

FREMTIDENS PLANLOV

VEJEN TIL BÆREDYGTIGHED OG GRØN OMSTILLING I
DANSK PLANLÆGNING

Maria Kathrine Holt Povlsen, 69744
Sarah Laustsen Larsen, 55055
Sigurd Sejer Skov, 55595

ROSKILDE UNIVERSITET | KANDIDAT - PLAN, BY, PROCES | FORÅR 2020

Indhold

Abstract.....	5
1.0 Indledning	7
1.1 Problemfelt	8
1.2 Problemformulering	10
1.3 Proces og afgrænsning	11
1.3.1 Proces	11
1.3.2 Afgrænsning	12
1.4 Covid-19.....	13
1.5 Læsevejledning	14
2.0 Videnskabsteori og metode.....	16
2.1 Diskurser og genealogi som videnskabsteori og metode	17
2.1.1 Videnskabsteori i diskursanalyse	17
2.1.2 Rammer for kritik og normativitet	18
2.1.3 Projektets syn på og brug af diskursteori	20
2.1.4 Genealogien som metode	23
2.3 Casestudie	26
3.0 Stenløse Syd i Egedal Kommune	30
3.1 Egedal Kommune.....	31
3.2 Stenløse Syd.....	34
4.0 Bæredygtighed og grøn omstilling i planlægningsteori.....	39
4.1 Transitionsteori og cirkulær økonomi.....	40
4.1.1 Systeminnovation	40
4.1.2 Sporafhængighed i sociotekniske regimer	42
4.1.3 Sporskifte gennem governance.....	45
4.1.4 Offentlig understøttelse som betingelse for bæredygtighed.....	47

4.1.5 Cirkulær økonomi	49
4.2 Bæredygtighedsplanlægning	57
4.2.1 Langtidsperspektiv	57
4.2.2 Holistisk overblik	58
4.3 Teoretisk opsummering	59
5.0 Fra globalt til lokalt perspektiv	61
5.1 Bæredygtighed på den politiske dagsorden	62
5.1.1 Agenda 21	62
5.1.2 FN's verdensmål	63
5.1.3 Danmarks første bindende klimalov	64
5.2 Bæredygtighedens rolle og udvikling i dansk planlovgivning	67
5.2.1 Planloven	67
5.2.2 Plansystemet	68
5.2.3 Fra VVM til miljøvurdering	70
5.2.4 Lokal Agenda 21	71
5.2.5 Lavenergi og klimatilpasning i lokalplankataloget	71
5.2.6 Moderniseringen af planloven	75
5.2.7 Planlovens fokus på bæredygtighed gennem tiden	76
5.3 Fremtidens planlov	77
5.3.1 Evaluering af planloven	77
5.3.2 Høring i forbindelse med fremtidens planlov	78
5.4 Bæredygtig planlægning i Stenløse Syd	85
6.0 På vej mod en bæredygtig fremtid	92
6.1 Styring og forandring	93
6.2 Government, governance og viljen til holistisk planlægning	96
6.3 Vejen til fremtidens planlov	99
6.3.1 Behov for paradigmeskifte i dansk planlovgivning	104
7.0 Konklusion	107

7.1 Konkrete forslag til styrket planlov	109
8.0 Perspektiv - Økonomiske interesser og magt	111
9.0 Litteratur	113

Abstract

This study examines how the Danish spatial planning system can be strengthened in its facilitation of green transition and sustainable development through municipal planning. Since the Danish spatial planning system is subject to a public hearing, the study will scrutinize to which degree the spatial planning system supports green transition and sustainable development.

This is done with an offset in the extreme case of 'Stenløse Syd', since the municipality have shown great vigour and capacity in planning the area in a green and sustainable manner. By asking why this type of case is seen in such a low frequency compared the presence of sustainability in today's societal debates, we uncover the specific conditions present in 'Stenløse Syd' which shows that they succeeded not by their ability to govern through the spatial planning system but by their ownership of land and private public partnerships. Therefore, the study conducts a genealogy which tracks the Danish history of legislation tied to sustainability through planning in the past 30 years. Through the genealogy the study identifies the limits of the current legislation as well as the proposals for improvement in the spatial planning system. Simultaneously we draw an outline of the technological and political conditions that influence the speed and quality of sustainable transition and the possibilities of change herein through use of transition theory and circular economy as concepts. As part of this outline we discuss the possibilities of institutional change through the concept of 'path dependency' and sociotechnical regimes. Finally, we discuss the deficiencies of facilitation of sustainable planning in the Danish spatial planning system and the discourses that have influenced the characteristic of the spatial planning system as it is today.

The study concludes that the legislative changes to support green transition and sustainable development have been implemented in a vacillating and incremental way in contrast to the scope of the climate and environment discourse. Therefore the conclusion emphasizes the need of rethinking the spatial planning system to consolidate sustainability at all levels of government, to widen the municipal competence to plan sustainable by enabling the ability to put forth demands of materials used in construction, requirements to energy classes and recycling, as well as the need for better legislative interplay.

DEL 1
INDLEDNING

1.0 Indledning

"Our house is on fire!" Sådan billedliggjorde Greta Thunberg klimakrisen under en tale til World Economic Forum i 2019 (The Guardian, 2019). For selvom verdenssamfundet i kraft af FN allerede tilbage i 2015 vedtog de '17 verdensmål for bæredygtig udvikling' blandt andet med styrket fokus på klimaforandringerne (Landin, 2016), så er det først for alvor i løbet af det sidste års tid, at klimakrisen er rykket op øverst på dagsordenen.

I Danmark blev klimakrisens betydning for specielt befolkningen klart for alle under valgkampen til folketingsvalget 2019. På valgnatten kaldte Mette Frederiksen valget for "danmarkshistoriens første klimavalg" (Kallestrup & Eller, 2019). Denne påstand bakkes op af både RUC-forsker Mads Eberholst samt DR Detektor. Klima og miljø var simpelthen det mest omtalte emne under valgkampen til folketingsvalget 2019 (Kallestrup & Eller, 2019).

Så skulle man tro, at vi allerede var godt på vej til at få styr på krisen. Når man ser den handlekraft, som politikerne har lagt for dagen under den igangværende globale coronapandemi (Frandsen, 2020), fristes man til at spørge, hvorfor det er så svært, når det kommer til klimaet? Men der er faktisk sket noget. Socialdemokratiet, som efter valget i 2019 fik regeringsmagten, lovede en klimalov med bindende klimamål (Kallestrup & Eller, 2019). Dette løfte kom ikke ud af ingenting. Initiativet kom forud for valget fra et borgerforslag, som netop fremsatte forslag om en bindende dansk klimalov (Myrthu-Nielsen, 2020). I december 2019 landede regeringen en sådan aftale om en ny dansk klimalov med et bredt flertal i Folketinget (Øyen, 2019). Lovens mest centrale mål er en reduktion af Danmarks drivhusgasudledning, herunder CO₂-udslip, med 70% inden 2030 i forhold til 1990 (Forslag til lov om klima, 2019).

Hvis dette ambitiøse mål skal nås, bør og skal planloven spille en væsentlig rolle. Dette er det klare budskab fra flere af aktørerne bag høringssvarene til den igangværende evaluering af planloven, kaldet fremtidens planlov (Erhvervsstyrelsen, 2020a), som blev skudt i gang i december 2019 (Kristensen, 2019). Men bæredygtighedsbolden er blevet kastet op i dansk planlægning flere gange siden 1992. Spørgsmålet er, om der denne gang er nogen, der griber den!

1.1 Problemfelt

Bæredygtighed har været en del af planloven lige siden loven trådte i kraft tilbage i 1992. Det var allerede dengang indskrevet i lovens formålsparagraf, at "Loven skal sikre, at [...] samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag [...]" (Lov om planlægning, 1991, § 1). En hurtig gennemsøgning afslører imidlertid, at dette samtidig var det eneste sted, bæredygtighed blev nævnt i den første udgave af planloven.

Den nuværende planlov (LBK nr 287 af 16/04/2018) gennemgår for tiden en evalueringsproces affødt af den politiske aftale "Danmark i bedre balance - bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet" fra 2016, hvis intention var en modernisering - i regeringsudspillet kaldet en liberalisering (Regeringen, 2015) - af planloven (Erhvervsministeriet, 2016). Som led i evalueringsprocessen blev der hen over nytår gennemført en offentlig høringsrunde, hvor alle aktører med interesse i planloven kunne indsende høringssvar (Erhvervsministeriet, 2019a). Evalueringen er bygget op omkring ni temaer, hvoraf projektet hovedsageligt vil have fokus på det første tema 'Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur'.

Fysisk planlægning og dermed planloven er en vigtig brik i den grønne omstilling, da planloven netop sætter rammerne for den fysiske struktur, som borgerne til dagligt navigerer i. Potentielt kunne planloven i større grad medvirke til en bedre balance mellem for eksempel erhvervslivets og den grønne omstillings interesser i arealanvendelsen. På samme måde er det netop det bebyggede miljøes fysikalitet, som er ressourcekrævende og dermed miljø- og klimabelastende. Hvordan nye fysiske artefakter bliver til samt nedrives eller restaureres, er ligeledes et spørgsmål, der kræver opmærksomhed på lokalt niveau, fordi 39% af verdens CO₂ udledning sker i forbindelse med byggeriet (UN, 2017, 6).

Blandt høringssvarene i evalueringen af planloven findes en gennemgående frustration over manglen på værktøjer og redskaber til at planlægge mere bæredygtigt og klimaorienteret i udarbejdelsen af kommune- og lokalplaner. Samtidig forsøges den nye danske klimalov, FN's verdensmål og Agenda 21¹ opfyldt, hvilket fordrer, at de nationale og internationale klimamålsætninger også indarbejdes og realiseres på lokalt niveau.

¹ Agenda 21, FN's verdensmål og den nye danske klimalov uddybes i henholdsvis afsnit 5.1.1, 5.1.2 og 5.1.3

Er det så helt umuligt at planlægge bæredygtigt, sådan som reglerne er i dag? Mange steder er det - på trods af manglen på understøttende hjemmel i planloven - lykkedes at planlægge bæredygtigt. Et af de bedste eksempler er bydelen Stenløse Syd i Egedal Kommune. Området er i dag et af Danmarks største sammenhængende byområder, der er gennemgribende bæredygtigt (Holm, Stauning & Søndergård, 2008). Dette har kun været muligt i kraft af en ambitiøs og handlekraftig politisk linje fra den daværende Stenløse Kommune. Løsningerne er fundet uden om planloven, hvilket gør det mere besværligt for andre kommuner at følge trop. Stenløse Syd ligger i dag i Egedal Kommune, og netop Egedal Kommune har i deres hørings svar til planlovsevalueringen vist stort engagement for en styrkelse af bæredygtighedstiltag i planlovgivningen.

Når selv de kommuner, som er eksemplet på vellykket bæredygtig planlægning, efterspørger en styrkelse af planloven i forhold til bæredygtighed og grøn omstilling - mon ikke, der så er noget om snakken? Mon ikke kommunerne i så fald reelt mangler redskaber, der er forankret i planloven, til at styrke den grønne omstilling og en generel bæredygtig udvikling?

Netop disse spørgsmål, som har ledt op til nedenstående problemformulering, vil være udgangspunkt og omdrejningspunkt for projektet. Projektets formål er således at undersøge nuværende mangler og begrænsninger i planloven for at kunne foreslå væsentlige ændringer af planloven med henblik på at styrke planlægningen inden for bæredygtighed og grøn omstilling på lokalt og kommunalt niveau.

1.2 Problemformulering

Hvordan kan planloven styrkes, så den i højere grad fremmer og understøtter den grønne omstilling samt en bæredygtig udvikling i dansk kommunal- og lokalplanlægning?

Underspørgsmål:

- Hvordan har planlovens fokus og understøttelse af bæredygtighed udviklet sig siden loven trådte i kraft i 1992?
- Hvilke redskaber i planloven efterspørges der i høringssvarene til fremtidens planlov i forhold til bæredygtighed?
- Hvordan er det lykkedes at planlægge Stenløse Syd bæredygtigt?
- Hvordan kan samspillet mellem planloven og kommunal praksis anskues gennem indeværende teori samt casestudiet og høringssvarene?

1.3 Proces og afgrænsning

I det følgende gennemgås processen frem mod formuleringen af problemfeltet, ligesom projektets afgrænsninger konkretiseres.

1.3.1 Proces

Projektet startede ved en fælles interesse for fysisk planlægning, klimaet og bæredygtighed, samt måden hvorpå og særligt med hvilken hastighed vores verden og samfund udvikler sig. For at undersøge en aktuel problemstilling inden for dansk planlægning med fokus på bæredygtighed, var det oplagt at kigge nærmere på fremtidens planlov og de mange hørings svar fra forskellige aktører og interessenter. Det stod hurtigt klart ud fra både hørings svarene og debatindlæg fra Dansk Byplanlaboratorium, at der er en gennemgående frustration fra landets kommunale planlæggere vedrørende deres arbejde med klima og bæredygtighed. De kommunale planlæggere udtrykker en frustration over de mangler, begrænsninger og værktøjer, der eksisterer eller ikke eksisterer i planloven i forbindelse med arbejdet med kommuneplaner og lokalplaner. Høringen af fremtidens planlov er inddelt i ni temaer, hvor det er særligt relevant at kigge nærmere på det første tema: *Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur*. I arbejdet med og analysen af hørings svarene blev alle relevante og interessante hørings svar vedrørende det første tema noteret ned undervejs for at danne et overblik over de forskellige aktører og interessenter inden for dette tema. Herefter blev de noterede hørings svar gennemgået og sorteret for at indkredse relevante aktører og interessenter.

Et hørings svar var særlig interessant og dybdegående i forhold til de ni temaer, herunder også det første tema vedrørende grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur. Hørings svaret kom fra Egedal Kommune, og de understregede behovet for flere og bedre redskaber til at understøtte grøn omstilling og bæredygtighed, da Egedal Kommune mener, at det er nødvendigt, at der politisk er mulighed for at støtte og styre udviklingen for grønt liv og fremtid. Der bør samtidig ifølge Egedal Kommune genindføres nogle af de redskaber, der tidligere eksisterede i arbejdet med grøn omstilling og bæredygtighed, såsom muligheden for at sætte krav om lavenergi byggeri i lokalplanen. Derudover bør der udvikles en række redskaber, kommunerne kan anvende til at fastsætte rammer, som er målbare, og samtidig bør der videreudvikles på at fastsætte CO₂ rammer, som KL blandt andet også foreslog (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 309).

Efter at have læst hørings svaret fra Egedal Kommune, er kommunens arbejde med bæredygtighed, klima og FN's verdensmål blevet undersøgt, og det er tydeligt, at Egedal

Kommune har mange interessante tiltag og projekter indenfor disse områder samt fremstår meget proaktive inden for disse temaer. Det er derfor oplagt at bruge Egedal Kommune som casestudie i forbindelse med projektets problemfelt og undersøgelse af de udfordringer, der er i den nuværende planlov.

Egedal Kommune udformede som sagt et dybdegående høringssvar til fremtidens planlov, men for at arbejde med konkrete problematikker, problemstillinger og løsninger ønsker projektet at fokusere på bestemte områder indenfor emnet. Det følgende afsnit vil derfor afklare, hvilke afgrænsninger, der er blevet taget som del i processen og undersøgelsen af problemfeltet.

1.3.2 Afgrænsning

Projektet vil afgrænse sig til at arbejde med tema 1 i høringssvaret, dog ikke til 'styrket natur' - herunder landskab, natur og biodiversitet, da projektet ikke forholder sig til disse emner, men derimod arbejder med bæredygtighed og grøn omstilling i en by-sammenhæng og i forhold til byggeri og bebyggelse. Afgrænsningen til grøn omstilling og bæredygtig udvikling i planlægningsfaget ses også i gennemgangen af genealogien i projektets del 5, heri planloven, FN's verdensmål, Agenda 21, høringssvaret, Egedal Kommune og Stenløse Syd. Endvidere har afgrænsningen haft betydning for vores teoretiske valg, hvor Wheeler er blevet inddraget til at belyse bæredygtig planlægning; Andersen, World Economic Forum og EU-initiativer til at inddrage cirkulær økonomi; samt Holm & Stauning og Søndergård, Hansen & Stærdahl til at redegøre for holistisk planlægning og transitionsteori.

De forskellige afgrænsninger, som alle relaterer sig til grøn omstilling og bæredygtig udvikling, er valgt med henblik på at skabe en klar rød tråd. Ud fra begrundelsen om, at disse temaer og dertilhørende problematikker i udviklingen af fremtidens planlov findes særlig interessante, danner afgrænsningerne dermed rammen for udviklingen af projektet.

1.4 Covid-19

I løbet af arbejdet med dette projekt stødte vi på en række udfordringer i forbindelse med udbruddet af Covid-19 i foråret 2020. Den nationale lockdown i Danmark startede d. 13. marts 2020, hvilket betød, at nærmest hele landet blev sendt hjem, herunder offentligt ansatte og uddannelsesinstitutioner (Frandsen, 2020). Først og fremmest betød det en ændring af vores arbejdsgang og metoder, samt at vi skulle forholde os til en ny global krise og pandemi - udover klimakrisen, som danner grundlaget for dette projekt. For projektet betød det, at vi ikke havde mulighed for at mødes og arbejde på projektets udvikling og diskutere i fællesskab.

Derimod har alt kommunikation internt og med vores vejleder fra d. 13. marts foregået virtuelt, og dette har haft sine udfordringer i form af ikke at kunne mødes og diskutere, analysere og gennemarbejde teksten i fællesskab - noget, som er en stor del af Roskilde Universitets identitet. Derudover betød det også, at vi havde udfordringer med at få skabt et samarbejde med Egedal Kommune og bruge dem som sparringspartner - selvom vi havde kontakt med Jana Eger Schrøder fra Egedal Kommune, som fandt vores projekt særlig spændende og relevant. På grund af Covid-19 havde de dog ikke ressourcerne eller tiden til at bidrage til projektet, hvilket betød en ændring i vores metodevalg og manglende indsigt i den viden og de udfordringer, kommunale planlæggere sidder med i Egedal Kommune i arbejdet med grøn omstilling og bæredygtig planlægning. På trods af disse udfordringer vendte vi dem til vores fordel i arbejdet med projektet og brugte vores kompetencer fra Roskilde Universitet til at tænke ud af boksen, være omstillingsparate og styrke vores samarbejdsevner.

1.5 Læsevejledning

Projektet er bygget op således, at første halvdel fra del 1 til 4 udgør grundlaget for anden halvdel fra del 5 til 8. Det anbefales derfor at læse projektets dele læses kronologisk. Del 1, som nu afsluttes, sætter rammerne for projektet fra gennemgang af problemstillingen til proces og forudsætninger for udarbejdelsen af projektet. Del 2, 3 og 4 skal ses som tre parallelle afsnit, som til dels er indbyrdes uafhængige, men som bygger ovenpå del 1 og samtidig danner grundlag for del 5 til 8. Disse tre parallelle ben indeholder henholdsvis i del 2 diskursteori og genealogi samt casestudiet som metode, i del 3 casebeskrivelse af Egedal kommune og Stenløse Syd, samt i del 4 teoretiske perspektiver på bæredygtig planlægning og forandring.

Herefter følger del 5 som analyserer, hvilken rolle og udvikling bæredygtighed har spillet i dansk planlovgivning siden 1992, samt analyserer de indsamlede hørings svar i forbindelse med planlovsevalueringen. Heri viser genealogien udviklingstendensen i de institutionelle rammer for bæredygtig planlægning samt de eksisterende praksisproblemer inden for bæredygtig planlægning.

Ovenstående samles til en generel diskussion i del 6, som relaterer projektets fortløbende dele til hinanden. Diskussionen inddrager genealogien, casestudiet og de teoretiske perspektiver med det formål at skitsere en helhed, der viser svaghederne, styrkerne og potentialet i dansk bæredygtighedsplanlægning.

Afslutningsvis følger projektets konklusion i del 7 og perspektivering i del 8.

DEL 2
VIDENSKABSTEORI
OG METODE

2.0 Videnskabsteori og metode

Del 2 vil redegøre for vores forståelse af diskursteori og anvendelsen af samme i forbindelse med projektets videnskabsteoretiske position i form af kritisk realisme. Her fungerer diskursteorien som en indføring i planlægningsfeltet som diskursivt præget. Dette leder videre til en redegørelse for de benyttede metodiske tilgange i form af genealogi og casestudie.

Afsnit 2.1 vil redegøre for diskursteoriens og genealogiens begreber samt mødet mellem diskursteori og kritisk realisme. Heri indgår et oprids af, hvilke rammer mødet mellem kritisk realisme og diskursteorien sætter for projektet. Indenfor denne rammesætning redegør vi for projektets muligheder for normativitet og kritik set i et henholdsvis diskursivt og kritisk realistisk lys, samt hvilken konkret betydning, det har for synet på forholdet mellem det diskursive domæne og virkeligheden. Diskussionen mellem kritisk realisme og diskursteori leder ud i en redegørelse for, hvordan vi udfører genealogien, herunder på hvilke måder vi følger og divergerer fra genealogien i original forstand.

