så kan man have nogle andre enklaver liggende ved siden af, bare de mødes i byen (Bilag 2, l 692-694)"*. Der er tilmed en situation i disse år, hvor der er mange, som gerne vil flytte i bofællesskab igen, så der er en ekstra god mulighed for at bruge det strategisk (Bilag 5, l. 519-521).

Den sidste mulighed, jeg vil nævne, har jeg allerede berørt i flere dele af specialet indtil nu. Hvis kommunen ejer grunden, er der meget større mulighed for at påvirke *hvem*, hvilke sociale grupper, der skal bo *hvor*. Der hvor der har været stor succes med at lave blandet by, er hvor kommunen har ejet grunden på forhånd. Ellen Højgaard Jensen siger:

"Ja, kommunerne kan stille nogle krav, som gør at de udelukker nogen som ikke kan levere på fællesskaberne, men de kan jo ikke gå efter nogle helt specielle, men de kan godt kræve mere variation og de kan også kræve at man laver en langsigtet plan, så det ikke bare bliver at opføre en bygning og så er man væk igen. Det kan man godt som kommune (Bilag 2, l 83-87)."

Alle de ovenstående muligheder jeg har beskrevet i dette afsnit, og de udfordringer, der er beskrevet i det foregående, skal sættes i den specifikke kontekst, der findes i den kommune, hvor man ønsker at skabe en bedre social balance og stimulere de rigtige møder mellem sociale grupper. Det er ikke muligt at opnå det hele på én gang, så det er utroligt vigtigt at tænke langsigtet. At tænke langsigtet er lige nøjagtigt det, strategisk planlægning kan være med til at få struktur på. At skabe formålet som et framework-værktøj til at rammesætte al fremtidig handling, gør at handlingsperspektivet kan blive meget længere end kortsigtet projektplanlægning. På samme måde som pensionsselskaber har

mulighed for at gå efter langsigtede investeringer, der også gavner byen og samfundet (Bilag 4, l. 620-667), kan kommuner med langsigtet strategisk planlægning samle de nødvendige ressourcer og kræfter over tid, med henblik på at opnå succes i bestræbelserne på at opnå social balance i vores byer. Det kræver ofte is i maven fra kommunens side. Der skal kunne arbejdes med, at områder ikke bliver bebygget før konjunkturerne er til, at det giver mening at udvikle for et diversst boligområde, med en bestemt slags funktioner og ejerformer (Bilag 2, l. 1045-1052). Der skal gives plads til rækkefølgeplanlægning i kommuneplanen og sige; ”disse områder må vi vende tilbage til, når det giver mening at udvikle dem, så områdets udvikling er indenfor den strategiske plans ramme” (Bilag 2, l. 570-665 og Post 2018: 187). Et eksempel er Refshaleøen i København, som ligger og venter på de rette forhold til udvikling (Ibid.).

Hvordan kommer en strategisk planproces til at se ud. Dette er eksempler, med elementer fra mine undersøgelser, som kan bruges til inspiration.

En dygtig planlægger er vigtig for at kunne igangsætte en sådan proces. Som nævnt er det meget vigtigt at få forankret det strategiske planarbejde grundigt i det politiske lag i en kommune, men det er planlæggeren med det brede blik og den øvede faglighed, der indledningsvis skal se og samle strukturerne. Det kræver, at vedkommende *affører sig sin sædvane* fra traditionel planlægning og tilgår en scanning af feltet med så stor open-mindedness og fordomsfrihed som mulig. Planlæggeren skal kunne se de komplekse sammenhænge mellem mennesker og steder over tid. Både på feltet generelt, i kommunen og i det, eller de, byområder, der er tale om. Først må denne analysere hvem, der har noget på spil på feltet og derefter identificere eksterne trends, kræfter og de ressourcer, der er tilgængelige. Er der et alment boligselskab med nogle afdelinger, og derved interesser, i området og nogle muligheder for at handle? Er der grundejerforeninger, der har noget på spil i deres område? Er der spændende kulturelle projekter, som kulturmedarbejdere i kommunen har kendskab til og foreninger har en aktie i? Er der biblioteker, sportshaller eller svømmehaller, der har viden om de lokale sammenhænge og en interesse i at udarbejde bedre tilbud? Er der lokalt butiksliv og andet erhvervsliv i områderne, der ser muligheder eller har udfordringer, som vil kunne være givende i en fremtidig proces? Kunne man inddrage udviklere som pensionselskaber eller lignede til at deltage, med mulighed for på sigt at investere i områderne? Er der lokalråd, landsbyråd eller andre borgersammenslutninger, der kan deltage? Det kunne også være religiøse institutioner. Der er selvfølgelig, som jeg har nævnt utallige gange, meget forskelligt, hvilke forhold og problemer, der skal tages hensyn til i en konkret kommune.