Afsnit 2.2 vil redegøre for projektets metodiske casestudie med udgangspunkt i Bent Flyvbjerg. Afsnittet redegør for styrkerne i casestudiet, samt hvordan det mere specifikt bidrager til projektet.

2.1 Diskurser og genealogi som videnskabsteori og metode

De seneste 30 år har vi set forsøg på at indskrive bæredygtighed i det danske plan-system, og samme fænomen ses nu i forbindelse med planlovsevalueringen, som måske fører til udformningen af en ny planlov. Inden for et kritisk realistisk rammeværk kan vi - med et diskursteoretisk epistemologisk afsæt og genealogien som metode - få indsigt i de historiske begivenheder, som har formet nutidens policy rationaler gennem diskursive kampe og forhandlinger. Vi vil i den genealogiske og casebaserede diskussion benytte Søndergård, Hansen & Stærdahls transitionsteori om omstilling af "sociotekniske systemer" og "sociotekniske regimer", som uddybes i afsnit 4.0 *Bæredygtighed og grøn omstilling i planlægningsteori*, samt governmentality begrebet, som uddybes i løbet af indeværende afsnit, som overordnet forståelsesramme. Herudover bruges genealogien med henblik på at skabe indsigt i forandringsperspektiverne for grøn omstilling gennem dansk lovgivning.

Genealogien vil i udvalgte nedslag følge udviklingen i, hvilken betydning og rolle bæredygtighed har spillet i planloven, samt hvilken rolle den spiller i dag. Genealogien vil senere relateres til vores forståelse af kommunal praksis inden for bæredygtig omstilling, eksemplificeret gennem casestudiet Egedal Kommune og Stenløse Syd.

2.1.1 Videnskabsteori i diskursanalyse

Begrebet diskurs karakteriseres af mening eller betydning, hvor det i diskursanalysen netop er meninger og betydninger, der er genstanden for analyse frem for direkte mekanisk kausalitet (Hansen, 2012, 236 & 241). Fordi det er mening og betydning, som er i fokus, findes der i diskursive domæner ikke nogen entydig sandhed, ligesom der heller ikke per se findes nogen 'positiv' ontologisk sandhed inden for diskursteorien selv (Hansen, 2012, 236). Derimod peger diskursteorien på forskellige variationer af sandhed, hvor karakteristikken af et objekt eller genstand altid sættes diskursivt.

Allan Dreyer Hansens eksempel med ghetto-planen fortæller, at der ikke findes en enestående karakteristik af en genstand, men med diskurser ændres forståelsen og dermed betydningen af de boligområder, som berøres af ghetto-planen. Forstået således er det diskurserne, der giver samfundets genstande mening. Derfor findes der også et strukturalistisk islæt i diskursteorien, siden det ikke er individer, som fuldstændigt egenhændigt beslutter sig for, hvilke betydninger ting har, men nærmere hvilke diskurser, der har vundet indpas og således udgør et midlertidigt dominerende rationale (Hansen, 2012, 235-336).

Diskursbegrebet kan ligeledes beskrives som sproglige udsagn, hvor det ikke kun er den enkelte sætning i udsagnet, men også den kontekst udsagnet udtrykkes i, som giver den specifikke sætning betydning. Inddragelsen af kontekst i diskursbegrebet, for eksempel de eksakte sociale forhold udsagnet sker i eller under, åbner muligheden for samfundsvidenskabelig analyse og fortolkning (Hansen, 2012, 336-237 & 244). Opgaven for den diskursive analyse og fortolkning bliver at vise en mangfoldighed af sandheder, modsat at vise en samlet samfundsstruktur, hvilket i praksis kræver, at analysens historisering af feltet forholder sig konkret til materialet og formår at fortolke materialet i henhold til de mange forskellige virkelighedsopfattelser (Hansen, 2012, 241). En pointe er hermed, at historien ikke er determineret af en overliggende samfundsstruktur eller -isme, men derimod gennem kampe eller forhandlinger mellem forskellige diskurser, hvor analysen af diskurserne giver indsigt i dannelsen af rationaler. Dette giver således indblik i nutidens herskende rationaler, samt de rationaler, der er faldet i baggrunden, hvilket kaldes diskontinuitet (Hansen, 2012, 242-243 & 248).

Laclau og Mouffe definerer diskurs som “[...] *struktureret totalitet af differentielle positioner*” (Hansen, 2012, 259), og selvom projektet ikke holder på en radikal konstruktivistisk verdensforståelse - ligesom Laclau (Hansen, 2012, 256-257) - giver citatet alligevel en god indføring i at anskue mønstre af idéer som diskurser. Det kan forstås sådan, at vi indenfor bæredygtighedsfeltet kan finde mange forskellige idéer om samme perspektiv eller mange perspektiver på samme idé, hvor idéerne tilsyneladende er organiseret i mønstre indenfor feltet i form af sammenhængende rationaler. Hvordan vi i praksis behandler forholdet mellem konstruktivisme, strukturalisme og diskurser behandles i afsnit 2.1.3 *Projektets syn på og brug af diskursteori* samt afsnit 2.1.4 *Genealogien som metode*. Inden da vil vi først i korte træk beskrive, hvordan vi opfatter mulighedsrammerne for kritik og normativ tænkning med en diskursiv tilgang til bæredygtighed.

2.1.2 Rammer for kritik og normativitet

Det kritiske formål i genealogi er at vise, hvorledes den historiske udvikling er drevet af kampe og således ikke forudbestemt gennem kausale mekanismer, der uundgåeligt har ført civilisationen fra et historisk trappetrin til det næste. Pointen er, at siden verdensordenen ikke er givet på forhånd, er en anden verden per se mulig. Foucault anså sine analyser som våben til forandring, hvor den producerede viden i lige så stort omfang var tiltænkt praktisk indsigt til forandring, som det var tænkt som vidensproduktion i sig selv. Denne praktiske kritik kan med Foucaults optik ses som et instrument, som ikke har til opgave at rangordne sociopolitiske og økonomiske systemer, men som sætter skarpt på, hvad der i samtiden fremstår som endegyldigt sandt (Hansen, 2012, 252). Således

kan vi problematisere, hvad der fremstår som sandt eller eneste mulige praksis, hvor vi i Foucaults ånd lige så anskuer vores projekt som viden med et praktisk anliggende.

Som beskrevet i efterfølgende afsnit *2.1.3 Projektets syn på og brug af diskursteori*, ligger vi os op ad et kritisk realistisk verdenssyn. Gennem det verdenssyn anerkender vi diskursernes indflydelse på planlægning (Jensen, 2014, 111) og som greb til at stille sig kritisk overfor det værende og vise historisk udvikling som kampe i stedet for lineær. Samtidig er vores kritikramme ikke indsnævret til at vise kampe frem for historisk linearitet, da vores kritik ligeså vil have et kritisk teoretisk normativt islæt, hvor vi peger på problematikker, som ikke lever op til de samfundsstandarder, vi mener, der kan argumenteres for i lyset af klima- og miljøkrisen (Hansen, 2012, 252). Vi mener, at kritikken og problembelysningen styrkes gennem en normativ kritik, som har lettere adgang til explicit at artikulere, hvilke normative samfundsstandarder, der er mulige og derfor burde indføres. Dermed ikke sagt, at diskursteori ikke kan pege på normative samfundsstandarder, men normativet i diskursteori kræver en selvransagelse af egne diskurser (Hansen, 2012, 270-271).

Som vi beskriver i nedenstående afsnit *2.1.3 Projektets syn på og brug af diskursteori*, mener vi, at omstillings- og bæredygtighedsfeltet går udover diskursiv viden. Vi er af den holdning, at vores kritik indeholder noget 'rigtigt' i modsætning til blot at være et diskursivt alternativ. I analysen i del 5 vil vi således forbeholde os retten til at pege på 'best practice' og i diskussionen i del 6 nødvendigheden af at overgå selv 'best practice', som den kendetegnes ved casestudiet. Diskursteoriens rødder har i den kontekst en fordel i omsætning af sin kritik gennem undvigelsen af total-strukturelle samlebetegnelser såsom 'kapitalisme og dets væsen'. Sådanne rødder kan findes i Antonio Gramscis begreb om kulturel hegemoni, hvor disciplinerende institutioners internaliserede politiske sindelag ikke er sat i sten af den herskende ideologi. (Hansen, 2012, 258). På den måde kan det påpeges, at institutionel governance ligeledes heller ikke har et indre væsen, og er derfor så vidt åben for politisk intervention og omstilling. Denne mulighedsåbning for kritik og omstilling af kommunal styring kan omsættes til konkret kritik indenfor et konkret felt, som i vores tilfælde er planlovens rolle i at fremme grøn omstilling og bæredygtig udvikling i det kommunale governance felt.

2.1.3 Projektets syn på og brug af diskursteori

Når det skrives, at vi ikke bevæger os indenfor et socialkonstruktivistisk ståsted, rejser det naturligvis spørgsmålet om, hvilken videnskabsteoretisk praksis projektet så indeholder? Projektets videnskabsteoretiske praksis finder grund i nærheden af kritisk realisme. Vi vil ikke lægge megen yderligere vægt på den nærmere definition af kritisk realisme udover et par pointer, som hjælper med at forstå nogle af rationalerne i afsnit *2.2 Genealogien som metode*.

Kritisk realisme rummer både et strukturalistisk- og et konstruktivistisk element. Imens eksistensen af objektive strukturer, strukturelle kausaliteter med videre anerkendes, står dette ikke i modsætning til kendsgerningen, at virkeligheden opfattes socialt gennem aktørers kommunikative og materielle handlen, hvilket både producerer og reproducere forskellige virkelighedsopfattelser (Buch-Hansen & Nielsen, 2012, 295). Selvom de to videnskabsteoretiske traditioner ikke står i et modsætningsforhold inden for en kritisk realistisk position, er det dog vigtigt at lægge vægt på, at vi forstår bæredygtighedsfeltet som noget, der går ud over diskurser, og vi adskiller os dermed både fra Foucault, Laclau og en række andre diskursteoretikere (Buch-Hansen & Nielsen, 2012, 296).

Vi vil således anvende diskursbegreberne i en mere praksisorienteret tilgang, hvor vi kan bruge visse diskursteoretiske begreber til at belyse bemærkelsesværdige iagttagelser gennem genealogien. Den lavpraktiske tilgang til genealogien er formet ud fra et kritisk realistisk metodisk tilhørsforhold, hvor metodisk praksis afgøres af, hvilken metode der bedst besvarer problemstillingen, ideelt uden nogen forudindtagethed om visse metoders overlegenhed (Buch-Hansen & Nielsen, 2012, 299). Resultatet heraf er en relativt selektiv læsning af diskursteorien og genealogien samt den benyttede teori. Vores læsning genopbygger en argumentkæde ud fra de diskursbegreber og teoretiske indsigter med det formål at anskue bæredygtig planlægning ud fra en ny sammensat vinkel. Ud fra den indstilling er projektet, trods dets brug af diskursbegrebet, ikke et diskursorienteret projekt per se. I kritisk realistisk ånd forsøger projektet derimod at hente det bedste fra flere verdener med henblik på bedste videnskabelige praksis (Buch-Hansen & Nielsen, 2012, 300-301).

Synet på forholdet mellem diskursteoriens konstruktivistiske holdepunkt og vores analytiske og normative samfundssyn som delvist strukturalistisk er således, at samfundet i høj grad er struktureret, men at der i og mellem strukturerne udspilles diskursive kampe, der har potentiale til at forandre eller bibeholde de strukturelle forhold. I den forstand anskuer vi et dialektisk forhold mellem konstruktivisme og strukturalisme, hvor strukturer

sætter konteksten af handlen, er handlen inden for de strukturelle rammer i stand til både at reproducere de strukturelle rammer eller forsøge at bryde med dem enten bevidst eller ubevidst (Wacquant, 2006, 6; Jensen, 2014, 111). Aktør-struktur spørgsmålet kan ses som et samspil, hvor aktørerne og strukturerne gensidigt påvirker hinanden, hvor resultatet af denne gensidige påvirkning kan indfanges over tid (Buch-Hansen & Nielsen, 2012, 292). Ovenstående aktør-struktur vinkel er et vigtigt led i argumentationen for at bruge diskursteori og genealogi som metodisk greb i projektet, da diskursteorien åbner op for én forståelse af forholdet mellem strukturer, teori og praksis, ved at holde det vi siger og gør op imod det, som umiddelbart er. Diskursforståelsen bidrager på den måde både til vores problemforståelse og retningen for, hvorledes det kan interveneres fremadrettet indenfor dansk bæredygtighedplanlægning.

Diskurser er virkelige i den forstand, at de diskurser eller rationaler, der dominerer, har indflydelse på praksis og dermed den fysiske verden - de er altså en del af planlægningsfeltets virkelighed (Jensen, 2014, 111). Anne Jensen anskuer sådan en virkelighed mellem diskurser og planlægning, hvilket kan undersøges nærmere med afsæt i governance-begrebet. Governance adskiller sig fra government begrebet ved at betegne en styringsform, som gennem orden og struktur (modsat kaos) kalder på kollektiv handlen og kommunalt selvstyre. Aktør-netværk er derfor et 'naturligt' led i governance, som struktureret og kollektivt socialt handlende aktører. Som vi ser i løbet af følgende afsnit, samt afsnit 2.2 *Genealogien som metode* og afsnit 4.0 *Bæredygtighed og grøn omstilling i planlægningsteori*, er de gældende rationaler blandt aktørerne skelsættende for, hvilke problemer og løsningsmuligheder, der er anerkendelsesværdige. Dette påvirker planprocessen, hvorfor diskurser og rationalitet må erkendes som formgivende faktor inden for praksis (Jensen, 2014, 111-112). Her kan der tænkes på Foucaults begreber objektivering og subjektivering. Med objektivering menes, at mennesket gøres til objekt for viden gennem institutionelle arenaer, hvor alle får en rolle, som konstrueres og konstitueres på institutionelt niveau (Hansen, 2012, 250). Med subjektivering menes, at subjekter tager den 'objektive' givne rolle på sig og udlever den, hvorfor praksisregimets regler og sandheder bliver gældende i virkeligheden (Hansen, 2012, 250-251).

De dominerende rationaler i styringen betegnes af Foucault som governmentality eller styringsrationale (Jensen, 2014, 114). Ifølge Foucault kan styringen i governmentality anskues, som hvilende på et "*ensemble formed by institutions, procedures, analyses and reflections, the calculations and tactics*" (Jensen, 2014, 114). Måden at tænke på i styringen bliver som en taktstok for samfundsaktørerne, hvor styringsrationaler kan anskues som "conduct of conduct", som er med til at sætte horisonterne og begrænsninger

i selve tænkningen, eksempelvis ligger der heri, hvilken viden, der anskues for sand eller legitim (Jensen, 2014, 115). Disse former for tænkning eller rationaler set gennem governmentality-begrebet forekommer i deres samtid naturlige for aktørerne som 'objektive' metoder, beregningsmodeller, klassifikationsmodeller med videre (Jensen, 2014, 15). Men som tidligere beskrevet gør diskursteorien en pointe ud af, at sådanne 'objektive' modeller eller tænkemåder udgøres af historiske herskende diskurser. Hvad der var sandt for hundrede år siden, er ikke sandt i dag, og hvad der er sandt i dag, er ikke sandt hundrede år ud i fremtiden.

Governmentality-optikken kan således give en forståelse for, hvordan selve tænkningen og rationalerne opererer inden for den organiserede handlingsramme, som samfundet og samfundsforvaltning er (Jensen, 2014, 115). Med organiseret handlingsramme menes der, at governmentality eller styringsrationale har systemisk karakter, noget Foucault kaldte styringsteknologier (ikke at forveksle med teknologi i mere materiel forstand). Betydningen er, at når idéer bliver omsat til praksis bliver de systemiske rationaler omsat til systemisk praksis, dermed forstået at praksis har svært ved at transcendere den systemiske referenceramme for godt og dårligt, videnskabeligt og uvidenskabeligt, rolle forståelser, anerkendte praksis metoder og instrumenter med videre, hvorfor praksis ofte reproducerer styringsrationalerne (Jensen, 2014, 116).

Når governance ovenfor karakteriseres af selvstyre, indebærer det anerkendelse af subjektets evne til selvforvaltning samt planlægningens kompleksitet som hinsides stat og marked funderet i det senmoderne samfunds faste og løse netværk (Jensen, 2014, 110). Heri er aktørerne (både embedsfolk og folk) agenter med egne handlingskapaciteter til forandring, og dermed også refleksivitet i deres praksis. Selvom styringsrationaler bliver internaliseret og normaliseret, er disse rationaler sjældent reproduceret i et 1:1 forhold. I stedet bliver de tilpasset individets øvrige subjektivitet og skaber således et spændingsfelt mellem det normaliserede og disciplinerende og så de konkurrerende diskurser, som findes i et uendeligt antal variationer. I dette spændingsfelt findes et mulighedsrum og handlingsrum for at bryde med 'normal praksis' og genfortolke planlægningens diskurser og rationaliteter (Jensen, 2014, 117). Idéen om mulighedsrum får et mere konkret udtryk i afsnit 4.0 *Bæredygtighed og grøn omstilling i planlægningsteori*, samt afsnit 6.2 *Government, governance og viljen til holistisk planlægning*.

Det narrativ vi vil forsøge at belyse, inddrager Foucaults governmentality begreb og udvalgte begreber blandt Laclau og Mouffes diskursbegreber for at danne ramme om fortællingen. Afsnittet tager afsæt i begrebet "artikulation" som et centralt diskursteoretisk

begreb. Med artikulation menes, når aktører udvikler diskurser gennem sprogligt udtryk og specifikke sammenknytninger af mening (Hansen, 2012, 259). Laclau bruger artikulationsbegrebet til at sige, at alt er diskursivt, eftersom ingen mening er endegyldig. Som vi har positioneret os i relation til kritisk realisme i ovenstående, vil vi ikke bruge begrebet til at sige, at alt er diskursivt. Til gengæld giver artikulation en ramme for, hvordan og hvorfor diskurser udvikles, siden diskurser kan forandres gennem artikulation og re-artikulation. Med den opfattelse ophæves den strukturelle rigiditet i forholdet mellem strukturer og idéer, sådan at forholdet mellem aktør og struktur kan ses i en dynamisk optik.

I de overordnede herskende diskurser findes "knudepunkter", som betegner de centrale værdier indlejret i diskurserne. For liberalisme kunne det være frihed, for socialdemokratiske kunne det være lighed. Knudepunkter giver som regel artikulationen en retning (Hansen, 2012, 260). Nogle gange oplever samfund en krise som ryster visse dominerende diskurser, siden deres rationaler ikke kan rumme eller forklare krisen. Sådan en begivenhed kaldes dislokation, og fremtvinger nye artikulationer og konkurrerende diskurser. Vinder en af de konkurrerende diskurser kaldes genetableringen af diskursiv stabilitet for fiksering eller sedimentering (Hansen, 2012, 261). Netop sådan en dislokation kan vi øjne i konteksten af klima og miljøkrisen, hvorfor et diskursivt og genealogisk blik på bæredygtighed i planlægning kan bidrage til at gennemskue samfundets omstillingsfase eller mangel på samme.

2.1.4 Genealogien som metode

Projektet metodiske tilgang har udgangspunkt i den genealogiske metode. Det betyder, at den undersøgte problemstilling bliver sat i et historisk perspektiv, hvor nutidens vilkår og udfordringer undersøges på baggrund af fortløbende betingelser og ændringer. Konkret betyder dette, at evalueringen af planloven undersøges i et planhistorisk perspektiv. På samme måde vil grundlaget for bæredygtig planlægning i form af lovgivning blive undersøgt i lyset af de ændringer, debatter og lokale projekter, som løber forud for lovgivningen, som den ser ud i dag.

Genealogien karakteriseres af Allan Dreyer Hansen som "[...] en historisk optrævling af alle de "tråde", der har ført frem til det, vi undersøger." (Hansen, 2012, 248). På trods af at metoden bruger historieskrivning som sit værktøj, er det nærmere samtiden, der forsøges belyst ved at fortælle en "specifik historie" (Hansen, 2012, 248). Det handler om at indkredse sit felt eller sin 'historie', således at der undgås totaliteter såsom 'det kapitalistiske samfund' eller idéen om uomgængelige samfundsstrukturer. Til gengæld

kan der via sporing af det givne felts (diskursive) historie opnås indsigt i de rationaler, der konstituerer nutidens praksisregimer, hvor praksisregimer ifølge Foucault er “[...] steder hvor det der siges og det som gøres, pålagte regler og givne begrundelser, det planlagte og det der tages for givet, mødes og forbinder sig med hinanden.” (Hansen, 2012, 248-249). Hansens fortolkning af Foucault ligger stor vægt på at spore diskontinuitet med henblik på at afdække fortidens alternative rationaler, så nutidens rationaler ikke længere i sig selv synes hverken naturlige eller nødvendige (Hansen, 2012, 249). I vores operationalisering af genealogien vil vi anskue diverse planlovsdebatter og juridiske forslag og vedtagelser samt kommunal praksis, som udtryk for diskursive kontinuiteter og diskontinuiteter indenfor bæredygtighedsfeltet, samt den politiske og fysiske udvikling i Stenløse Syd som et udtryk for dislokation. Vi mener, at lov på sin vis kan anskues som juragørelsen af knudepunkter og sedimentering. Sådan kan casestudiet som ‘first mover’ og deres forsøg på en ‘ny praksis’ ses i relation til kommunens eget samt andres høringsvar, som et politisk krav om sedimentering af en fremvindende ny miljødiskurs og diskursivt knudepunkt.

Samtidig er vores genealogi ikke en modhistorie i en foucaultsk forstand af to grunde: Genealogi vil i et mere traditionelt sigte afdække genstandsfeltet i så bredt et spektrum, at det på historisk vis kan berøre områder, der er genstandsfeltet komplet fremmed i analysens egen samtid (Hansen, 2012, 249). Herudover ville en mere klassisk genealogi udforske feltet inden for en længere årrække end de 30 år, der omtales i problemfeltet, hvor nogle genealogier afsøger genstandsfeltets udvikling gennem flere århundreder (Hansen, 2012, 254). Vi forbliver på en smallere og kortere genealogisk sti for at stille skarpt på lovens relation til miljø- og klimadebatten i dag.

Når det skrives, at genealogien bruges i projektet til at belyse kontinuiteter og diskontinuiteter inden for bæredygtighed, er det med formål at anlægge et kritisk blik på forholdet mellem klima- og miljøkrisedebatten og de juridiske og praktiske offentlige sidestykker, her forstået primært som planloven, men også blandt andet som bygningsreglementet og miljøvurderingsloven. Casestudiet er i diskursiv forstand således udtryk for det Foucault kaldte praksisregimer, “hvor det som siges og gøres”, møder ‘spillets regler og rationaler’. Casestudiet i sin sociopolitiske og fysiske udformning er produktet af dette møde. Siden casestudiet kan siges at være ‘best practice’ jævnfør afsnit 3.0 *Stenløse Syd i Egedal Kommune*, er det interessant at lade genealogien møde det praksiseksempel, da det både udtrykker det bedste, der kan gøres inden for de nuvæ-

rende betingelser for planlægning, samt er en aktiv medspiller i planlægningsfeltets diskursive kampe, som set i høringsvarene i forbindelse med planlovsevalueringen jævnfør afsnit 5.3 *Fremtidens planlov*.

Med den optik vil genealogiens højdepunkter og konklusioner relateres til kommunal praksis og de kommunale mulighedsrammer gennem begreberne praksisregime, government, governance og governmentality samt de teoretiske perspektiver præsenteret i kommende afsnit 4.0 *Bæredygtighed og grøn omstilling i planlægningsteori*.

Genealogien vil således implicit og udvalgt eksplicit fremhæve diskursive kampe, som kan redegøre for feltets nuværende diskursive dannelse. Sammenholdt med transitions-teorien giver det et bud på, hvorfor der findes en kløft mellem klima- og miljødiskursen og hverdagens praksis. Herudover kan kombinationen af teorien og genealogien til gengæld også pege på de åbningsmuligheder, der findes for praktisk grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Vi tilføjer altså genealogien et kritisk realistisk islæt i form af normativitet og forklarende kausalitet.

2.3 Casestudie

Projektet vil gøre brug af et casestudie i forbindelse med bæredygtig udvikling og grøn omstilling i Egedal Kommune og særligt Stenløse Syd. Et casestudie udmærker sig ved at kunne bidrage med en detaljeret viden om et bestemt område, hvilket i dette tilfælde er Stenløse Syd med et fokus på, hvordan den daværende Stenløse Kommune lykkedes med at planlægge området i en bæredygtig retning.

Flyvbjerg beskriver, hvordan et casestudie er en vigtig metode inden for samfundsvidenskaberne, da den viden, som et casestudie kan bidrage med, netop er kontekstafhængig, og dermed har betydning for, at mennesker kan udvikle sig og tage del i en proces (Flyvbjerg, 2010, 466). I et kommunalt perspektiv vil det sige, at en grundig beskrivelse af casestudiet vil kunne bidrage med alternative og anderledes måder, samt mere håndterbare inputs til, hvordan en kommune kan planlægge efter mere bæredygtig udvikling og grøn omstilling, som i projektets casestudie med Stenløse Syd.

Ifølge Flyvbjerg er udvælgelsen af casestudiet særligt relevant i forhold til projektets problemstilling og dets undersøgte områder. Stenløse Syd, og herunder Egedal Kommune, er gennem en grundig proces og analyse af høringsvarene, samt anden dokumentanalyse, blevet udvalgt som projektets casestudie, der i dette tilfælde er et ekstremt casestudie. Flyvbjerg beskriver dette som "*at opnå information om usædvanlige cases, som kan være særligt gode/succesfulde eller særligt problematiske i en mere snævert defineret forstand*" (Flyvbjerg, 2010, 475). Stenløse Syd ses som et 'best practice'-eksempel i udviklingen af et bæredygtigt område inden for kommunal og lokal planlægning, samt som en usædvanlig case for sin tid og har ofte været brugt, som et eksempel for bæredygtig udvikling og grøn omstilling. Den ekstreme case er samtidig velegnet til at markere et eksempel eller en pointe på en særlig dramatisk måde, som i tilfældet med projektets inddragelse af Stenløse Syd som et forbillede for fremtidig bæredygtig planlægning (Flyvbjerg, 2010, 474).

Projektets problemstilling og undersøgte område består endvidere af en evaluering af planloven, de mange høringsvar og manglen på redskaber i arbejdet med bæredygtig udvikling og grøn omstilling. Evalueringer er oftest kompleksitetsreducerende, hvilket er med til at skabe et skarpt fokus på en problemstilling. Projektet ligger blandt andet op til at undersøge, hvilke redskaber og lovgivninger der eksisterer et behov for på kommunalt og lokalt niveau i arbejdet med bæredygtig planlægning. Flyvbjerg understreger videre

vigtigheden i at holde et casestudie åbent. Casestudiet skal fremstilles i dets mangfoldighed, hvilket opnås ved at opbygge casehistorien af de mangesidede, komplekse og i nogle tilfælde indbyrdes modstridende fortællinger, som casen belyser (Flyvbjerg, 2010, 483). I projektets tilfælde har det dog, som beskrevet i afsnit 1.4, ikke været muligt at få denne indsigt fra de kommunale og lokale planlæggere i daværende Stenløse Kommune eller Egedal Kommune. Derimod blev der lavet en grundig dokumentindsamling og analyse til at belyse Stenløse Syds mangfoldighed og kompleksitet. Ved at holde casestudiet åbent, gives der mulighed for at læserne kan lave deres egne fortolkninger og drage konklusioner omkring, hvad casestudiet omhandler. Flyvbjerg beskriver dette på følgende måde;

“Formålet er at åbne mulighed for, at studiet kan have forskellige betydninger for forskellige mennesker. Jeg forsøger at opnå dette ved at beskrive casen med så mange facetter og dilemmaer – som livet selv – at forskellige læsere kan blive tiltrukket, eller frastødt, af forskellige ting i casen.”

(Flyvbjerg, 2010, 483).

Særligt i Stenløse Syd er det vigtigt at være opmærksom på, hvilke forudsætninger der har været gældende, samt hvilket redskaber og værktøj den daværende Stenløse Kommune benyttede sig af for at forstå casestudiets fulde billede og nuancer. Stenløse Syd bruges endvidere til at belyse, hvordan nogle af disse metoder i arbejdet med mere grøn omstilling og bæredygtighed i området kan inddrages i planloven og lokalplan-kataloget. Flyvbjerg understreger i forlængelse heraf, at et casestudie ikke kan eller skal fortælles kortfattet eller opsummeres i hovedpointer og resultater. Derimod er casehistorien resultatet i sig selv;

“Den er en „virtuel virkelighed“, som læseren kan tage midlertidigt ophold i. Belønningen ligger i en større opmærksomhed over for de spørgsmål og problemer, historien drejer sig om, og som man ikke kan få fra teori. Studerende kan med fordel slippes løs i denne form for virkelighed, som er en god øvelsesplads med indsigter i det virkelige livs praksisser.”

(Flyvbjerg, 2010, 483).

Dette har været særlig relevant at understrege i projektets udarbejdelse og tilblivelse, hvor virkelighedens praksis, her forstået som relationen mellem planloven, kommuneplaner, lokalplaner og arbejdet med bæredygtighed og grøn omstilling i praksis, har været hovedfokus i projektets problemstilling. Flyvbjergs (2010) tilgang til casestudiet vil

dermed blive brugt som ramme for projektets redegørende afsnit, samt analyse og diskussion, af Stenløse Syd og Egedal Kommune. Tilgangen til casestudiet vil give en forståelse for, hvilke faktorer der var gældende for Stenløse Syd, samt dets historie og proces, og hvilke muligheder og redskaber som kunne være gældende i en fremtidig planlov. Derudover vil Flyvbjergs metode om casestudiet belyse mange af de kompleksiteter og tidligere muligheder og redskaber, som der var gældende for udviklingen af Stenløse Syd.

DEL 3
STENLØSE SYD
I EGEDAL KOMMUNE

3.0 Stenløse Syd i Egedal Kommune

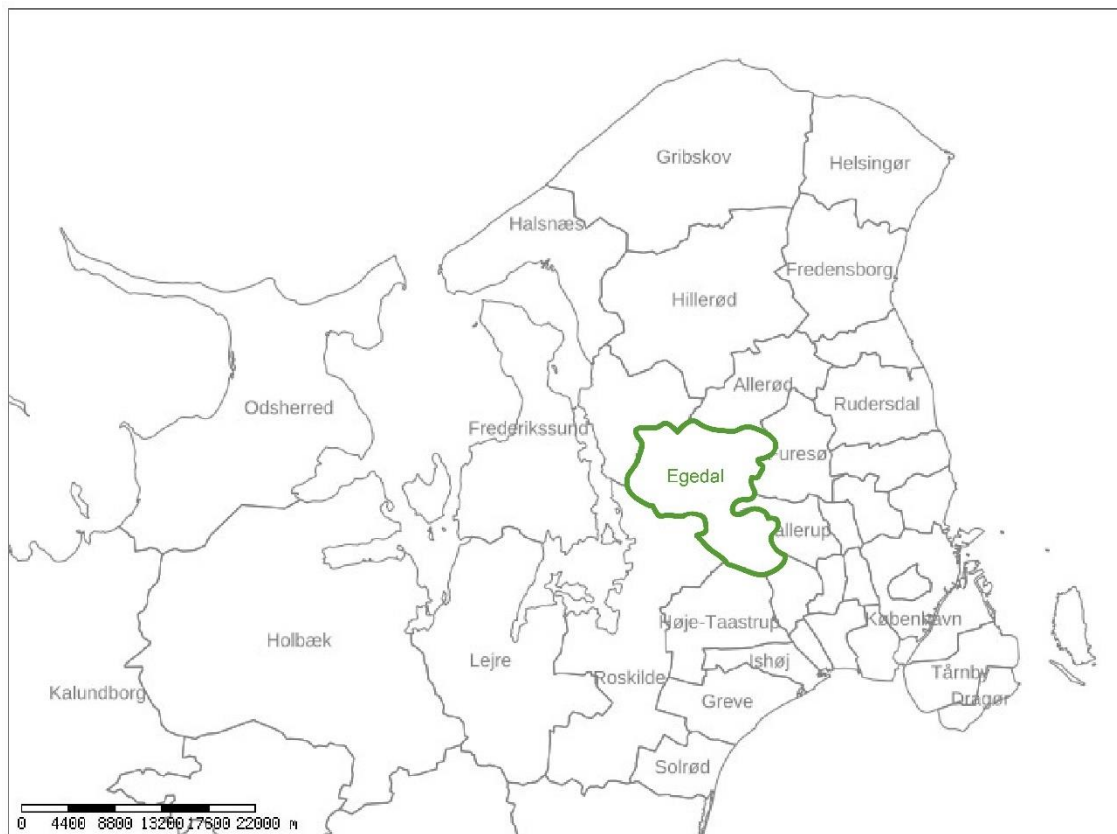
Del 3 vil introducere casestudiet Stenløse Syd i Egedal Kommune med henblik på at give en indsigt i områdernes politik og historien i forhold til bæredygtig planlægning. Heri redegør afsnittene for en række af områdernes eksisterende konkrete bæredygtige initiativer og planer, samt hvilke virkemidler områderne har benyttet hertil.

Afsnit 3.1 introducerer Egedal Kommune og dets planstrategi for 2019. Afsnittet udspecificerer kommunens planstrategiske punkter for kommunens arbejde med grøn omstilling og bæredygtig udvikling.

Afsnit 3.2 introducerer Stenløse Syd, beliggende i Egedal Kommune, som et område, der er ekstraordinært fremadtænkende i forhold til bæredygtige løsninger og grøn omstilling. Afsnittet betoner effekterne af Stenløse Syds arbejde med bæredygtighed samt hvilken styring, der blev benyttet hertil.

3.1 Egedal Kommune

Egedal Kommune er placeret i Nordsjælland og ligger under Region Hovedstaden. Egedal Kommune blev til under kommunalreformen i 2007, og kommunen er en sammenlægning af Ledøje-Smørum, Stenløse og Ølstykke Kommune (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, 51). Der bor omkring 43.000 indbyggere i Egedal Kommune, og der er omkring 17.000 boliger og 12.200 arbejdspladser (Egedal Kommune, 2019a, 5).



Billede 1: Kort over Egedal Kommunes placering.

I Egedal Kommunes Planstrategi for 2019 fremgår det, at kommunen arbejder aktivt med både FN's verdensmål og Agenda 21. Kommunen arbejder helhedsorienteret med FN's verdensmål med fokus på bæredygtig udvikling, hvor de sætter fokus på 9 konkrete verdensmål, som de inddeler i 'Fællesskab og fleksibilitet' (social bæredygtighed), 'Udvikling og identitet' (økonomisk bæredygtighed), og 'Miljø og ansvarlighed' (miljømæssig bæredygtighed) (Egedal Kommune, 2019a, 7). I forbindelse med afgrænsningen vil den miljømæssige bæredygtighed kun blive belyst i dette afsnit. Med Egedal Kommunes fokus på 'Miljø og ansvarlighed' ønsker de grøn omstilling med fokus på lavenergi og klimatilpasning, cirkulær tilgang til vores ressourcer, og nye digitale løsninger og Smart City.

Grøn omstilling med fokus på lavenergi og klimatilpasning

Egedal Kommune har længe haft et fokus på bæredygtig udvikling, lavt energiforbrug, vedvarende energi og nødvendig klimatilpasning. Her har tiltag som solceller på tagene, huse med lavt energiforbrug, nye fjernvarmeværker, klimatilpasning af vandløb og genbrug af regnvand til toiletskyl blevet taget i brug i arbejdet med grøn omstilling. I takt med de klimaforandringer vi som samfund står overfor, har Egedal Kommune som mål at fortsætte den grønne omstilling og udarbejde en strategisk energiplan, samt udpege en række indsatser for at nå et fossilfrit samfund. Samtidig har Egedal Kommune som mål at skabe merværdi, når nye og eksisterende byområder klimatilpasses, så byområderne er rustet til klimaforandringerne og bruger vandet rekreativt. Disse mål indebærer klimatilpassede løsninger for områder som Stenløse By og Værebros Ådal (Egedal Kommune, 2019a, 16-17).

Cirkulær tilgang til vores ressourcer

Egedal Kommune er opmærksomme på, at vores nuværende forbrug lægger et enormt pres på jordens ressourcer, og at visse råstoffer allerede er ved at være brugt op. Egedal Kommune ønsker på baggrund af dette en cirkulær tilgang til deres brug af ressourcer, hvilket betyder, at produkter og materialer skal indgå i produktionen af nye produkter eller vende tilbage til naturen i stedet for at ende som affald. Den cirkulære tilgang skal tage hensyn til et bæredygtigt samspil mellem økonomi, ressourcer og miljø. Egedal Kommunes borgere er allerede blandt de bedste i landet til at affaldssortere, og målet i den kommende affaldsplan er at recirkulere og genanvende mere af det sorterede affald. For at recirkulere mere er det vigtigt at tænke på design og indkøb af produkter, som nemt kan indgå i kredsløbet igen med mindst muligt ressourcospild i selve processen. Egedal Kommune ønsker at sætte fokus på bygge- og anlægssektoren, der står for en tredjedel af alt affald, da det er muligt at spare på mange ressourcer med en cirkulær tilgang, hvis byggemetoder, vedligeholdelse og materialer er tænkt bæredygtigt ind i processen fra start. Egedal Kommune er allerede begyndt at sætte krav til specifikke byggematerialer, som ikke må anvendes i byggeriet (PVC og trykimprægneret træ) i området Stenløse Syd. Egedal Kommunes store arealer, som er udlagt til byudvikling, skaber mulighed og forpligter til at arbejde bæredygtigt med nybyggeri i de store nye byudviklingsområder og i Egedal Kommunes egne bygninger (Egedal Kommune, 2019a, 18).

Nye digitale løsninger og Smart City

Egedal Kommune ønsker at etablere et netværk, som kan realisere de muligheder, der er inden for Smart City. Med den nye netværksteknologi, som Smart Cities forbindes med, er der et stort potentiale til at bruge nye former for data til effektivisering og resourcebesparelser, som gør byen mere intelligent. Indsamling og brugen af data er et vigtigt værktøj i målet om at blive mere bæredygtig og udvikle optimalt for at forbedre borgernes hverdag og virksomheders erhvervsvilkår. Teknologien kan blandt andet bruges til at opsætte sensorer på bygninger, skraldespande, lysmaster, parkeringspladser og brønde. Egedal Kommune har allerede et Smart City testområde ved Egedal Centret, hvor borgernes bevægelsesmønstre blive anonymt registrerede. Denne data kan bruges til at designe og udvikle området mest optimalt i forhold til behov, bevægelsesmønstre og placering af skiltning, parkeringspladser og belysning (Egedal Kommune, 2019a, 19).

3.2 Stenløse Syd



Billede 2: Ortofoto over Stenløse Syd. Lokalplanområdet er markeret med rødt og boligområderne i Stenløse Syd er markeret med hvidt (Stenløse Kommune, 2006).

Området Stenløse Syd ligger sydvest for Stenløse i Egedal Kommune, og området blev påbegyndt i 2006 med en forventning om at stå færdigbygget i 2022, hvor området vil rumme 800 boliger i varierende karakter og funktion. Stenløse Syd er placeret på en stor fælled, hvilket betyder at den omkringliggende natur er en naturlig del af byen og bidrager til en lang række rekreative formål og aktiviteter. Stenløse Kommune købte jorden og solgte den til boligbyggeri på en række betingelser vedrørende grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Særligt for Stenløse Syd er nemlig områdets fokus på bæredygtig planlægning og byggeri, hvor der er stillet krav til, at byggeriet opføres som lavenergi-bebyggelse, hvilket gjorde Stenløse Syd til Danmarks første store samlede lavenergi-boligområde. Dette krav betyder, at Stenløse Syd årligt sparer 630 tons CO₂ og 22.000 m³ vand i forhold til konventionelt byggeri. Stenløse Syd er endvidere det første område i Egedal Kommune, hvor der er stillet krav om Lokal Afledning af Regnvand (LAR) på ejendommene, og hvor tagvandet fra boligerne opsamles og genanvendes til toiletskyl. Derudover er der stillet en række krav til byggematerialer, hvor det blandt andet ikke er

tilladt at bruge de sundhedsskadelige materialer PVC og trykimprægneret træ. Erfaringerne med miljøtiltag i Stenløse Syd har haft stor indflydelse i Egedal Kommune og er nu blevet en standard fremgangsmåde, når kommunen udbyder grunde til byudvikling (Egedal Kommune, 2019b). Stenløse Syd har desuden været den største kommunale satsning i Danmark på et helt byområde efter et samlet bæredygtighedskoncept og bliver ofte fremhævet som et vellykket og 'best practice' eksempel på et bæredygtigt byområde og byggeri (Holm, Stauning & Søndergård, 2008).

Lokalplanen for Stenløse Syd blev vedtaget af Stenløse Byråd d. 21. december 2006, og lokalplanen fastsætter den overordnede struktur og bestemmelser for 3. og 4. etape for Stenløse Syd området (Stenløse Kommune, 2006, 2). I overensstemmelse med det daværende Stenløse Byråds Plan- og Agenda 21 strategi, lægger lokalplanen vægt på at reducere miljøbelastningen og ressourceforbruget i forbindelse med byggeriet;

Der er gennemført en vurdering af de væsentligste miljøkonsekvenser ved udbygningen af Stenløse Syd, og lokalplanen indeholder bestemmelser, der skal reducere påvirkningen af miljøet, blandt andet ved krav om opførelse af lavenergihuse, genanvendelse af regnvand til toiletskyl samt forbud mod brug af miljøskadelige stoffer (pvc og trykimprægneret træ) i byggeriet. Disse krav vil desuden blive tinglyst på alle parceller inden de udbydes.