Planlæggeren skal kunne identificere problemområderne og gå i gang med at samle aktørerne på området. Jeg vil prøve med et tænkt og afgrænset eksempel. Hvis vi forestiller os et skoledistrikt i en mellemstor dansk provinsby. Der er en større almen boligforening med nogle billige boliger og, afskåret herfra, et villaområde med beboere fra den mellemste og øverste middelgruppe, hvor ca. halvdelen er pensionister og halvdelen er børnefamilier. Der er ikke så stor kontakt mellem delområderne og mange af børnene fra villakvarteret går i privatskole eller i en skole i et nabo område. Der er nogle store friarealer ved den almene boligforening op mod et større vej. En planlægger danner sig et overblik over området og dets aktører. Der er afdelingsbestyrelsen i boligforeningen, to grundejerforeninger, skolebestyrelsen på folkeskolen, skoleforvaltningen i kommunen, sundhedshuset i området, sportshallen, tre fritidsforeninger fra villakvarteret, en ungdomsklub og en pensionistklub i boligforeningen samt Vej og Park fra kommunen. Til sidst er der handelsforeningen i området. Der har været noget byudvikling lige uden for skoledistriktet udført af et udviklingselskab, der er rykket videre. Et pensionsselskab har vist interesse i at udvikle nogle boliger i området.

Planlæggeren, med klar opbakning fra det politiske lag i kommunen, inviterer alle aktørerne til at deltage i en strategisk planproces. Det er klart, at nogle af aktørerne på feltet har flere ressourcer og mere magt på området, men centralt i samskabelse er præmissen, at alle har noget at komme med, som for eksempel lokal viden, der er uundværlig i en fremtidig proces. Alle aktørernes mange, og oftest modstridende, synspunkter er velkomne og har værdi i processen. Det forudgående formål er at skabe bedre sammenhængskraft og et bedre miljø mellem menneskene i skoledistriktet, men den strategiske planproces starter med at definere et rammesættende formål med deltagelse af alle aktørerne, som beskrevet i det første analyseafsnit. Formålet er at skabe bedre kommunikation mellem delområderne, forbedre skolen og prøve, at give mulighed for at der kan laves nogle andelslignede boliger, så de ældre medborgere i villakvarteret kan frigøre noget friværdi til deres otium og stadigvæk blive i området, hvor de har deres netværk, men også så de ressourcestærke fra den almene boligforening har mulighed for at investere i deres egen bolig, uden at skulle miste *deres* netværk.

Der lægges en plan, hvor der indtænkes både kortsigtet og langsigtet handling. På den lange bane, vil man forsøge at ændre kommuneplanen, så der kan udvikles andelsboliger i et hjørne af de store friarealer. Der skal også arbejdes mod at opgradere folkeskolen til en profilskole, der både kommer til at have bedre forhold for de børn, der allerede går der, men også på sigt får forældrene fra villakvarteret til at vælge den skole til. Og eventuelt tiltrække andre udefra. På den korte bane

skabes der bedre adgang mellem delområderne og der skabes bedre udeområder om mødesteder. Alle foreningerne i området får med kommunens hjælp mulighed for at få lokaler i og omkring sundhedshuset i området og skaber nye mødesteder for de forskellige sociale grupper. På sigt bygges der andelsboliger målrettet de to interesserede grupper, udviklet af boligselskabet og pensionsselskabet. Pensionsselskabet får også mulighed for at bygge lejeboliger og er med til at investere i et nyt kulturhus til området på sigt. Outcome efter en lang årrække er bedre sammenhængskraft i skoledistriktet og møder mellem de sociale grupper, en række mødesteder, der understøtter det og en mulighed for at gøre boligkarriere i samme område, fra alment til andel til et hus i villakvarteret. De nye børn, der bebor seniorernes gamle villaer, går i højere grad på folkeskolen, hvor de forskellige grupper kender til hinanden.