(Stenløse Kommune, 2006, 4)

Det daværende Stenløse Byråd vurderede blandt andet at udbygningen af Stenløse Syd vil have væsentlig påvirkning på miljøet, og der blev derfor udarbejdet en strategisk miljøvurdering. Den strategiske miljøvurdering skulle belyse, hvordan miljøet påvirkes på grund af udbygningen, samt hvilke tiltag, der blev taget for at imødekomme disse negative konsekvenser. Derudover blev der udarbejdet et overvågningsprogram for den faktiske udvikling af virkningerne på miljøet. Den strategiske miljøvurdering af kommuneplantillægget nr. 6, vedrørende Stenløse Syd og dets 5 etaper, blev vedtaget i september 2004 af Stenløse Byråd. Da parcelhusene i etape 1 og 2 blev sat til salg, blev der i forlængelse af dette sat en række særlige krav til at styrke den grønne omstilling og bæredygtig udvikling, såsom reduceret energiforbrug, materialevalg og genanvendelse af regnvand. Efterfølgende skete der en skærpelse af energikravene i bygningsreglementet, hvilket betød at Stenløse Byråd i november 2005 besluttede at stramme kravene til den energimæssige standard for byggeriet i de næste etaper i projektet for Stenløse Syd, hvor byggeriet i etape 1-2 svarer til lavenergiklasse 2 og byggeriet i etape 3-4 er lavenergiklasse 1. Til de efterfølgende tiltag blev der tildelt EU-støtte fra

CONCERTO-programmet², hvilket muliggøre en økonomisk støtte til byggerierne på ca. 35% af merudgifterne (Stenløse Kommune, 2006, 11).

Formålet med lokalplanen for Stenløse Syd var at fremme en bæredygtig byudvikling ved at stille krav, der kunne reducere miljøbelastningen fra det enkelte byggeri, og samtidig reducerer energi- og vandforbruget i lokalplanområdet. Konkret står der følgende, i forhold til grøn omstilling og bæredygtige løsninger i byggeriet, i lokalplanens bestemmelser §7 Tekniske anlæg og miljøforhold og §9 Bebyggelsens ydre fremtræden:

- Regnvand fra tagflader skal opsamles i regnvandsanlæg og genanvendes til toiletskyl og anvendes til vaskemaskiner. Det overskydende vand vil nedsive indenfor den enkelte parcel eller storparcel, og dermed ikke blive tilsluttet det offentlige regnvandssystem. Derudover vil fælles installationer til genanvendelse af regnvand indenfor storparcellerne få status af private fællesanlæg, herunder ledninger, brønde, pumper, faskiner og øvrige bygværker.
- Gennem servitutter og lokalplanen vil parcelhuse pålægges at blive opvarmet via elbaseret varmepumper, og må dermed ikke tilsluttes naturgas. Storparcellerne vil blive opvarmet gennem kollektiv varmforsyning gennem lokalt kraftvarmeverk, hvilket vil betyde en udarbejdelse af et nyt varmeprojekt og miljøgodkendelse. Derudover skal der udnyttes genvinding af varme gennem ventilationsanlæg.
- Energimæssigt skal alle boligerne i lokalplanområdet som et minimum opføres efter standarden for 'Lavenergiklasse 1' bygninger i bygningsreglementet.
- Bygherrer i Stenløse Syd vil blive underlagt en række forskellige reglementer og love, såsom at det ikke vil være muligt at etablere varmeanlæg baseret på gas eller olie, og at i tæt-lave-områder skal alle boliger forsynes med varme fra en CO₂ neutral kraftvarmecentral, som vil blive placeret i delområde 6 i lokalplanen. Derudover skal der etableres 3m² solfanger pr. bolig, og der vil samtidig blive installeret et system til intelligent styring af energiforbruget (Stenløse Kommune, 2006, 7).

² EU's CONCERTO-program går ud på at sammenkoble brugen af bæredygtigt lavenergibyggeri med en storskala anvendelse af vedvarende energi til hele byområder (Holm, Stauning & Søndergård, 2008).

- Derudover må der ikke anvendes trykimprægneret træ i byggeriet, samt materialer med pvc, hvilket også gælder rør, afløbsrør og kabler i forbindelse med forsyning (Stenløse Kommune, 2006, 22).

Endvidere blev der udarbejdet en bygherrevejledning, som skulle give anbefalinger til, hvordan der yderligere kunne bygges med omtanke på miljøet og ressourceforbruget.

DEL 4

BÆREDYGTIGHED

OG GRØN OMSTILLING

I PLANLÆGNINGSTEORI

4.0 Bæredygtighed og grøn omstilling i planlægningsteori

Del 4 vil redegøre for transitionsteori inden for bæredygtig samfundstransformation samt cirkulær økonomi som omstilling i praksis, opfulgt af Wheeler om bæredygtighedsplanlægning. Teorien skitserer en teoretisk forståelse af de institutionelle mulighedsrammer for grøn omstilling og bæredygtige udvikling, hvor vi betoner åbninger og samspil med de diskursteoretiske begreber.

Afsnit 4.1 vil primært læne sig op ad Bent Søndergård, Ole Erik Hansen og Jens Stærdahls "Bæredygtig omstilling af samfundets produktions- og forbrugssystemer" (2014) samt Jesper Holm og Inger Staunings "Hvordan skal vi bygge og bo" (2014) som central teoretisk referenceramme. Heri bidrager Anne Jensens "En vilje til planlægning: Om styring via rationalitet, viden og praksis". Herefter følger en indføring i cirkulær økonomi, som vil agere teoretisk-praktisk eksempel med henblik på at fremhæve muligheder, begrænsninger og kompleksitet i omstillingen af samfundets "produktions- og forbrugssystemer".

Afsnit 4.2 vil gennem Stephen Wheeler give to teser indenfor bæredygtighedsplanlægning i form af langtidsperspektivet og holistisk overblik.

Afsnit 4.3 vil samle op på perspektiverne fra de fortløbende afsnit og deres relation til hinanden.

4.1 Transitionsteori og cirkulær økonomi

Transitionsteori omhandler de betingelser der findes for teknologisk omstilling på samfundsniveau, hvor teorien berører tekniske, sociale, økonomiske og politologiske overvejelser inden for sit primære felt - bæredygtig omstilling. I modsætning til diskursteorien og genealogiens forbehold overfor årsagsforklaringer og kausalmekanismer mener vi i en kritisk realistisk optik, at transitionsteori kan tilføje et forklarende element i projektets analyse, da teoriens begreb "socioteknisk regime" og inddragelse af "governance" kan relateres til Foucaults idé om governmentality og praksisregimer. Samspillet mellem teorierne giver et indblik i, hvordan praksis og diskurser kan forstås i forhold til hinanden, samt interverneres i inden for bæredygtig planlægning.

Hvad vi i gængs tale kalder bæredygtighed og grøn omstilling, betyder i praksis hel eller delvis omlægning af, hvad der kaldes de sociotekniske systemer. Disse er systematiske kæder af gensidig afhængig teknologi, hvor teknologisk gensidig afhængighed eksempelvis findes i kompatibilitet og understøttelse. En teknologisk afhængighed af en anden teknologi er ikke kun et teknisk anliggende men også et socialt og kulturelt anliggende, siden teknologier forbindes med hinanden i samfundets brug af teknologi systemer. Sociotekniske systemer er således både af teknisk og social karakter, og udgør sammensatte og komplekse kæder af produktion og forbrug. Transitionsteori kan i denne henseende udforske kompleksiteten af forandring af tilsyneladende fastlåste sociotekniske systemer, som 'tilbageholder' den bæredygtige omstilling af samfundets produktion og forbrug tilbage, samt give et planfagligt analytisk bud på, hvorvidt styringen af disse systemer kan ændres igennem metagovernance (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 289).

Cirkulær økonomi vil i den forbindelse fungere som et bindeled mellem grøn omstilling og bæredygtig udvikling i teorien og i praksis, siden cirkulær økonomi er et konkret værktøj, som danske kommuner opfordres til at benytte (Christiansen, u.å.). Cirkulær økonomi er ikke blot teori, men en implementérbar praksis.

4.1.1 Systeminnovation

Søndergård, Hansen & Stærdahl beskriver tre former for innovation henholdsvis funktionel innovation, systemoptimering og systeminnovation. Funktionel innovation er omstillingen af enkelte funktioner til en ny, eksempelvis fra glødepære til LED, hvor samme funktion er transformeret gennem bedre teknologi. Systemoptimering omstiller et større funktionelt system eksempelvis et kraftværks effektivitet, således at værket producerer

mere elektricitet og varme for samme mængde eller færre ressourcer. Disse to former for innovation indeholder i sig selv ikke et stort nok potentiale til rent faktisk at løse klima- og miljøkrisen, specielt ikke set i lyset af, at funktionel innovation og systemoptimering ikke har ledt til et mindsket ressourceforbrug, da der er blevet udnyttet den fornyede ressourceeffektivitet til øget produktion, hvis forøgelse udligner de potentielle ressourcebesparelse.

Ved systeminnovation forstår Søndergård, Hansen & Stærdahl en fundamental omlægning af produktions- og forbrugssystemer, som eksempelvis kunne betyde en fuldstændig udfasning af kul som energikilde. Den teknologiske innovation og implementeringen af tilhørende sociotekniske systemer er lettere sagt end gjort, siden systemerne både er store og komplekse samt begrænset af aktørers normative indstilling og interesser (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 292). Inden vi i følgende afsnit dykker ned i, hvorfor realiseringen af systeminnovation og real omstilling af produktions- og forbrugssystemerne tilbageholdes gennem sporafhængighed, vil vi først redegøre for, hvordan systeminnovation er gået til i et historisk evolutionært perspektiv.

Det er klart for enhver at samfundets teknologi systemer har ændret sig markant i løbet af de seneste århundreder, hvor der for eksempel kan tænkes på, hvor meget infrastrukturen i kommunikation og mobilitet har forandret sig bare de seneste 100 år i form af mobiltelefoner, computere, højhastighedstog, flyvemaskiner med videre. Når nye teknologier vinder indpas og udkonkurrerer forældede systemer, sker det i mødet med et udvælgelsesmiljø, som er forbundet med de allerede etablerede teknologisystemer. Dette udvælgelsesmiljø vil i indeværende afsnit 4.0 blive begrundet gennem regimer (sociotekniske og praksis regimer) og governance og governmentality. Teknologi bliver for aktørerne i udvælgelsesmiljøet et strategisk genstandsfelt, hvorfor omfattende implementering af nye teknologisystemer sker gradvist, eftersom de letteste strategiske gevinster finder sted blandt de innovationer der er nemmest at implementere i de allerede eksisterende teknologisystemer. Med strategiske gevinster tolker vi mere end blot profitjagt eller cost-benefit-analyser med sorte bundlinjer (Nogle af disse gevinster belyses i afsnit 4.1.4 og 4.1.5), men at der indgraveret i den strategiske rationelle vurdering og selektion af implementerbarheden af ny teknologi findes diskursive fordringer, som enten begrænsninger eller fremmer teknologi og forandring. Denne tolkning kan ses i sammenhæng med Søndergård, Hansen & Stærdahls eksempel på implementering af teknologi som strategisk genstand via vindmøller. De argumenterer for, at muligheden for at opsætte vindmøller i Danmark var (strukturelt) betinget af, at de kunne tilsluttes elnettet på et rimeligt økonomisk grundlag (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 296).

Vi vil her tilføje et mere diskursivt element, hvis argument er, at det også krævede politisk vilje jævnfør som argumenteret gennem Anne Jensen i afsnit 2.1.3. Uanset de strukturelle betingelsers umiddelbare mulighedsåbninger, kan politisk vilje både danne nye standarder for, hvilke priser det ville være muligt at betale for opsætning af vindmøller, eller modsat helt standse opsætningen af vindmøller, om det så var gratis. Når nedenstående afsnit behandler spørgsmålet om sporafhængighed, samt hvordan der kan brydes hermed, er idéen om politisk vilje et centralt argument at have in mente.

4.1.2 Sporafhængighed i sociotekniske regimer

Lånes eksemplet fra Søndergård, Hansen & Stærdahl ses bilbaseret mobilitet som et socioteknisk system, der består af "hele vejsystemet, olieselskaber, bilproducenter, afgiftssystemer, bilen som kulturel og social praksis, og alle disse elementer bidrager til at fastholde den givne teknologi" (2014, 289). Et socioteknisk system bruges således som begreb af Frank Geels (2004) til at karakterisere den systemiske organisering af produktion og forbrug (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 294).

Sporafhængighed kendetegner sociotekniske systemer, hvilket betyder at samfundet, trods gode intentioner, bredt set har svært ved at gennemføre de førnævnte nødvendige systeminnovationer. Her kan der trækkes på Bent Greves forklaring af samfundsforandring og specifikt sporafhængighed som uddybende supplement. Som beskrevet i afsnit 2.1.1 og 2.2 samt ovenstående om teknologisk evolution kan genealogi vise (diskursive) forandringer over tid, hvor sporingen af ændringer kan føre forskeren til steder, som for genstandsfeltets samtidige udtryk umiddelbart er komplet fremmed. Lige så siger Greve i forbindelse med udviklingen af velfærdsstaten at forandring og drivkraften af forandring over tid kan virke usynlig. Selvom Greve primært forholder sig til velfærdsstatens forandringer, er den anvendte ideal model om sporforandrings retning og hastighed, overførbart til bæredygtighedsfeltet, da modellen bidrager til visualiseringen af typer af institutionelle forandringsspor:

	<i>Within path (incremental)</i>	<i>Radical/transformation</i>
Gradual	Classic incrementalism (Tortoise)	Gradual eventually fundamental (Stalactite)
Abrupt	Radical conservatism (Boomerang)	Sudden radical (Earthquake)

Figur 1: Modellen viser samfundsforandringers sporretning og hastighed (Greve, 2015, 41).

Modellen kan deles op i to: "Within path (incremental)" og "radical/transformation", som viser om forandring forbliver på sporet eller afviger. De to halvdele kan deles op i "Gradual" eller "Abrupt", som beskriver, hvorvidt forandringen sker gradvist eller pludseligt. Idéen hermed er at vise at vejen til forandring både kan være evolutionær som beskrevet i afsnit 4.1.1 eller hastig. Sporet fortæller, om forandringens karakter er inkrementel eller radikal (Greve, 2015, 41), hvilket vil sige at forandringens karakter enten bevæger sig i samme spor som tidligere eller udgør et nyt spor. Omkring sporafhængighed lægger Greve vægt på "policy makers" tendens til at være taburet søgende, heri forstået, at politikere er forsigtige med at føre politik, som kan koste stemmer (Greve, 2015, 42). Set i et bæredygtighedsperspektiv kan det for eksempel relateres til adfærdskorrigerende skattepolitik, hvor ekstra skat på eksempelvis plastik eller brændstof kan føre til vælgerflugt. Ydermere er det ikke blot politikernes motiver, som er udslagsgivende, men også det givne land eller områdes ideologiske og historiske traditioner, som er afgørende for, hvilke problemer og hvilke løsningsmuligheder der ses. I den kontekst er en sidste brugbar pointe fra Greve, at viden om et områdes policy forandringer nødvendigvis må overskride idealmodellen gennem empirisk analyse (Greve, 2015, 43). Vi vil derfor vende tilbage til idealmodellen i afsnit 6.1 *styring og forandring*. Inden da vil vi vende blikket tilbage mod sporafhængighed indenfor bæredygtighed i teoretisk forstand.

Geels optegner tre afgørende forhold for sporafhængighed indenfor sociotekniske systemer: De regimer og institutionelle sfære, der omkranser de givne sociotekniske systemer, samt dertilhørende aktører. Iboende den institutionelle sfære og deri handlende aktører findes kognitive, normative og regulative faktorer. Det kognitive omhandler, hvilke problemer og løsningsmuligheder aktører ser og prioriterer, og hvordan disse herefter forfølges. Herudover findes der i det kognitive et spørgsmål om opbygget viden, hvilket Geels betegner som den opbyggede tekniske viden inden for fagområdet. Det normative betragtes, som de herskende diskurser og idéer om, hvad der er ønskværdigt eller modsatte, og det regulative er de juridiske regler, der eksisterer inden for det givne sociotekniske felt. Det næste forhold, der gør sig gældende, er selve de etablerede aktørnetværk indenfor det givne sociotekniske system, hvor netværket er en årsag til den, inden for deres system, gensidige afhængighed, siden aktørerne ofte vil forsøge at bevare systemets form, da det er i deres egen interesse. Der kan for eksempel tænkes på olieindustrien som et led i et bilbaseret sociotekniske system, hvor olie funderet kapital har en større interesse i biler drevet af fossilt brændstof frem for eksempelvis elektricitet. Det sidste gældende forhold, ifølge Geels, er systemernes materielle og tekniske gensidige afhængighed, hvor teknologisk fremskridt inden for en del af det sociotekniske

system kan være inkompatible med et andet af systemets mange delelementer. Gennem ovenstående bliver det tydeligt, at teknologier ikke bare er enkelte enheder, der eksisterer for sig selv, men indgår i et større system, hvor teknologierne, og dertilhørende kognitive og institutionelle struktur, udgør en social kraft, hvor visse teknologier aktivt fremmes imens andre tilsidesættes, i modsætning til forståelse af teknologiske fremskridt som alene markeds eller forskningsdrevet (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 293).

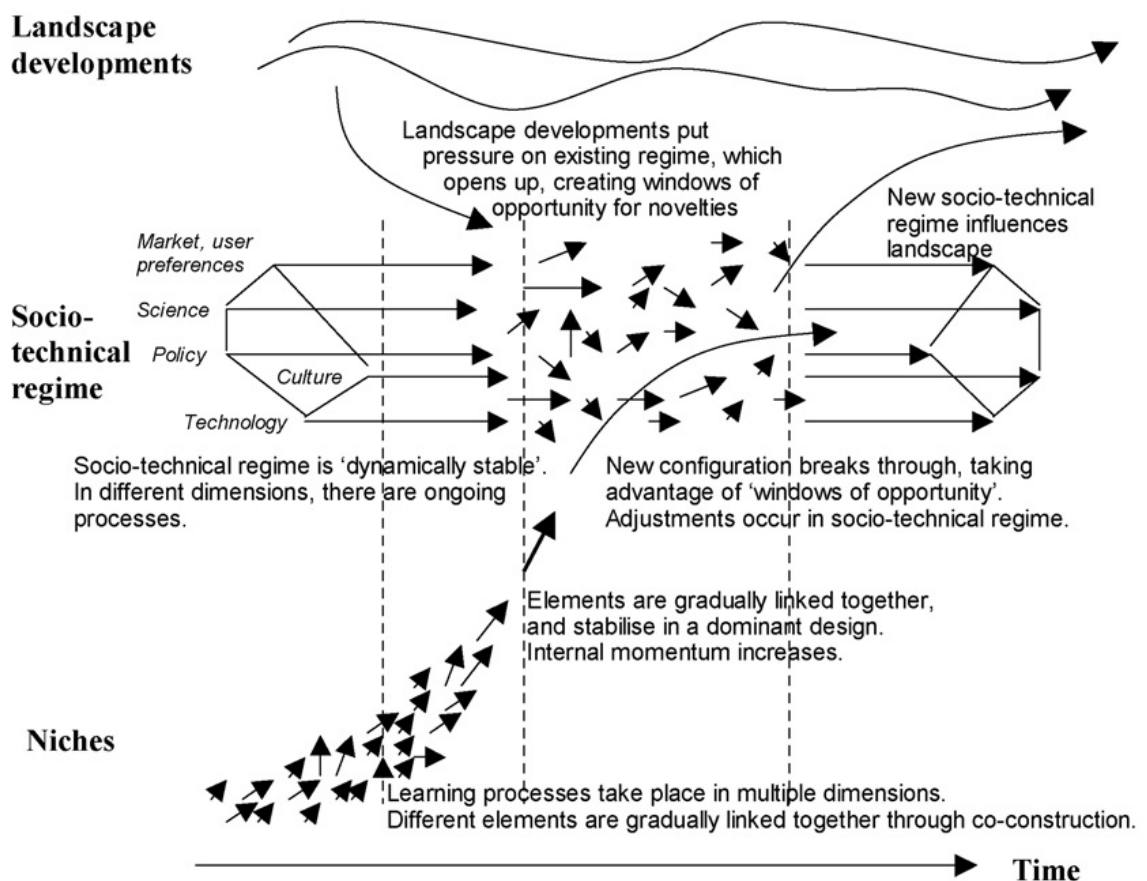
Bagvedliggende de sociotekniske systemer findes, hvad Geels kalder sociotekniske regimer, hvilket betegner de rationaler, som hersker indenfor og omkring systemerne. Geels definerer sociotekniske regimer som *“et semi-kohærent sæt af regler båret af forskellige sociale grupperinger. Ved at orientere og koordinere aktiviteterne blandt de relevante aktørgrupper, bærer det sociotekniske regime ansvaret for stabiliteten af de sociotekniske systemer”*³ (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 295). Med regime menes altså spillets regler, men også styringen inden for dette regelsæt, hvor styringen er retningsbestemmende i forhold til innovationsprocessens form, samt spredningen af ny teknologi. Regimets styringsrationale og praksis, bestemt af den givne komposition og indstilling af aktører, netværk og institutioner, samt deres dominerende normer og antagelser, kan kaldes governancestrukturen (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 295). Der kan i denne henseende findes stærke ligheder mellem måden, hvorpå Geels forklarer socioteknisk regime og governmentality udtrykket, hvor rationaler og efterfølgende praksis både åbner og lukker dørene for forskellige historiske bevægelsesretninger. Lighederne findes blandt andet i, at regimet er socialt baseret, båret af en institutionaliseret og normaliseret rationale og praksis, hvor styringen går ud over stat og marked. Ligeså har denne styring en opgave i at bevare stabilitet samtidig med at det organiserer relativt autonome aktørgrupper. Både government- og governancestrukturen vil have en tendens til at reproducere sig selv gennem de sociale aktørers handlen (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 294). Dette betyder, at nogle teknologier har bedre eller værre forudsætninger for udvikling og realisering end andre, da governancestrukturen både er med til at sætte rammerne for udvikling af de sociotekniske systemer og samtidig reproducerer strukturelle, kognitive og normative barrierer, som fører til sporafhængighed. Herudover danner det omkringliggende samfund kontekst til udvikling af teknologi, hvor fravær af den givne teknologis betingelser for udvikling kan udgøre en stopklods for videre udvikling og implementering af ny teknologi. Fraværet af sådanne betingelser kan have strukturelle karakteristika, eksempelvis kunne det være manglende

³ Egen oversættelse.

tekniske standarder på markedet, fraværet af vidensinstitutioner, eller fraværet af funktionalitet i kæden af systemer, da ny teknologi ikke vil have lige så applicerbar funktionalitet, som veletableret teknologi, da teknologisystemer skal fornyes for at være kompatibel med ny teknologi (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 295-96). Sporafhængighed set i denne ovenstående optik er således både et produkt af omkringliggende strukturer, såsom markedets åbningsmuligheder, funktionalitetskæder, institutionelle spilleregler med videre, samt et produkt af samfundskonstruktioner primært gennem produktion og reproduktionen af rationaler og styringsrationaler, der bevarer de stående praksisregimer.

4.1.3 Sporskifte gennem governance

Søndergård, Hansen & Stærdahl præsenterer Geels' "multi-level model", som viser, hvilke åbninger der er for at gøre op med sporafhængigheden og udvikle etablerede spor samt finde helt nye.



Figur 2: Figuren illustrerer Geels' 'multi-level model', der viser åbningsmuligheder for forandringer i det sociotekniske regime. "Landscape development" udtrykker bevægelserne i det sociopolitiske landskab og tilhørende diskurser. "Niches" betegner teknologiers bevægelser fra skabelse og følgende spredning (diffusion) til eventuel mainstreamgørelse. Modellen peger på de mange former for strukturelle og diskursive samspil det kræver at skabe forandringer de(t) sociotekniske regime(r) (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 297).

Modellen viser samspillet mellem det sociopolitiske 'landskab' og tekniske systemer der i nicher, hvor mødet mellem teknologisk kunnen og diffusionen af dertilhørende idéer, de herskende politiske idéer, diskurser og institutionelle spilleregler udgør det sociotekniske regime. Begrebet sociotekniske regime lægger sig således op ad tidligere nævnte begreber såsom "praksisregime, "governmentality" og "(politisk) rationalitet", hvor disse netop tænker i spilleregler, governance kulturer og strukturer (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 296-297). Modellen viser muligheden for sociotekniske forandringer ved at pege på et overordnet "landskab" forstået som de sociopolitiske og økonomiske eksternaliteter, der presser en bestemt udvikling. Det kunne eksempelvis være et sikkerhedspolitisk ønske om ressource uafhængighed fra konkurrerende stater, hvorfor der ville findes alternative brændstof kilder end olie, men presset kan bestemt også have forankring i mere folkelige eller videnskabelige bevægelser. Modellen peger på niche-teknologier (alternative teknologier), som mulighedsgivende for ændring af det sociotekniske regime og systemerne. Som tidligere beskrevet kan det være svært for nye teknologier at finde indpas, hvorfor åbninger for ikrafttrædelse af ny teknologi i det sociotekniske regime, beror på et diskursivt element i dannelsen af nye sociotekniske indstillinger gennem samlingen af nicheteknologiers funktion, indbyrdes funktionalitetskæder, politiske arrangementer, forbrugerpræferencer med videre (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 298).

Resterende teori-afsnit vil ikke forholde sig yderligere i dybden til nicheteknologiers rolle i brud med sporafhængighed, da dette aspekt nærmer sig kanten af projektets fokus. I stedet vendes blikket mod spørgsmålet om forandring af sociotekniske regimer overordnet i et governance perspektiv, hvilket atter samles op i afsnit *6.1 Styling og forandring* samt *6.2 Government, governance og viljen til holistisk planlægning*.

Ovenfor beskrives governancestrukturens relation til omstilling af forbrugs- og produktionssystemer, hvor governance i sig selv overlapper modellens "landskabs udvikling" og det sociotekniske regime. Derfor ser vi governance i praksis som et centralt sted for mulig og effektiv intervention. Governance arenaen er præget af forskellige aktører med forskellige syn og interesser omkring problematikkerne inden for bæredygtig omstilling. I den sammenhæng peger Søndergård, Hansen & Stærdahl på, at målsætningerne inden for grøn omstilling ofte er konflikterende eller upræcise, hvorfor der er behov for, at planlægningspraksis bliver bedre i stand til at opsætte lokale målsætninger, gerne gennem lokal inddragelse og kontekstuel reflektive processer som led i strategien (2014, 299). En af årsagerne til at Søndergaard, Hansen & Stærdahl kigger i den retning, bunder i fordelene i betingelserne for social læring, diffusion af nye idéer og samskabelse

mellem forskellige aktører, hvor der lades inspireres af det hollandske “transition management”, der netop prøver at opstille sådanne forandringsarenaer. Dog er sådanne processer ikke uden tilhørende problematikker (2014, 301-302). Blandt de vigtigste fem nedslag inden for transition management er systemtænkning sådan som multi-level-modellen illustrerer, samt åbne op for policy processer, der nedtoner dominerende interesser (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 301).

Hvordan vi ser planloven som problem og som mulig intervention i relation til det socio-tekniske regime og governmentality belyses afsnit 6.0 *På vej mod en bæredygtig fremtid*. Inden da vil vi kort anskue byggesektoren som en teoretisk overgang fra transitionsteori til cirkulær økonomi. Ovenstående har forsøgt at stille skarpt på nogle af de diskursivt prægede og strukturelle betingelser, der omkranser transitionen til grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Følgende vil med udgangspunkt i byggesektoren udvide og konkretisere det offentliges rolle inden for grøn omstilling og bæredygtig udvikling.

4.1.4 Offentlig understøttelse som betingelse for bæredygtighed

Afsæt i byggesektoren er et interessant udgangspunkt af to årsager. Byggeriet står for en markant del af samfundets samlede udledte forurening, heri 40% af Danmarks samlede affaldsproduktion (Miljøstyrelsen, 2018, 40). For det andet markerer byggeriet et planområde, som aktivt har været brugt som lokalt styringsinstrument siden 2. verdenskrig (Holm & Stauning, 2014, 308-309). Det gør byggesektoren til et centralt område at anskue gennem grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Når det ovenfor i afsnit 4.1.3 skrives at teknologi bliver et strategisk genstandsfelt, kan byggesektoren medvirke til at kaste lys over de kampe, rationaler og problematikker, der er på spil inden for bæredygtighedsfeltet samt give et indspark til planlægningens relevans herom.

Byggesektorens problemer inden for grøn omstilling findes ofte i, at det allerede bebyggede kan være svært at forandre, hvis der under opførelsen er foregået et uhensigtsmæssigt materialevalg eller lignende, hvorved det er svært at omstille. Inden for bæredygtig udvikling, altså det der bygges i fremtiden, findes både økonomiske, sociale og tekniske forhindringer, hvor nutidens satte betingelser for, hvordan der (by)udvikles, vil hjemsege færdige bygninger i hele deres levetid. Set i det perspektiv udtrykker byggesektoren et problem inden for fysisk planlægning generelt, hvor manglende fremtidssyn og helhedsplanlægning på lang sigt er problemskabende. Byggebranchen plages generelt af sporafhængighed af sociotekniske og diskursive årsager, der vanskeliggør omstilling.

Byggesektoren rummer et hav af forskellige aktører, hvor byggeriets vidt forskellige faser fra projektplanlægning, opbygning og brug til renovering, håndteres af vidt forskellige aktører (Holm & Stauning, 2014, 308-309), hvor arbejdet fra fortidens aktører hjemsøger arbejdet for de næste. Visionerne, omkostningsvilligheden, gældende bygningsreglement og lokalplaner med videre gælder ikke kun ved byggeriets begyndelse, men vil følge byggeriet gennem sin levetid. Ved ethvert byggeri sker en stor koordination af aktører og deres betingelser (hermed menes alt lige fra arkitektens kreative sindelag til lokalplanens bestemmelser), hvorefter denne koordinering, efter at projektet er afsluttet, i høj grad opløses uden nogen højere helhedsorientering eller systematisk vidensoverførsel. Ofte findes der et skel mellem dem der bygger, og dem der bruger, hvorfor en bygherre kan have interesse i at bygge billigt, med store omkostninger til drift eller renovering som følge (Holm & Stauning, 2014, 310). Dette problem forsøges for eksempel udfordret gennem totaløkonomiske vurderinger af byggeri, heriblandt konkret gennem kravet til sådanne totalvurderinger fra 2010 til almene boligbyggerier (COWI, 2018, 26).

Sammenvældet af reguleringer heri generel markedsregulering, praksis normer og lov, dominerende teknologiske spor, plantiltag med mere udgør i sidste instans en utrolig kompleks sfære. Aktørerne inden for byggesektoren er nødsaget til at beherske det institutionelle plankompleks, hvorfor byggesektoren hverken står stærkt i en målstyret planoptik eller i en innovationsoptik. Inden for byggesektoren er betingelserne for bæredygtig udvikling af økonomisk og teknisk natur, samt et spørgsmål om de diskursive bevægelser som skaber praksisregimets regerings- og reguleringslove (government). Byggeriet udgør næsten et socioteknisk regime for sig. Strategier udvikles i governanceperspektivet af aktører i privat-offentlige partnerskaber, der finder sammen om fælles økonomiske og politiske interesser og diskursive mål og holdningsstandarder. Det betyder, at planlægning i et governance perspektiv er "polycentrisk", hvor aktørerne og deres interesser overlapper på alle regeringsniveauer og mellem stat, marked og civilsamfund. Holm & Stauning peger blandt andet på, at bemægtigelse af de institutionelle rammer er et område, hvor pladsen for nye spor kan øges (Holm & Stauning, 2014, 311).

I World Economic Forum's rapport og aktionsplan for cirkulær økonomi lægges en særlig vægt på myndighedernes rolle i at understøtte cirkulær økonomisk udvikling. De skriver at regulering er et vigtigt opmærksomhedspunkt, siden regulering kan gøre lineære økonomiske initiativer mindre interessante. Eksempelvis har højere beskatning på depot affald og elektricitet ført til en større genanvendelsesrate for byggematerialer heri beton,

træ og metal. Samtidig kan regulering også indirekte tilbageholde udviklingen af bæredygtig omstilling via støtte til ikke-bæredygtige foretagender (World Economic Forum, 2014, 26). Myndighederne kan ud over regulering fremme eksempelvis cirkulær økonomi gennem privat offentlige partnerskaber. Som forløber til nedenstående afsnit om cirkulær økonomi, vil indeværende afsnit afsluttes med nogle konkrete bud på, hvor myndigheder kan intervenere bæredygtigt i partnerskab med civilsamfundet og markedet. Afsættet for disse er et privat offentligt aktør-netværk kaldet Bæredygtig Bundlinje, der hjælper virksomheder med at gøre både den økonomiske og miljø- og klimamæssig bundlinje bæredygtig (Gate21, u.å.a). Dette vil vi se nærmere på i afsnit 6.2 *Government, governance og viljen til holistisk planlægning*. Blandt de specifikke områder, hvor virksomheder har brug for understøttelse, peger World Economic Forum på eksempelvis behovet for at kortlægge de enkelte ressourcers og materiales plads i genanvendelsessystemerne (World Economic Forum, 2014, 39-41). Heri ligger opgaver i at identificere og fremme gode (bygge)materialevalg samt identificere og stoppe "leakage points" forstået som huller i 'den økonomiske cirkel' (World Economic Forum, 2014, 52). Offentlig intervention er ekstra vigtigt set i lyset af, at frivillige grønne aftaler eksempelvis grønt diplom, svanemærket, og energi- og miljømærker har meget ringere effekt på mainstreambyggeriet end der kunne håbes (Søndergård, Hansen & Stærdahl, 2014, 12).

Det kommunale praksisregime har betydning for virksomheders mulighedsramme for grøn innovation både på et regulativt niveau og på et aktivt intervenerende niveau i form af privat-offentlige partnerskaber. Det leder videre til afsnittet om cirkulær økonomi, som er et af de værktøjer, der eksempelvis fremmes af EU og i kommunerne, og som har vist sig som et af de initiativer, der synes mulige inden for de nuværende politiske rammer, dog i forskellig skala.

4.1.5 Cirkulær økonomi

Et meget populært koncept indenfor bæredygtig planlægning er cirkulær økonomi, som ligeså er indskrevet i Egedal Kommunes planstrategi (Egedal Kommune, 2019a, 18). Forståelse af cirkulær økonomi vil kaste lys over de naturlovgivne begrænsninger der findes inden for bæredygtig omstilling og afdækker diverse broer og kløfter mellem praksis og bæredygtig omstilling i en teoretisk forstand. Når det i afsnittene ovenfor skrives, at planfeltet er polycentrisk, samt at mængden af aktører betyder at der mangler helhed i den fysiske planlægning, er cirkulær økonomi et uundgåeligt emne, siden det netop har til formål at binde mange civile, statslige og markedslige aktører sammen for på den måde at skabe merværdi. En af rødderne til cirkulær økonomi kan findes i økologisk

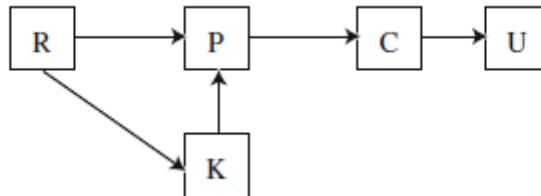
industriel tænkning, hvis formål er at minimere residualt affald og biprodukter via kontinuerlig genanvendelse af samme (Andersen, 2006, 1). Gennem fortløbende afsnit gøres det klart, at en af de største udfordringer er den ganske størrelse og kompleksitet i at forandre produktions- og forbrugssystemerne, hvorfor det ikke er så underligt, at der er blevet tænkt cirkulært på industriel skala. Vi anskuer cirkulær økonomi som et centralt og lavpraktisk bud, på én af de sociopolitiske og økonomiske processer som pro tempore giver de bedste muligheder for omstilling af samfundets produktions- og forbrugssystemer. Heri tænkes specielt i et governance perspektiv, hvor aktivt fremme af cirkulær økonomi kan være med til at forbinde stat, marked og civilsamfund i meningsfulde aktørnetværk. Indenfor økonomisk tænkning i bæredygtighedsfeltet kan der gennem cirkulær økonomi aflæses en teoretisk forståelse af medieringen mellem det ellers modsatrettede proportionale forhold mellem produktion og opbrugt biokapacitet. De umiddelbare økonomiske og miljømæssige goder ved genanvendelse er klare for de fleste, hvorfor incitamenterne i cirkulær økonomi som benyttet strategi både omfavner økonomiske argumenter samt etiske miljø- og klima argumenter blandt andet båret frem af nutidens klima- og miljøbevægelsen.

Cirkulær økonomi er dog ikke en udvej til et overflødhedshorn af rent forbrug, men indeholder en øvre tærskel, hvor kontinuerlig maksimering af genanvendelse har aftagende afkast (Andersen, 2006, 1). Det aftagende afkast i bæredygtighed betyder i praktisk forstand at der findes aftagende rentabilitet per investering i minimeringen af ressourceforbrug, hvorfor både spørgsmålet om cirkulær økonomi samt bæredygtighed generelt overskrider det økonomiske felt, og træder ind i det diskursive og vilje betonedede. I et økonomisk perspektiv sættes prisen på ressourceudvinding ikke efter deres langsigtede effekt på planeten, men derimod efter den kortsigtede omkostning i forbindelse med selve udvindingen (Andersen, 2006, 2). Det gør det klart, at økonomi som drivkraft i den grønne omstilling ikke er nok i sig selv, men at implementering af eksempelvis cirkulær økonomi kræver offentlig understøttelse, som ovenstående afsnit 4.1.4 gør en pointe ud af. Derfor vil følgende om cirkulær økonomi forholde sig til de naturgivne begrænsninger, de økonomiske og miljømæssige fordele, samt hvordan cirkulær økonomi fungerer som implementerbart redskab.

Den naturvidenskabelige tilgang til forskellen mellem den lineære (open-ended) og cirkulære økonomi har sit udgangspunkt i termodynamikkens første lov: *“Den totale mængde energi og materiale forbliver konstant i et lukket system”*⁴ (Andersen, 2006, 2).

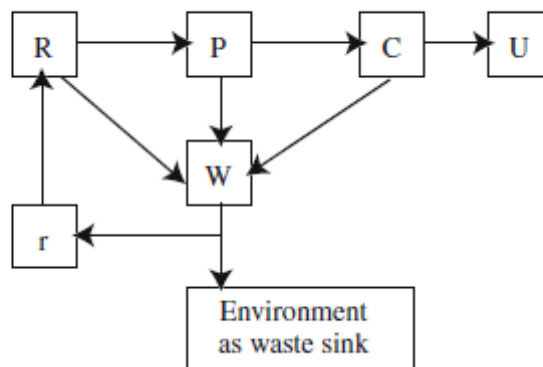
⁴ Egen oversættelse.

Det betyder, at mængden af affald, i hvilken som helst given tid er lig med mængden af brugte ressourcer, hvor affald forstås som sidste trin i varens kæde fra produktion til endeligt forbrug. På figuren nedenfor kan det lineære system ses repræsenteret med udgangspunkt i R (naturressourcer), hvorefter R bruges til produktion og forbrug, som munder ud i U (nytte).



Figur 3: Figuren viser essensen af det lineære produktions- og forbrugssystem. Systemet har en lukket slutning (Andersen, 2006, 2)

Systemet har det der kaldes en lukket slutning, hvilket vil sige at der ikke sker mere efter at varen er forbrugt (C i figuren) og har gjort sin nytte. Til forskel kan der konceptualiseres et åbent system, som vist på figuren nedenfor.



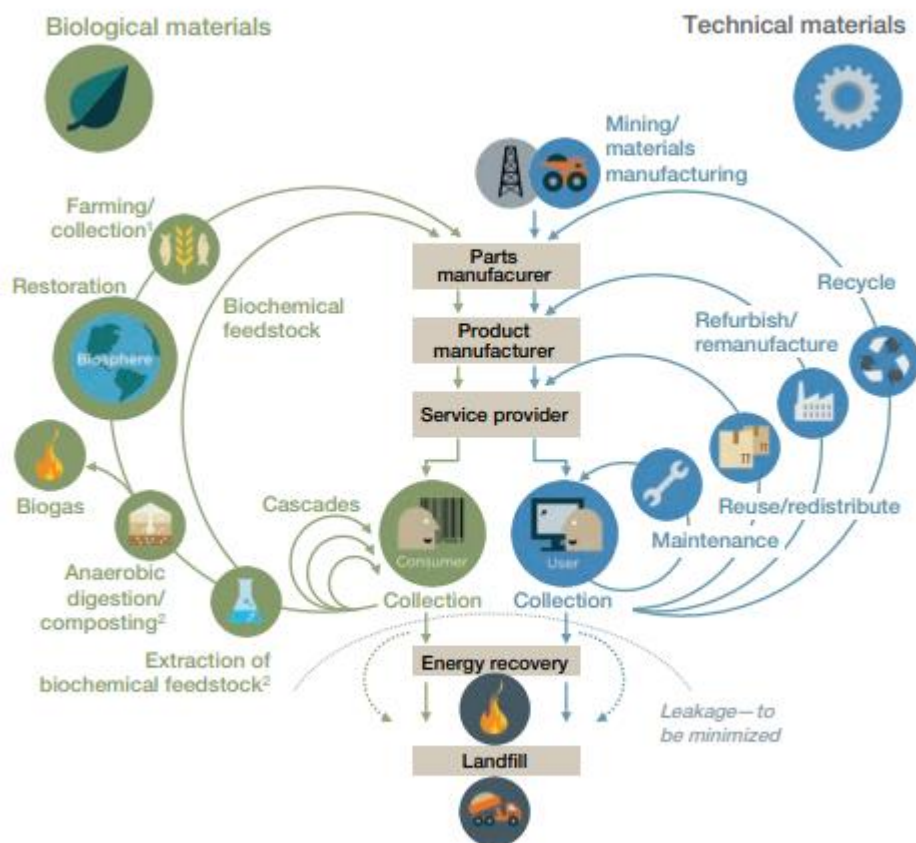
Figur 4: Figuren viser essensen/i forsimplet udgave af det cirkulære produktions- og forbrugssystem. Systemet har en åben slutning i form af $C \rightarrow W$ (Andersen, 2006, 2)

I det åbent sluttede system inkluderes to tiltag efter konsum, disse vises som r (genbrug) og miljø som "waste sink". Behovet for en kontrolleret "waste sink" som en del af systemet er uundgåeligt, siden der aldrig per se kan nås en genanvendelsesrate på 100%. En af grundene hertil er lækage huller, hvor optimering af genanvendelsesprocessen kan fylde nogle af disse huller, dog med faldende afkast. Den anden grund findes ved termodynamikkens anden lov, som er bestemmende for forholdet mellem materie og energi. Her finder cirkulær økonomi, såvel som andre 'evighedsmaskiner' sine begrænsninger.