Det er et meget rosenrødt eksempel, men det er med til at vise mulighedsrummet i strategisk planlægning for en blandet by med social diversitet. Nogle af mulighederne fra analysen er medtaget i eksemplet, men der er selvfølgelig rigtig mange forskellige greb, der passer til konkrete problemstillinger. De begrænsninger, der er i traditionelle fysiske løsninger ville ramme en mur i eksemplet. En større ændring i kommuneplanrammen, mulighedsrummet i samspillet mellem pensionselskab og boligselskab ift. andelsboliger og de samskabte forbedringer i kulturlivet og på skoleområdet, der er med til at understøtte tilflytning til et område/skoledistrikt med mere tryk og sammenhængskraft.

I dette speciale har jeg forsøgt at definere *hvorfor* der skal planlægges for en blandet by med social diversitet. Jeg har forsøgt at kortlægge *udfordringerne* på feltet og til sidst har jeg forsøgt at give et samlet billede af *mulighedsrummet* i arbejdet mod mere social balance i boligområderne i vores byer. Med rod i strategisk planlægning som greb, har jeg ville vise, at der *er* muligt at håndtere det, ofte forvirrende, parnas af udfordringer og muligheder.

Konklusion

Formålet med dette speciale har været at undersøge mulighederne for at planlægge for blandet by med social diversitet. Til det har jeg; analyseret feltet og bevæggrundene for socialt mix, samlet udfordringerne ved planlægningen og til sidst udforsket mulighedsrummet. Med en teoretisk håndsrækning fra *strategisk planlægning* som planparadigme, har jeg formået at beskrive, at de komplekse udfordringer kan håndteres ved at tænke strategisk, langsigtet og samskabende. Jeg har samlet mulighederne for at opnå større social balance i vores byer og fastslået at det er muligt at opnå resultater i en strategisk planproces, hvor man inddrager alle de relevante aktører på feltet i en fælles indsats for social diversitet. Jeg har beskrevet vigtigheden af at definere et rammesættende formål, tænke helhedsorienteret og langsigtet og spille på mange løsningsmuligheder i samme proces. Skalamæssigt konkluderer specialet, at skoledistrikter, er et godt udgangspunkt, når der tænkes social diversitet.

En af mulighederne, der er kommet frem i undersøgelserne til dette speciale, er at stimulere flyttestrømmene, ved at skabe et større udbud af boligtyper. Her er genindførelsen af andelsboligen med varig betalbarhed meget vigtig, men der er også muligheder i at tilbyde mindre og skæve boligtyper til mindre segmenter. Dertil kommer mulighederne i at placere bygge- og bofællesskaber steder, hvor der er brug for højressourcebeboere med fællesskabsfølelse. Jeg konkluderer at disse greb ikke kan stå alene, men må være en del af en helhedsorienteret løsning.

Bilagliste

- Bilag 1 Transskribering af interview med Bent Outzen
- Bilag 2 Transskribering af interview med Ellen Højgaard Jensen
- Bilag 3 Transskribering af interview med Vilfred Hvid
- Bilag 4 Transskribering af interview med Mikkel Schlægelberger
- Bilag 5 Transskribering af interview med Nikolaj Avlund
- Bilag 6 Transskribering af interview med Tommy Novland
- Bilag 7 Curts Liliengren, Powerpoint-præsentation til debatmødet.
- Bilag 8 Blandet By Prisen

Weblinks

Weblink 1

<https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/boligopgoerelsen>

Weblink 3

<https://bpst.dk/da/Bolig/Almene-boliger/Eablering-renovering-salg-nedrivning-af-almene-boliger/Eablering-af-almene-boliger#finansiering-af-almene-boliger>