Termodynamikkens anden lov fortæller at entropien i et givent lukket system altid vil vokse, hvor en høj grad af uniformitet og organisering mellem materie og energi er lig med en lav grad af entropi (Andersen, 2006, 2). I konteksten af indeværende er implikationen, at entropien vokser i takt med at ressourcer udvindes, bearbejdes og forbruges. Når metaller hentes op fra deres stabile leje i undergrunden, går metallet fra at være i stabilitet med sine omgivelser, til at blive bearbejdet og omformet gentagne gange, hvorfor metallet ikke længere findes i et organiseret og uniformt forhold til sin omverden. Når samfundet udvinder og omdanner metaller, som kan bruges i byggeri, eller brænder fossilt brændstof af som bliver til CO₂ i atmosfæren accelereres entropien (Andersen, 2006, 2-3). Det betyder at cirkulær økonomi kan medvirke til at mindske entropiens hastighed, men per fysikkens love kan entropien aldrig helt standses (selv universet har en ende som følge af denne lov). "Waste sink" kan således forstås som jordens evne til at holde på materie og energi for os, hvor det kan sammenlignes med skoven, som holder CO₂ ude af atmosfæren, og altså på den måde er en CO₂ "waste sink". I fysiske termer har jorden kun en begrænset kapacitet til at assimilere industriens toksiner og samfundets luftforurening med videre, og når denne kapacitet overskrides, kan systemet siges at være ikke bæredygtigt (Andersen, 2006, 3).

Således er den essentielle opgave for den cirkulære økonomiske metode at decelerere entropien i samfundets produktions- og forbrugssystemer. I omstillingen af samfundets produktions- og forbrugssystemer er der en lang række tekniske og biologiske processer, der skal koordineres og stemme overens. Modellen fra World Economic Forum, som ses på næste side, viser det tekniske og biologiske samspil.

The circular economy—an industrial system that is restorative by design



¹ Hunting and fishing

² Can take both postharvest and postconsumer waste as an input

Source: Ellen MacArthur Foundation circular economy team drawing from Braungart & McDonough and Cradle to Cradle (C2C)

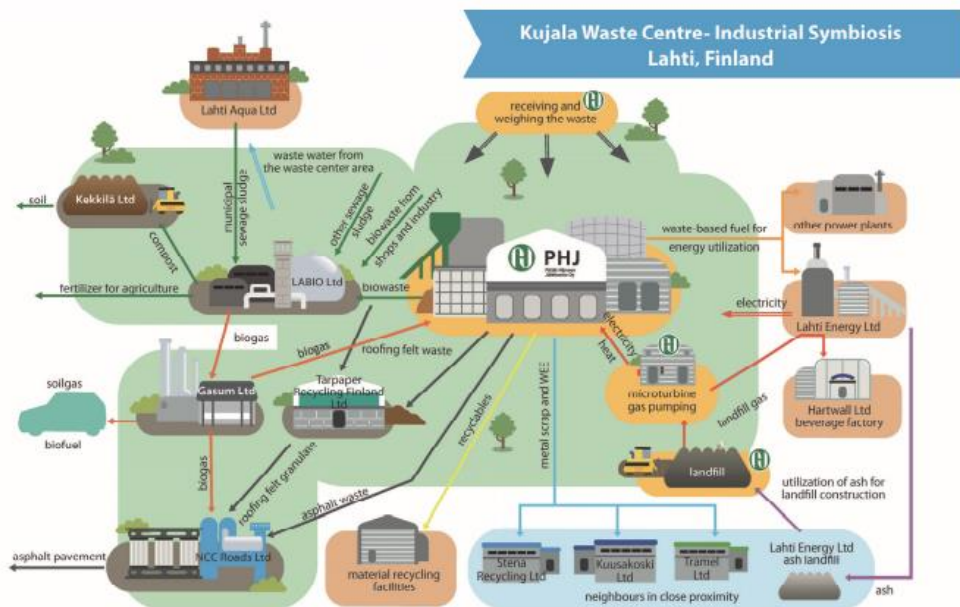
Figur 5: Figuren er et illustrativt eksempel på bevægelserne i cirkulær økonomi, vist som mødet mellem biologisk og teknisk materiale. Modellen peger på at organiseret genanvendelse af biologisk og teknisk materiale er gensidigt understøttende (World Economic Forum, 2014, 15).

Ovenfor i afsnit 4.1.4 skrives det, at EU er involveret både i den økonomiske regulering som påvirker dansk planlægning, samt at fremme cirkulær økonomi som et bæredygtigt alternativ til den lineære 'forbrug og smid væk' økonomi. En af årsagerne hertil er de miljø-diskursive skift, en anden årsag er at cirkulær økonomi har økonomisk potentiale i milliardstørrelsen. Det estimeres for eksempel, at cirkularitet inden for manufaktur på europæisk plan årligt kunne spare op til 630 milliarder US dollars bare på materialer (World Economic Forum, 2014, 16). De økonomiske fordele er ikke udelukkende kortsigtede, da de økonomiske konsekvenser af rovdrift uundgåeligt vil bide verdensøkonomien i halen. I et cost-benefit-perspektiv forholder det sig således, at det er billigere at decelerere miljø- og klimaforandringer nu, end det er at håndtere mere ekstremt

vejr, udpint jord, klimasikring med videre (Glanemann, Willner & Levermann, 2020). Herudover bliver ressourcepriserne generelt højere og mere ustabile i takt med at naturreserverne bliver dyrere at tilgå, hvilket er markedsdestabiliserende (World Economic Forum, 2014, 21-22). Ydermere er der belæg for at forvente øget innovation, både fordi der 'tvinges' til at tænke i nye løsninger, samt en spill-over-effekt, som øger mængden af tertiære jobs (World Economic Forum, 2014, 19). Der er altså mange økonomiske vækstmuligheder på spil. Heri findes også forbrugerfordele i forskellige former for deleøkonomi, hvor udlån, leasing, 'peer to peer' økonomi og lignende formindsker brugernes finansielle udgifter til for eksempel egen bil, og socialisere byen igennem 'peer to peer-netværk', foruden de miljøgavnige materialebesparelser (World Economic Forum, 2014, 24).

I organiseringen med at få de mange produktions- og forbrugs led til at gå op i en højere enhed, kræves det en stor privat-offentlig koordination. I forsøget på at organisere industriel symbiose findes internationale frontløbere som FISSAC⁵, der introducerer profitable cirkulære metoder i industrien på europæisk plan, og består af et internationalt aktør-netværk af interessenter og privat-offentlige partnerskaber (FISSAC, u.å.). Projektet er økonomisk understøttet af EU, men findes parallelt med Europa-Kommissionens "Circular Economy Action Plan". Planen er en samlende europæisk intentionserklæring bakket op af spredt lovgivning og konkrete initiativer (Europa-Kommissionen, 2020, 6). På næste side ses en model af industriel symbiose udgivet af Europa-Kommissionen, der viser, hvordan affald fra ét led i produktionsprocessen bliver til materiale i et andet.

⁵ "Fostering Industrial Symbiosis for a Sustainable Resource Intensive Industry across the extended Construction Value Chain".



Figur 6: Figuren illustrerer et konkret bud på biologisk og teknisk symbiose som set på forrige figur. Figuren viser Kujala Waste Centre i sin relation brugerne i Lahti (Europa-kommissionen, 2018)

Modellen fungerer både som visuelt og praktisk eksempel på, hvad der er muligt. Modellen portrætterer et inspirerende virkeliggjort finsk forsøg med udgangspunkt i genbrugsstationen, der servicerer knapt 120.000 indbyggere. Ud af de årligt 200.000 tons affald som stationen håndterer kan 90% genanvendes og kun 3% ender i depot (Europa-Kommissionen, 2018).

En pointe som ligger til grund for at nævne tiltag som for eksempel FISSAC, er for at understrege, at cirkulær økonomi kun kan leve op til de store materialebesparelser og grønne effekter, som World Economic Forum lover, hvis økonomiens produktions- og forbrugssystemer totalt omstruktureres. Sådanne omstillinger kan i sidste instans ikke nøjes med et lokalt niveau, men må nødvendigvis underbygges i nationale og inter-regionale aktør-netværk (World Economic Forum, 2014, 29). Mange af de største og lettest tilgængelige fordele ligger til gengæld i den lokale omstilling (World Economic Forum, 2014, 30), der eksempelvis rummer stor grad af materiale genanvendelse (som set ved Kujala waste-centre) og lavenergiforbrug i byggeri (som set i casestudiet Stenløse Syd).

Implementering af cirkulær økonomi kan fungere som udviklingsstrategi, der fremmer både økologiske og økonomiske interesser, hvorfor det dermed kan siges, at det ligger under paraplyen holistisk planlægning. Implementering kan foregå på forskellig vis, men ofte ses det i privat-offentlige partnerskaber som eksempelvis initiativet Bæredygtig

Bundlinje, gennem initiativer på offentlig grund, hvor kommunen har ekstraordinær kompetence, eller via regulativ understøttelse. Tænkes der tilbage på nogle af de punkter som World Economic Forum lagde vægt på i foregående afsnit 4.1.4, er casestudiet sammen med Bæredygtig Bundlinje eksemplarisk, hvilket tages op igen i afsnit 6.1 *Styring og forandring* samt 6.1 *Government, governance og viljen til holistisk planlægning*.

4.2 Bæredygtighedsplanlægning

Gennem de sidste årtier har nye grene indenfor planlægningsfaget skudt frem i takt med at vores samfund står overfor en voksende klimakrise. Staten og de fleste kommuner udvikler nye planlægningsdokumenter og handleplaner, hvor begreber og buzzwords som klima, bæredygtighed, cykelkultur, fodgængere og grøn omstilling indgår. Mange af de bevægelser vi har set, inden for planlægningsfaget gennem de sidste par årtier, har alle søgt hen mod den samme konklusion: flere miljømæssigt, socialt og økonomisk bæredygtige fællesskaber (Wheeler, 2013, 20).

Stephen Wheeler betegner dette som "The Three E's – environment, economy and equity", som opdeler bæredygtighed i miljø, økonomi og retfærdighed, også betegnet som social bæredygtighed (Wheeler, 2013, 33). Stephen Wheeler beskriver, hvordan bæredygtighedsplanlægning adskiller sig fra den øvrige planlægning ud fra fem grundlæggende karakteristika; langtidsperspektiv, holistisk overblik, aktiv problemløsning, accept af vækst begrænsninger og fokus på stedet (Wheeler, 2013). Dette afsnit vil fokusere på to af de fem karakteristika; langtidsperspektiv og holistisk overblik.

4.2.1 Langtidsperspektiv

Ifølge Wheeler er dette karakteristikum åbenlys, da det ligger i den engelske betegnelse "sustain" - det at opretholde noget, og beskriver endvidere, hvordan bæredygtighedsplanlægning ønsker at bidrage til et samfund, der ikke blot eksisterer i fremtiden, men som trives bæredygtigt langt ind i fremtiden (Wheeler, 2013, 41). Størstedelen af de planer, der eksisterer og bliver lavet inden for fysisk planlægning, arbejder med en tidshorisont på 5 til 20 års varighed, mens de fleste politiske beslutninger har en endnu kortere tidshorisont, som ofte kun er på fire år inden det næste valg. I et bæredygtighedsaspekt virker dette paradoksalt, da de veje, bygninger, landområder og byrum, der planlægges, bygges og designes for forventes at eksisterer langt ind i vores fremtid, og her tænkes ikke blot 20 år frem, men flere hundrede år ind i fremtiden. Wheeler argumenterer for, at der er et behov for en meget længere tidshorisont i forhold til et bæredygtighedsperspektiv, som er på 50 - 200 år og rækker langt ind i fremtidens generationer og byer. Det er derfor essentielt, at planlæggere vurderer, hvordan kortsigtede planer kan lede til langsigtede mål, og hvordan disse kan videreformidles til offentligheden på en ny måde, så de kan forstå både de kortsigtede planer og de langsigtede mål. Dette kan gøres ved at formidle, hvordan bestemte bygninger, transportnetværk, brug af land- og byområder og økonomiske udviklingsprogrammer kan hjælpe eller hindre bæredygtighed langt ind i fremtiden. Fælles for alle disse løsninger og designs,

er at de kortsigtede planer for offentlig lovgivning vedrørende planlægning og for offentlig design kan forbedre den fremtidige fleksibilitet og bæredygtighed. Derudover kan faktorer som bæredygtighedsindikatorer og økologiske fodaftryk bruges som værktøj og metoder til at skabe opmærksomhed omkring, hvordan den nuværende udvikling har indflydelse på de langsigtede virkninger (Wheeler, 2013, 41-42). Ved at nedsætte og fastlægge en række kortsigtede mål, der har et langsigtet perspektiv, har planlæggerne mulighed for ikke kun at styrke den miljømæssige bæredygtighed, men også øge og styrke den sociale og økonomiske bæredygtighed.

4.2.2 Holistisk overblik

Det holistiske overblik er ligesom langtidsperspektivet nødvendigt for at sikre en bæredygtig udvikling indenfor planlægning, og understreger forholdet mellem forskellige elementer i menneskelige og naturlige systemer, som udgør en økologisk forståelse af verden. I praksis betyder det, at de forskellige planlægningsretninger, som gennem historien er blevet opdelt, skal forbindes igen, såsom planlægning af boliger, transport og landskab, samt at indtænke mere generelle målsætninger for planlægningen, såsom Wheelers "Three E's". Derudover vil et holistisk overblik og perspektiv forbinde de forskellige skalaer indenfor planlægning, så planlægning har en indsats på både international, national, regional, lokal, gade og steds skala, og at disse styrker hinanden indbyrdes og på tværs. Herved vil et holistisk perspektiv gælde både geografisk og på tværs af skala, samt på tværs af økosystemer og planlægningsretninger (Wheeler, 2013, 43-44). Den holistiske tankegang skal, sammen med et større fokus på økosystemer, fremme en mere økologisk forståelse for og af verden, og planlægning skal ses i et større sammenhængende perspektiv for at sikre forståelse for at al udvikling, alle tiltag og anden planlægning påvirker andre dele af planlægningen på både skala og sektorer.

4.3 Teoretisk opsummering

Ovenstående teori har demonstreret kompleksiteten af grøn omstilling og bæredygtig udvikling fra forskellige perspektiver. Heri har afsnittet beskrevet relationen mellem de offentlige praksisregimer og mulighederne for forandring. Forudsætningen for grøn omstilling og bæredygtig udvikling kræver at både teknologien og viljen er til stede, men vejen sløves af sporafhængighed og komplekse praksisregimer. At spor forandres over tid, er klart, men hvordan og hvor hurtigt kommer i høj grad an på de politiske aktørers drivkraft og gøren. Brud med socioteknisk sporafhængighed forudsætter ifølge Geels' model både forandringer i det 'sociopolitiske landskab' samt at grønne og bæredygtige nicheteknologier får plads i det de(t) sociotekniske regime(r).

Det nationale regeringsniveau og det kommunale regeringsniveau har et ansvar for at fremme bæredygtighed på hver sin vis. Det nationale niveau har kompetence til at fremme bæredygtighed politisk og økonomisk ved at regulere på adfærds-korrigerende vis, samt understøtte viljen til bæredygtighed på kommunalt niveau. Det kommunale niveau har ansvar for at benytte sig af grønne og bæredygtige muligheder i form af holistisk (grøn) planlægning, samt dannelse af grønne aktør-netværk, hvor elementer fra begge kan ses i cirkulær økonomisk praksis. Cirkulær økonomi er dog ikke det nemme svar på alle problemer, siden den komplette omstilling både kræver storpolitisk vilje samt har naturgivne begrænsninger, som betyder, at forbrugskulturen forbliver et problem. Transitionen af produktionens- og forbrugssystemerne kræver således både government og governance praksis forandringer for at understøtte nye bæredygtige sociotekniske regimer eksempelvis med fokus på byggeri og cirkulær økonomi. Heri ligger opgaver i at forandre de eksisterende styringsrationaler i det sociotekniske regime. Wheeler har i den henseende to pejlemærker for bæredygtig planlægningspraksis, hvilket er langtidsperspektivet og holistisk overblik. Disse rationaler bør være gennemgående i fysisk planlægning, hvor langtidsperspektivet imødekommer den fysiske planlægnings delvise irreversibilitet, og holistisk tænkning kan genforene interesser og kunstigt opdelte planlægningsfære med henblik på økonomisk, socialt og økologisk merværdi.

DEL 5

FRA GLOBALT TIL

LOKALT PERSPEKTIV

5.0 Fra globalt til lokalt perspektiv

Del 5 vil kigge nærmere på bæredygtighed inden for planlægningsfeltet. Denne del bevæger sig fra det globale perspektiv med fokus på internationale aftaler over national lovgivning til helt lokal skala med undersøgelse af casestudiet Stenløse Syd.

Afsnit 5.1 vil redegøre for og kommentere på tre vigtige politiske aftaler inden for bæredygtighed. Først de to FN-aftaler; Agenda 21 fra 1992 og FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling fra 2015 og dernæst den nye danske klimalov, som forventes vedtaget i første halvdel af 2020.

Afsnit 5.2 vil indledningsvis præsentere rammerne for planloven og det danske plan-system. Herefter følger en genealogisk analyse af udvalgte ændringer i planloven siden 1992 med fokus på bæredygtighed og grøn omstilling.

Afsnit 5.3 vil kigge nærmere på planlovsevalueringen "Fremtidens planlov - bedre byer og landdistrikter" samt dennes proces. Herefter stiller en dybdegående analyse skarpt på ønsker og holdninger præsenteret i høringssvarene til planlovsevalueringen.

5.1 Bæredygtighed på den politiske dagsorden

Dette afsnit vil introducere først de to FN-aftaler; Agenda 21 fra 1992 og FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling fra 2015 og dernæst den nye danske klimalov, som forventes vedtaget i første halvdel af 2020. Disse tre politiske aftaler er alle eksempler på aftaler med bæredygtighed højt på dagsordenen. De to sidstnævnte; FN's verdensmål og den nye danske klimalov sætter samtidig den grønne omstilling og bekæmpelse af klimaforandringer højt på dagsordenen.

Netop disse aftaler er vigtige i belysningen af projektets hovedfokus på en styrket dansk planlovgivning som understøttelse af bæredygtighed og grøn omstilling, da den politiske dagsorden i høj grad er første skridt på vejen til ændringer i samfundet.

5.1.1 Agenda 21

Bæredygtig udvikling har allerede været på planlægningsdagsordenen i årtier. Verdens lande vedtog under en FN-konference om miljø og udvikling i Rio de Janeiro i 1992 det omfattende handlingsprogram "Agenda 21". Agenda 21 italesætter en lang række indsatsområder med fokus på at fremme bæredygtig udvikling i det 21. århundrede inden for både social, økonomisk og miljømæssig bæredygtighed. I handlingsprogrammets kapitel 28 opfordres der til at implementere arbejdet på lokalt niveau blandt lokale aktører. Det er det, der siden er blevet til lokal Agenda 21 (Erhvervsministeriet, 2019b, 3-4).

Lokal Agenda 21 reguleres i Danmark gennem planlovens kapitel 6 a. Heri beskrives det, hvilke krav planloven stiller til regionsråd og kommunalbestyrelser om at udarbejde en lokal Agenda 21-strategi hvert fjerde år i første halvdel af henholdsvis den regionale og kommunale valgperiode. Planlovens § 33 a, stk. 3 foreskriver, at kommunalbestyrelsen i deres lokal Agenda 21-strategi skal redegøre for, hvordan de vil arbejde for følgende indsatsområder:

"1) mindskelse af miljøbelastningen, 2) fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse, 3) fremme af biologisk mangfoldighed, 4) inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde og 5) fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold."

(Planloven, 2018, § 33 a, stk. 3).

Men undtagelse af nr. 3 stilles der de samme krav til regionernes lokal Agenda 21-strategi (Planloven, 2018, § 33 a, stk. 2). Den kommunale lokal Agenda 21-strategi behøver dog ikke offentliggøres særskilt, men kan indarbejdes i både planstrategien og/eller kommuneplanen (Post, 2018, 30). Sidst sætter planloven også krav til den ansvarlige minister om hvert fjerde år at udarbejde en redegørelse over regionernes og kommunernes arbejde med lokal Agenda 21. Denne redegørelse skal forelægges det relevante udvalg i Folketinget (Planloven, 2018).

5.1.2 FN's verdensmål

FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling blev vedtaget i 2015 og var blandt andet en genbekræftelse af de internationale forpligtelser fra Agenda 21 i 1992. Verdensmålene, der både forholder sig til social, økonomisk og miljømæssig bæredygtighed, skal sikre en fortsat lokal forankring af bæredygtig udvikling (Erhvervsministeriet, 2019b, 4).

FN's verdensmål for bæredygtig udvikling bygger videre på målsætningerne i 2015-målene, som blev vedtaget i 2000 med deadline i 2015 (Verdensmålene, u.å.). De otte 2015-mål havde blandt andet fokus på nedbringelse af fattigdom, børnedødelighed samt dødsfald som følge af HIV, malaria og tuberkulose. Mål 7 af de otte 2015-mål handlede imidlertid om miljømæssig bæredygtig udvikling. Målet indeholdte flere delmål om alt fra 'bedre adgang til rent drikkevand' til 'øget biodiversitet' til 'reduktion af CO₂-udslip'. Nogle af 2015-målene blev opfyldt, de fleste var rigtig godt på vej med stor fremgang inden for de fastsatte kriterier. Men delmålene under mål 7 om biodiversitet og CO₂-reduktion har oplevet direkte tilbagegang i perioden fra 1990 til 2015. For eksempel steg verdens CO₂-udslip i perioden med 50 % (Landin, 2016, 26-30).

Arbejdet med at udvikle FN's 17 verdensmål for bæredygtig udvikling gik i gang tre år før deadline for 2015-målene. I årene fra 2012 til 2015 har et større diplomatisk arbejde med omfattende inddragelsesprocesser - blandt andet et online survey, som mere end ti millioner mennesker verden over svarede på - dannet fundament for det, der er blevet til verdensmålene (Verdensmålene, u.å.). De 17 verdensmål har tilsammen 169 delmål, som alle skal være opfyldt i 2030. Alle målsætningerne fra 2015-målene er videreført og gjort mere ambitiøse i de 17 verdensmål, som derudover også introducerer nye målsætninger specielt inden for miljø- og klimaområdet. Miljø- og klimaområdet har således fået markant større fokus og mere detaljerede målbare målsætninger i de 17 verdensmål sammenlignet med de fortløbende 2015-mål (Landin, 2016, 90-94).

Zoomes der ind på verdensmål specielt relevante for bæredygtig lokalplanlægning og grøn omstilling, er særligt 4 verdensmål interessante at se nærmere på, nemlig følgende:



Figur 7: Mål 7: Bæredygtig energi; Mål 9: Industri, innovation og infrastruktur; Mål 11: Bæredygtige byer og lokalsamfund; Mål 12: Ansvarligt forbrug og produktion (Verdensmålene, u.å.).

Alle disse verdensmål beskæftiger sig med emner, der i dag kan og bør reguleres i lokal skala. Mål 7 om bæredygtig energi sætter mål for omstillingen fra energi baseret på fossile brændsler til vedvarende energi såsom vind- og solkraft. Mål 9 indeholder blandt andet målsætninger om inkluderende og miljøvenlig industriel udvikling samt bæredygtig transport. Mål 11 om bæredygtige byer og lokalsamfund adresserer de udfordringer urbaniseringen giver. I dansk kontekst er det specielt forurening og drivhusgasudledningen, der er udfordringen i byerne. På globalt plan er det i høj grad også arbejdsløshed og udviklingen af slumkvarterer, der er udfordringen i byerne. Mål 12 handler om at mindske menneskers ressourceforbrug - godt og kort at kunne gøre mere med færre ressourcer, da vi i dag forbruger meget mere end jorden når at genskabe (FN-forbundet, u.å.). Derfor sætter mål 12 blandt andet målsætninger om at nedbringe madspild og generelt fødevarer, at reducere affaldsmængden gennem genanvendelse samt at sikre effektiv udnyttelse af naturressourcer (Udenrigsministeriet, 2017).

5.1.3 Danmarks første bindende klimalov

Danmarkshistoriens første bindende klimalov er på vej til at blive en realitet. I december 2019 landede regeringen en bred politisk aftale om en ny bindende klimalov. Alle Folketingets partier på nær Liberal Alliance og Nye Borgerlige står bag aftalen, som af flere af aftaleparterne - heriblandt naturligvis klimaminister Dan Jørgensen - bliver kaldt historisk (Øyen, 2019). Aftalen er i februar 2020 blevet fremsat som lovforslag, og 14. maj 2020 blev forslaget førstebehandlet i Folketinget. Anden- og tredjebehandling er sat på dagsordenen i juni, hvorefter loven forventes vedtaget (Folketinget, 2019-20). Som nævnt i indledningen udspringer aftalen af borgerforslag FT-02233 "Dansk klimalov nu", som netop fremsatte forslag om en bindende dansk klimalov. Borgerforslaget er i forbindelse med behandlingen af den nye klimalov blevet endeligt vedtaget d. 14. maj 2020 -

dog med den betænkning, at kun de forhold, som indgår i aftalen fra december, vil blive implementeret. (Myrthu-Nielsen, 2020).

Loven er den første danske klimalov med juridiske bindende målsætninger (Forslag til lov om klima, 2019). Lovens mest centrale målsætning og direkte formål er en reduktion af Danmarks drivhusgasudledning med 70% inden 2030 i forhold til niveauet i 1990 og derudover at opnå et helt klimaneutralt samfund i 2050 - begge dele med øje for forpligtelserne i Parisaftalen⁶ (Forslag til lov om klima, 2019, § 1). I bemærkningerne til lovforslaget beskrives den omtalte drivhusgasudledning som en fælles betegnelse for luftarterne kuldioxid, metan, lattergas samt f-gasser. (Forslag til lov om klima, 2019). Lovforslaget omfatter med andre ord ikke kun CO₂-udledningen, men i stedet den samlede drivhusgasudledning.

Bemærkningerne til lovforslaget gennemgår også betingelserne for loven og dennes målsætninger. Blandt andet udspecificeres det, at målsætningerne kun omfatter udledninger inden for Danmarks grænser ligesom udledninger fra international skibs- og luftfart ikke medregnes. I forlængelse af dette bør de fire guidende principper - lovens § 1, stk. 3, nr. 1-4 - nærlæses, da klimainsatsen skal tilrettelægges under hensyn til disse. I nr. 1-3 præsenteres nøgleord som "foregangsland", "omkostningseffektivt" og "sammenhængskraft", mens formuleringen i nr. 4 lyder således:

“4) De tiltag, der skal anvendes for at reducere udledningen af drivhusgasser, skal medføre reelle, indenlandske reduktioner, men samtidig skal det sikres, at danske tiltag ikke blot flytter hele drivhusgasudledningen uden for Danmarks grænser.”

(Forslag til lov om klima, 2019, § 1, stk. 3, nr. 4)

Formuleringen til sidst om "ikke blot at flytte 'hele' drivhusgasudledningen" åbner umiddelbart en dør på klem for at tiltag til opfyldelse af klimaloven gerne må medvirke til nogen grad af flytning af udledninger til uden for Danmarks grænser. Modsat er der dog i første omgang blevet lukket for muligheden for at benytte reduktionsmekanismer, såsom at købe sig til CO₂-kredit. Brugen af reduktionsmekanismer var ellers et ønske

⁶ Parisaftalen er en international aftale inden for FN's klimakonvention UNFCCC, vedtaget i december 2015. Parisaftalen mest centrale målsætning er at begrænse den globale temperaturstigning til under to grader – og at arbejde for at begrænse temperaturstigningen til 1,5 grader.

hos den tidligere VLAK-regering, da muligheden også tillades ifølge Parisaftalen (Nielsen, 2019). Loven har imidlertid indskrevet en såkaldt kattelem, som muliggør reduktionsmekanismer som sidste udvej, hvis 70 % reduktionsmålet i årene op til 2030 ikke anslås som opnåeligt (Forslag til lov om klima, 2019).

Selvom den nye klimalov er Danmarks første bindende klimalov, er det ikke den første lov om klima. I 2014 vedtog Folketinget "Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger" (LOV nr 716 af 25/06/2014). Loven var Danmarks egentlige første klimalov og havde til formål at "etablere en overordnet strategisk ramme for Danmarks klimapolitik" (Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger, 2014, § 1). Denne gældende klimalov indeholder dog ingen bindende klimamål ligesom det ikke har haft nogen konsekvens, at opfølgningen på klimaindsatsen ikke har været regelmæssig (Forslag til lov om klima, 2019).

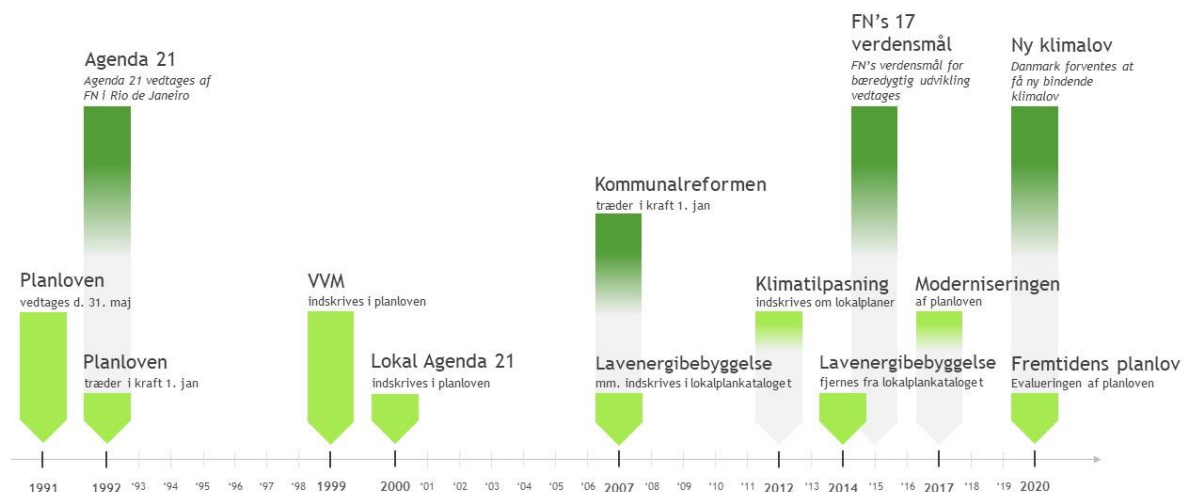
Danmark er ved at få sin første klimalov med juridiske bindende klimamål, men det har taget noget tid at komme hertil. For idéen om en bindende klimalov er ikke ny. Allerede i 2010 fremsatte Enhedslisten forslag i Folketinget om en bindende klimalov med regelmæssig opfølgning på klimaindsatsen (Forslag til folketingsbeslutning om en klimalov, 2009). Tanken bag det daværende forslag ligner meget det forslag til en klimalov, som behandles i Folketinget her i 2020. Dengang blev forslaget dog hurtigt forkastet af det daværende borgerlige flertal. Begrundelsen fra daværende klimaminister Lykke Friis under forslagetes førstebehandling var, at regeringen allerede var i gang med klimaindsatsen inden for forskellige sektorer, og der derfor ikke var behov for en rigid og ensrettet lovgivning. Det var ikke regeringens opfattelse, at en sådan klimalov ville fremme omstillingen og klimahensyn i samfundet (Folketinget, 2009-10). Derfor blev forslaget forkastet.

5.2 Bæredygtighedens rolle og udvikling i dansk planlovgivning

Følgende afsnit vil indledningsvis præsentere rammerne for planloven og det danske plansystem. Herefter følger en genealogisk analyse af udvalgte ændringer i planloven siden 1992 med fokus på bæredygtighed og grøn omstilling samt disses rolle og betoning i planloven.

De gennemgåede ændringer fordeler sig tidsmæssigt, som vist på nedenstående tidslinje. Her ses også de netop omtalte politiske aftaler: Agenda 21, FN's verdensmål samt den kommende nye klimalov. De analyserede ændringer vil ikke blive gennemgået kronologisk, men præsenteres i stedet med udgangspunkt i den lovmæssige placering eller den del af grøn omstilling og bæredygtig planlægning, som ændringen beskæftiger sig med.

Planlovsændringer



Figur 8: Tidslinje over planlovsændringer relateret til bæredygtighed og grøn omstilling

5.2.1 Planloven

Lov om planlægning, også kendt som planloven, trådte i kraft den 1. januar 1992 efter at være blevet vedtaget af Folketinget året forinden den 31. maj 1991 (Gaardmand, 1993, 276). Loven erstattede dengang en lang række love såsom "Lov om lands- og regionplanlægning", "Lov om kommuneplanlægning", samt en række andre planlægningslove (Planloven, 2018, § 67), og var et forsøg på at sammenskrive og forenkle datidens planlovgivning (Gaardmand, 1993, 276).

Allerede i planlovens første udgave, LOV nr 388 af 06/06/1991, var bæredygtighed at finde i lovens formålsparagraf. Stk.1 lød således:

§ 1. Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

(Lov om planlægning, 1991⁷, § 1)

Som tidligere nævnt afslører en hurtig gennemsøgning imidlertid, at dette samtidig var det eneste sted, bæredygtighed blev nævnt i den første udgave af planloven.

Planloven er blevet ændret adskillige gange siden 1991. Specielt bestemmelser om regional planlægning og detailhandel er blevet ændret over flere omgange. Formålet med planloven er at sikre en sammenhængende planlægning i Danmark, som tilgodeser samfundets interesser. Planloven fastsætter størstedelen af rammer, lovgivning og regler for fysisk planlægning (Post, 2018), men loven henviser også til en række andre love såsom naturbeskyttelsesloven, miljømålsloven, bygningsreglementet og en række flere (Planloven, 2018), som alle har betydning for dansk planlægning.

5.2.2 Plansystemet

Som plansystemet ser ud i dag, indeholder det to administrative niveauer og hovedsageligt tre planlægningsniveauer. De administrative niveauer er det statslige og det kommunale, mens de tre planlægningsniveauer er landsplanlægning, kommuneplanlægning samt lokalplanlægning. Landsplanlægningen ligger på det statslige niveau og hører som lovgivning - sammen med resten af planområdet - under Erhvervsministeriet. Landsplanlægningen indeholder ikke en decideret landsplan, men ministeren kan udstede landsplandirektiver med retningslinjer for specifikke emner samt områder. Landsplanlægningen beskæftiger sig hovedsageligt med kystplanlægningen, planlægningen af hovedstadsområdet samt planlægning for butiksmål (Post, 2018). De to andre planlægningsniveauer ligger på det kommunale administrative niveau.

⁷ Årstal ved henvisningerne til love og lovforslag refererer til "År for udstedelse" som oplyst på retsinformation.dk, og ikke til året for ikrafttrædelse.

Planloven sætter krav til kommunerne om udarbejdelse af planstrategi og kommuneplan. Kommuneplanen skal dække og gælde for hele kommunens område, og planen skal helt eller delvist revideres hvert fjerde år, altså en gang pr. valgperiode. Planstrategien skal ligeledes udarbejdes én gang pr. valgperiode - endda før udgangen af første halvdel af valgperioden. Lokalplaner udarbejdes, når der sker eller planlægges for væsentlige ændringer i et område (lokalplanpligt), men kan også udarbejdes af kommunen på baggrund af ønsker om bestemte rammer i et givent område (lokalplanret). Det er dog vigtigt at nævne, at nye lokalplaner ikke medfører handlepligt for private jordejere. Det vil sige, at en ny lokalplan ikke har indflydelse på en allerede eksisterende ejendom. Det er først ved ændringer på ejendommen, at den nye lokalplans bestemmelser træder i kraft (Post, 2018).

For alle planlægningsniveauer gælder det, at de ikke må stride mod de overordnede niveauer. En kommuneplan må således ikke stride mod landsplanlægningen samt overordnet sektorplanlægning⁸, og en lokalplan må ikke stride mod landsplanlægningen, overordnet sektorplanlægning samt kommuneplanen. Hvis en lokalplan strider mod kommuneplanen, kan kommunen dog vedtage et kommuneplantillæg, som muliggør udarbejdelsen af lokalplanen (Post, 2018).

En lokalplan sætter rammerne for et givent område med bestemmelser om en række forhold, som for eksempel fremtidig anvendelse og udformning af bebyggelse. En lokalplan indeholder typisk en redegørelse, en række bestemmelser samt kortbilag. Der er i planloven krav om, at en lokalplan skal indeholde oplysninger om lokalplanens formål samt retsvirkninger. Derudover skal alle bestemmelser i lokalplanen have hjemmel i planlovens §15, stk. 2 - også kaldet lokalplankataloget (Post, 2018). Det vil sige, at alle begrænsninger og restriktioner beskrevet i lokalplanens bestemmelser skal kunne retfærdiggøres med udgangspunkt i lokalplankataloget. Kommunen kan i en lokalplan altså kun regulere de forhold som lokalplankataloget giver kommunen hjemmel til at regulere.

⁸ Sektorplanlægning er planlægning for et emne, altså en sektor. Overordnet sektorplanlægning er således national lovgivning inden for fx byggeri, natur, trafik osv. Natura-2000 planer er et eksempel på dette.

5.2.3 Fra VVM til miljøvurdering

VVM står for "Vurdering af Virkninger på Miljøet". Konkret betyder dette, at alle større anlæg og projekter, som forventes at påvirke miljøet i væsentlig grad skal gennemgå en VVM-vurdering samt en offentlig høring (Miljøministeriet, 2002).

VVM har i virkeligheden været en del af dansk planlovgivning siden før planloven trådte i kraft i 1992, som en implementering af et EF-direktiv. Men de første regler var for ukonkrete og inkonsekvente, hvorfor EF i 1997 ændrede direktivet med minimumskrav om, at flere anlæg skulle miljøvurderes samt et krav om, at miljøvurderingen skulle foreligge før det givne projekt kunne godkendes (VVM-regler m.v., 1998). Det ændrede EF-direktiv blev implementeret i planloven i 1999 med ændringslov LOV nr 368 af 02/06/1999.

I mange år skelnede miljøvurderingsreglerne mellem 'anlæg og projekter' og 'planer, programmer og politiske mål'. Anlæg og projekter var underlagt reglerne for VVM-vurdering i planloven, mens planer, programmer og politiske mål var underlagt reglerne for strategisk miljøvurdering (SMV) efter miljøvurderingsloven, som også bygger på et EU-direktiv (Miljøministeriet, 2002; Miljøministeriet, 2007). Den strategiske miljøvurdering var således en overordnet miljøvurdering, som indtraf tidligere i beslutningsprocessen, da vedtagelsen af planen kommer forud for tilladelsen til det konkrete projekt (Miljøministeriet, 2007). Netop en strategisk miljøvurdering blev derfor også udarbejdet i forbindelse med vedtagelsen af planen for Stenløse Syd jævnfør beskrivelsen i afsnit 3.2.

Alle reglerne for VVM blev dog i 2017 taget ud af planloven og samlet i miljøvurderingsloven og omtales i dag stort set kun som miljøvurdering af henholdsvis planer og programmer eller konkrete projekter (Post, 2018).

Selve formålet med miljøvurderinger er at kortlægge og dermed opdage miljømæssige konsekvenser ved planlægningen så tidligt i processen som muligt samt at inddrage offentligheden i beslutninger, som forventes at have konsekvenser for miljøet. I det der siden 2017 har heddet en miljørapport skal der redegøres for de miljømæssige konsekvenser af projektet eller planen, ligesom der skal redegøres for rimelige alternativer samt deres miljøbelastning (Post, 2018, 147-148). Miljøvurderingsreglerne indeholder imidlertid ikke regler og konsekvenser ved at godkende et miljøbelastende projekt, så længe miljørapporten har belyst de miljømæssige konsekvenser, og projektet ellers overholder øvrig og overordnet lovgivning.

5.2.4 Lokal Agenda 21

Lokal Agenda 21 er den danske implementering af handlingsprogrammet "Agenda 21" fra 1992 i planloven. Tilføjelsen i planloven kom i 2000 med krav til de daværende amter og kommuner om udarbejdelsen af en strategi for deres bidrag til en bæredygtig udvikling (Miljøministeriet, 2002). Efter kommunalreformen trådte i kraft pr. 1. januar 2007, overtog de nye regioner og storkommuner opgaven med at udarbejde lokal Agenda 21-strategier i første halvdel af valgperioden. Strategien skal som tidligere nævnt indeholde politiske målsætninger for nedsættelse af miljøbelastning, bæredygtig udvikling, inddragelse af lokale aktører med videre (Miljøministeriet, 2007), men lovgivningen indeholder imidlertid intet om processen, forventninger til ambitionsniveau for de politiske målsætninger eller opfølgning på opstillede målsætninger (Planloven, 2018). Ud over rettelsen fra amter til regioner i forbindelse med kommunalreformen står kapitel 6 a stort set urørt siden indførelsen i 2000.