Weblink 4

https://www.boerneraadet.dk/media/214380/BRD_Boerneindblik_Nr3_2017_Sociale_forskelle_i_sundhed_blandt_boern_FINAL.pdf

Weblink 5

<https://klassemfund.dk/>

Weblink 6

<https://www.ae.dk/publikation/2020-05-din-klasse-foelger-dig-gennem-livet>

Weblink 7

<https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/510a1f9a6c6eea7524b9a071c7145c1acd21606/4-bilag-5.PDF>

Weblink 8

<https://byrummonitor.dk/Nyheder/art9232169/Dyre-lejeboliger-stormer-frem-i-K%C3%B8benhavn.-Nu-vil-flertal-bremse-udviklingen>

Weblink 9

<https://politiken.dk/kultur/arkitektur/art9263663/%C2%BDet-er-den-dyreste-husleje-vi-har-set-i-et-lejebggeri-i-K%C3%B8benhavn-og-s%C3%A5-skal-det-satme-v%C3%A6re-i-orden%C2%AB>

Weblink 10

<https://kaktus-towers.dk>

Litteraturliste

- Albrechts, L. (2004) Strategic (Spatial) Planning Reexamined, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, pp. 743–758.
- Albrechts, L. & Balducci, A. (2013) *Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans*, *The Planning Review*, 49:3, 16-27
- Andersen, M. L. & Møller, J (2021) *Bedre byskik : demokratisering, fællesskab, bæredygtighed*. Nykøbing Sj: Bogværket.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2020) *Din klasse følger dig gennem livet*. Kbh
- Engsig, J. & Strøjer Madsen, K. (2010) *Mangfoldighed på prøve : en sociologisk undersøgelse af blandede boligområder i København*. Kbh: Københavns Universitet, Sociologisk Institut.
- Fainstein, S. S. (2010) *The just city*. Ithaca: Cornell University Press
- Fainstein, S. S. & Campbell, S. (2016) *Readings in Planning Theory*. Chichester, West Sussex, UK: John Wiley & Sons Inc563.
- Galster, G. et al. (2016) *Neighborhood Social Mix and Adults' Income Trajectories: Longitudinal Evidence from Stockholm*. *Geografiska annaler. Series B, Human geography*. [Online] 98 (2), 145–170.
- Grenfell, M. (2014) *Pierre Bourdieu: Key Concepts*. [Online]. Durham: Taylor & Francis Group.
- Harvey, D. (1989) *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. *Geografiska annaler. Series B, Human geography*. [Online] 71 (1), 3–17.
- Healey, P. (2009) *In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making*. *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 4, 439–457
- Juul Kristensen, C. & Hussain, M. A. (2016) *Metoder i samfundsvidenskaberne*. 1. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015) *Interview : det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. 3. udgave. Kbh: Hans Reitzel.
- Larsen, T. S. & Delica, K. N. (2019) *The production of territorial stigmatisation: A conceptual cartography*. London. [Online] 23 (4-5), 540-563
- Liliegren, Curt (2022) Curt Liliegreen: *Hvis andelsboligen igen skal blive en billig bolig, kan vi se mod Wien og New York*. Altinget, artikel udgivet 1. sep. 2022.
- Olesen, K. (2011). *Strategic Spatial Planning in Transition: A Case Study of Denmark* . akprint.
- Olesen, K. (2011). *Strategisk Planlægning i Forandring*. Byplan. 63. 40-44.
- Olsen, L. et al. (2012) *Det danske klassesamfund : et socialt danmarksportræt*. 1. oplag. Kbh: Gyldendal
- Olsen, L. (2021) *Rige børn leger bedst : et portræt af det danske klassesamfund*. 1. udgave. Kbh: Gyldendal.
- Post, A. (2018) *Byplanhåndbogen*. 2. udgave. Kbh: Dansk Byplanlaboratorium.
- Schultz Jørgensen, P. (2021) *Opgøret om København*. 1. udgave. Nykøbing Sj: Bogværket.
- Sehested, K. (2009) *Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 1: Litteraturstudie om strategiske planlægning*. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 61-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg.
- Terman-Kristensen, M.-L. et al. (2019) *Fra industri til urban landsby*. Bachelorprojekt, Roskilde Universitet.