Samtidig er det dog det "mest bæredygtige" sted i planloven. I den nuværende planlov, LBK nr 287 af 16/04/2018, står der "bæredygtig" fem steder i lovtæksten. Tre af disse er i kapitel 6 a om lokal Agenda 21. Alt andet lige er dette en væsentlig forbedring sammenlignet med den første planlov, hvor "bæredygtig" kun optrådte i formålparagraffen (Lov om planlægning, 1991).

5.2.5 Lavenergi og klimatilpasning i lokalplankataloget

Siden den første planlov i 1992 er lokalplankataloget blevet udvidet og ændret gang på gang - ligesom planloven som helhed er blevet det. I 1992 indeholdte lokalplankataloget 19 numre med udtømmende information om, hvad der kan optages bestemmelser om i en lokalplan (Lov om planlægning, 1992). I dag er der 28 numre (Planloven, 2018).

En af de større ændringer af lokalplankataloget blev vedtaget i 2007 med Connie Hedegaard som miljøminister (Bypolitik m.v., 2007a). Her blev der tilføjet hele fem nye numre i lokalplankataloget, som alle indeholdte nye muligheder for at regulere i en lokalplan. I et bæredygtighedsperspektiv er specielt tilføjelserne nr. 22 om lavenergibebyggelse samt nr. 25 om opsamling af regnvand interessante. Disse lyder ved lovændringen i 2007 således:

14. I § 15, stk. 2, indsættes som nr. 21-25:

» [...]

22) krav om, at ny bebyggelse skal opføres som lavenergibebyggelse, jf. § 21 a, [...]

25) installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.«

(Bypolitik m.v., 2007a)

Disse to tilføjelser til lokalplankataloget var bestemt en styrkelse af mulighederne for at planlægge mere ressourcevenligt i kommunerne. Der var dog i processen politisk vilje hos nogle partier til at gøre endnu mere. I Tillægsbetænkningen til samme lovforslag (Bypolitik m.v., 2007b) fremgår det, at SF fremsatte forslag om at udvide lokalplankataloget yderligere. Næmlig med en mulighed for at kunne sætte krav til miljørigtige byggematerialer med udgangspunkt i diverse offentligt anerkendte miljømærkninger (Bypolitik m.v., 2007b). Ordfører for SF Anne Grete Holmsgaard nævnte under andenbehandlingen af forslaget Stenløse og Egedal Kommunes arbejde for at sikre, at bestemte materialer ikke blev anvendt i Stenløse Syd. Hun sagde således:

"Bl.a. har Stenløse og nu Egedal Kommune stillet det krav på et større område, men de er gået en omvej - gået over åen efter vand - ved at de først opkøbte jorden og så tinglyste deklarationer på jorden og derefter frasolgte byggegrundene med den klausul, at der ud over, at det skulle være lavenergibyggeri, var bestemte materialer, som man ikke måtte bruge."

(Folketinget, 2006-07)

Politikerne var altså allerede i 2007 opmærksomme på kommunernes "overarbejde" som følge af den manglende understøttelse i planlovgivningen. Specielt pragteksemplet fra Egedal Kommune viser udtrykkeligt, at lovgivningen ikke understøttede ambitionerne for den grønne omstilling, som kommunerne havde allerede på dette tidspunkt. Alligevel blev SF's forslag om krav til miljørigtige byggematerialer forkastet uden afstemning (Folketinget, 2006-07).

I 2012 var lokalplanområdet igen genstand for en ændring af planloven. Denne gang var ændringen ikke direkte i lokalplankataloget, men i stedet en udvidelse af selve formålet med lokalplaner, nemlig § 15, stk. 1. Daværende miljøminister Ida Auken fremsatte i marts 2012 forslag om at udvide de lovlige planlægningsmæssige begrundelser for lokal-

planlægning med begrundelser i klimatilpasning og forebyggelse af forurening (Klimalokalplaner og forenkling af loven, 2011). Der fremgår følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

"På baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets praksis kan arkitektoniske og funktionelle begrundelser i dag anvendes som lovlige planlægningsmæssige begrundelser for lokalplanlægningen, mens forebyggelse af forurening og klimatilpasning i dag ikke umiddelbart udgør lovlige planlægningsmæssige begrundelser."

Bemærkninger til lovforslaget, pk. 2.1
(Klimalokalplaner og forenkling af loven, 2011)

Før 2012 var det altså kun muligt at begrunde formålet med en lokalplan i arkitektoniske og funktionelle hensyn. Forslaget, som blev endeligt vedtaget af Folketinget d. 29. maj 2012, argumenterede for en udvidelse af de planlægningsmæssige begrundelser med en stigende efterspørgsel fra kommunerne om at kunne lokalplanlægge med udgangspunkt i klimatilpasning og forebyggelse af forurening (Klimalokalplaner og forenkling af loven, 2011).

Endvidere kommenterer bemærkningerne til lovforslaget på det tidligere nævnte forslag om krav til byggematerialer fra 2007, som blev fremstillet i tillægsbetænkningen til lovændringen kaldet "Bypolitik m.v." (2007b). Selvom forslaget om krav til byggematerialer blev forkastet i 2007, blev der ifølge bemærkningerne til lovforslaget i 2012 nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle undersøge mulighederne for at indskrive krav til byggematerialer i lokalplaner. Konklusionen blev, at det ville stride mod EU-lovgivningen om "totalharmonisering" medlemslandene imellem. På baggrund af den begrundelse indeholder lovforslaget ikke en sådan udvidelse af lokalplankataloget i forhold til byggematerialer (Klimalokalplaner og forenkling af loven, 2011).

Få år efter stod lokalplanområdet igen over for ændringer. I 2014 fik en ændring af planloven vedtaget en "ophævelse af muligheden for at planlægge for lavenergibebyggelse i lokalplaner", altså den i 2007 tilføjede nr. 22 til lokalplankataloget om mulighed for at sætte krav om lavenergibebyggelse i lokalplaner (Forsøgsordning for kyst- og naturturisme [...], 2014). I et spørgsmål til daværende miljøminister fra Socialdemokraterne Kirsten Brosbøl fra SF-medlem Lisbeth Bech-Nielsen fremgår det, at ministeren kun har begrundet fjernelsen af nr. 22 i lokalplankataloget med en vedtaget vækstpakke fra juni

2014. Ministeren bedes derfor i dette spørgsmål begrunde forslaget yderligere. Ministerens svar er en henvisning til en Deloitte rapport samt en begrundelse om, at den slags teknisk byggeriregulering almindeligvis hører hjemme i byggeloven og bygningsreglementet, hvorfor forslaget ses som en simpel forenkling samt ensretning af krav fra kommunerne (Miljøministeriet, 2014).

Ses der nærmere på den omtalte rapport fra Deloitte, er specielt to pointer værd at bemærke. På den ene side viser rapporten, at cirka 30% af det samlede antal udstedte lokalplaner i Danmark i perioden 2010-2012 indeholdte krav til lavenergibebyggelse (Deloitte, 2014, 62). Hvilket må siges at være et bevis på, at kommunerne virkelig har taget muligheden til sig. På den anden side konkluderer rapporten også, at kravene til energiklasse i meget høj grad giver meromkostninger uden at være værdiskabende, altså at give afkast i kroner og øre (Deloitte, 2014, 68-71). Med andre ord konkluderer rapporten, at det ikke er rentabelt for byggebranchen at skulle leve op til de specifikke krav om lavenergibebyggelse. Dog påpeger rapporten også, at de krævende lokalplaner i visse tilfælde indeholder modstridende krav, da det for eksempel er svært at etablere både solceller og grønne tage på en bebyggelse (Deloitte, 2014). Rapportens konklusioner sammenholdt med ovennævnte svar fra miljøministeren må dog anses som en vægtning af omkostningerne for byggebranchen over hensynet til miljørigtige og bæredygtige lokalplaner.

Selvom ændringen af planloven i 2014 kan ses som en markant forringelse af kommunernes mulighed for at lokalplanlægge bæredygtigt, gik der ikke længe før lovgivningen i bygningsreglementet samlede op på lempelserne. I rapporten fra Deloitte (2014) tydeliggjordes omkostningsforskellene på de forskellige lavenergiklasser også. Det blev i rapporten understreget, at lavenergiklasse 2015 anses som en del mere rentabel end bygningsklasse 2020, som er den skrappeste lavenergiklasse (Deloitte, 2014).

Som opfølgning på dette kom der i 2016 et nyt bygningsreglement kaldet BR15. Heri blev den tidligere frivillige lavenergiklasse 2015 konverteret til standard for alt nybyggeri. Dette betyder, at alt byggeri, som opnår tilladelse efter ikrafttrædelsen af BR15 d. 1. juli 2016, skal leve op til de krav som tidligere karakteriserede lavenergiklasse 2015 (Bygningsstyrelsen, 2019). I det nuværende bygningsreglement BR18 gælder endvidere, at bygninger, som ønskes klassificeret som lavenergiklasse, skal leve op til de krav, som tidligere beskrev bygningsklasse 2020. BR18 er dog justeret således, at bygningsklasse 2020 omdøbes til blot at hedde "lavenergiklasse", da klassen alligevel ikke vil overgå til

at være minimumskrav i 2020 - hvilket ellers var hensigten med navnet. Den i BR18 omtalte "lavenergiklasse" er således også frivillig efter 2020 (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, u.å.). Så selvom styrkelsen af bygningsreglementet siden 2014 vejer op for den daværende forringelse af lokalplankataloget, er der alligevel blevet slækket på de overordnede ambitioner for udviklingen i energiklasser.

5.2.6 Moderniseringen af planloven

Med ændringen af planloven i 2017, som populært kaldes modernisering af planloven, blev planlovens formålsparagraf ændret betydeligt. Ordlyden i de eksisterende dele af formålsparagraffen er stort set ikke ændret, men tilføjelserne har ændret vægtingen af hensyn og selve argumentet for planloven (Modernisering af planloven, 2017). Formuleringen af planlovens formålsparagraf er efter ændringen følgende:

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

(Modernisering af planloven, 2017)

Formuleringen om at planlægningen skal ske på et bæredygtigt grundlag findes således stadig i planloven (2018), men er ved den seneste ændring i 2017 blevet kraftigt nedtonet som følge af tilføjelserne om "gode rammer for vækst og udvikling i hele landet" samt "og øget økonomisk velstand" (Modernisering af planloven, 2017). Forud for lovændringen blev ønsket om et skifte i planlovens fokus fra natur og miljø til økonomi og vækst tydeliggjort af, at planlægningsområdet i 2015 blev rykket fra Miljøministeriet til Erhvervs- og Vækstministeriet (Naturstyrelsen, 2015). Som nævnt i problemfeltet var retorikken endnu stærkere i regeringens udspil "Vækst og udvikling i hele Danmark", som i kapitel 3 foreslog en gennemgribende liberalisering af planloven. Det altoverskyggende fokus i udspillet er økonomisk vækst. Selvom udspillet taler om en "balance" mellem hensynet til vækst og hensyn til natur og miljø, indeholder udspillet et forslag om afskaffelse af kystnærhedszonen, hvilket bestemt ikke ville fremme natur- og miljøinteresser (Regeringen, 2015).

Som nævnt i afsnit 5.2.5 skal al planlægning efter planloven bygge på planlægningsmæssige begrundelser. Men burde dette så ikke også gælde for ændringer af planloven?

Altså at ændringen i lovgivningen burde bero på en planlægningsmæssig begrundelse? Netop i forhold til moderniseringen af planloven stiller Arne Post (2017) spørgsmålsteget ved, om der er planlægningsmæssige begrundelser samt forudgående grundige undersøgelser bag ændringerne i planloven. Arne Posts kritiske analyse af ændringerne i forbindelse af moderniseringen af planloven konkluderer, at ændringerne stort set udelukkende har et politisk sigte og ikke et planfagligt sigte. Samme problemstilling opstår ude i kommunerne, når planlæggerne kun får mandat til at arbejde for de beslutninger, som kommunalpolitikere træffer (Post, 2017). Og hvilken rolle spiller de planlægningsmæssige begrundelser så i virkeligheden?

5.2.7 Planlovens fokus på bæredygtighed gennem tiden

Planlovens fokus har i lovens levetid overordnet set bevæget sig langsomt men stadigt i en mere bæredygtig retning. Tilføjelsen af lokal Agenda 21 i 2000 fik for alvor tilført planloven ordlyden af bæredygtig udvikling. Siden har ord som klimatilpasning, regnvandsopsamling og lavenergibebyggelse fået plads i planloven, selvom sidstnævnte også er blevet fjernet igen. Undervejs har planloven været genstand for værdikampe mellem politiske overbevisninger, som henholdsvis favoriserede vækst eller miljøhensyn. Som seneste skud på stammen har vækst for alvor overtaget fokus gennem moderniseringen af planloven. Et fokus som evalueringen af planloven kan måske ændre i fremtidens planlov.

5.3 Fremtidens planlov

Følgende afsnit vil redegøre for planlovsevalueringen "Fremtidens planlov - bedre byer og landdistrikter" samt dennes proces. Herefter vil en dybdegående analyse stille skarpt på ønsker og holdninger i de til evalueringen indsendte hørings svar. Analysen vil have fokus på ønsker og forbedringsforslag relateret til bæredygtighed og grøn omstilling.

5.3.1 Evaluering af planloven

I 2016 indgik daværende regeringsparti Venstre en aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om den såkaldte modernisering af planloven (Erhvervsministeriet, 2016). Baggrunden for den omtalte planlovsevaluering er denne formulering fra aftalen:

"Endvidere er aftaleparterne enige om, at erhvervs- og vækstministeren og miljø- og fødevarerministeren tager initiativ til, at den nye planlovgivning mv. bliver evalueret inden 1. juli 2020."

(Erhvervsministeriet, 2016. 3)

De mange ændringer i planloven, som følge af ovennævnte aftale, trådte i kraft i januar 2017 (Erhvervsministeriet, 2016).

"Fremtidens planlov - bedre byer og landdistrikter" er navnet på den idéportal, som fra 6. december 2019 til 31. januar 2020 gav alle mulighed for at komme med input til fremtidens planlov. Denne høringsfase er andet led i evalueringsprocessen, som startede i december 2019 med to debatmøder faciliteret af Dansk Byplanlaboratorium i samarbejde med Erhvervsstyrelsen (Erhvervsstyrelsen, 2020b). Foruden opfølgningen på planlovsændringerne fra 2017 ønskede erhvervsministeren at alle og så mange som muligt ville komme med inputs til fremtiden planlov, blandt andet fordi:

"[...] Vi har brug for en planlov, der kan sikre sammenhængskraften på tværs af land og by, bidrage til den grønne omstilling og give gode vilkår for fortsat udvikling." - erhvervsminister Simon Kollerup

(Erhvervsministeriet, 2019a)

På baggrund af blandt andet denne opfordring fra erhvervsministeren, er der indkommet intet mindre end 97 hørings svar fra enkeltpersoner, kommuner og interesseorganisationer med forslag og kommentarer til planloven (Erhvervsstyrelsen, 2020a). Ifølge

Erhvervsstyrelsen var det planen at gennemgå disse her i foråret 2020 med henblik at udarbejde en evalueringsrapport. Afhængig af konklusionerne i evalueringsrapporten vil det muligvis føre videre til et forslag til ændring af planloven.

Evalueringen af planloven har, som den er blevet præsenteret, haft to formål. Både at evaluere de nye regler fra 2017 samt at afdække om loven kan forbedres generelt (Erhvervsministeriet, 2019a). Derfor er evalueringen blevet inddelt i følgende 8 temaer:

1. Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket naturhensyn
2. Gode rammer for landsbyernes og landdistrikternes udvikling
3. Byudvikling og omdannelse af eksisterende byområder
4. Landsplanlægning og samarbejdet med kommunerne
5. Mere enkel og strategisk planlægning i kommunerne
6. Styrket erhvervs- og turismeudvikling
7. Digitalisering af planer og data
8. Klagesystemet

(Erhvervsministeriet, 2019a)

Derudover findes der i evalueringen et 9. tema kaldet "Andet", der på den måde dækker alle øvrige kommentarer og forslag til planloven, som ellers ikke ville blive belyst i de første 8 specifikke temaer.

5.3.2 Høring i forbindelse med fremtidens planlov

I dokumentet for høringssvar i forbindelse med fremtidens planlov blev der indsendt i alt 97 høringssvar fra forskellige aktører inden for de ni temaer. Denne delanalyse vil kun inddrage de relevante høringssvar under tema 1 om "Grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur". Afhængig af den pågældende aktør og dets baggrund varierer deres frustration og ønsker til ændring i planloven inden for dette tema. Formålet med delanalysen af høringssvarene er at danne et overblik over nogle af de frustrationer, der gør sig gældende blandt de forskellige aktører, og hvilke redskaber der er et ønske om at få implementerede i den fremtidige planlov.

Gennemgående for høringssvarene i første tema er der et ønske om flere redskaber og lovgivninger til at fremme bæredygtig- og klimaplanlægning for at opfylde ambitionen om at opnå 70 % CO₂-reduktion i 2030, som et bredt flertal bestående af regeringen og samtlige partier foruden Nye Borgerlige og Liberal Alliance stod bag (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 23; Øyen, 2019). De aktører som vi fandt mest relevante i forhold til vores

problemstilling omfatter; Arkitektforeningen, Arne Post, Billund Kommune, Carlsens Planer ISV, COWI, Dansk Byplanlaboratorium, Danske Regioner, Egedal Kommune, Enhedslisten, Foreningen for Bæredygtige Byer og Bygninger, Jana Eger Schrøder, Komitéen Bæredygtig Kystkultur, Movia, Odense Kommune samt Stevns Kommune. Gennemgående for deres høringssvar er en kritik og efterspørgsel efter flere redskaber og værktøjer på kommunalt og lokalt niveau.

Overordnet er der et udtryk for at give planloven et eftersyn, så den indeholder relevante redskaber, værktøj og virkemidler, som gør det enklere for kommunerne at gennemføre en effektiv grøn omstilling. Egedal Kommune er en af mange aktører, der fremhæver ønsket om flere og bedre redskaber til at understøtte en grøn omstilling, bæredygtighed og styrket natur, og fremhæver behovet for politisk at støtte og styre en udvikling for grønt liv og fremtid (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 309). Jana Eger Schrøder fra Egedal Kommune pointerer samtidig de vanskeligheder og frustrationen over manglen på redskaber og værktøj, som mange kommunale planlæggere sidder med til dagligt, i hendes høringssvar;

"Vi kan stille krav om farver på vinduesrammer, og til dels også beplantningstyper, men i landzonerne er det hele op til helhedsvurderinger og landbrugsmæssig drift. Der er noget der halter i at man har muligheder der nærmest er uendelige og samtidig er meget begrænsede af konkret stillingtagen. Det giver lange sagsbehandlingstider og komplekse processer, og det er meget vanskeligt at forstå for borgerne hvordan loven hænger sammen og hvad der gælder. Bør forenkles. Embedsværket vil gerne have flere klare rammer og borgerne vil gerne have mulighed for at ""bevæge"" sig - jeg har ikke et bud på hvor snittet skal ligge."

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 433)

Denne frustration understreger behovet for nye tiltag i fremtidens planlov for at imødekomme konflikter og længden på behandlingstid, processer og kommunikationen til borgere, samarbejdspartnere og bygherre. Der eksisterer derudover et ønske om mere fokus på fysisk planlægning på kommunalt og lokalt niveau, da den fysiske planlægning er et vigtigt redskab i at opnå regeringens klimamål for 2030 samt FN's verdensmål. Ifølge Bente Jønsson fra Danske Regioner er der et behov for at fastlægge nogle planlægningsparadigmer, der er med til at sikre helhedsorienteret planlægning;

Planlovens formålsparagraf bør derfor skærpes med fokus på at fastlægge et planlægningsparadigme, der sikrer helhedsorienteret planlægning. Hvis planloven skal kunne medvirke til, at vi får løst nogle af de samfundsmæssige udfordringer med klimaforandringer, CO₂-udledning og ressourceforbrug, som vi står midt i, så må planloven også forholde sig til FN's verdensmål, særligt målene om produktion og konsum, biodiversitet og klimarelaterede mål.

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 284)

Arkitektforeningen skriver i forlængelse heraf, at de mener, at bæredygtig omstilling og klimasikring bør skrives ind i planlovens formålsparagraf i arbejdet med fysisk planlægning;

“Arkitektforeningen foreslår, at en understøttelse af den bæredygtige omstilling og klimasikring skrives ind i planlovens formålsparagraf for at sikre, at disse områder indgår i de overordnede overvejelser, når den fysiske planlægning udfoldes i kommunerne. Det ville fx ud fra et klimamæssigt perspektiv give god mening, at redegørelser for lokalplaner skal indeholde vurderinger af klima- og miljømæssige konsekvenser. På længere sigt skal kommunerne også beregne lokalplanernes CO₂ udledning og kunne stille krav om CO₂ reduktioner. [...] Man kan forestille sig, at der med et samlet udgangspunkt i henholdsvis planloven, Byggeloven og Bygningsreglementet beregnes et samlet klimaaftryk for de konkrete lokalplaner, og at den fysiske planlægning i kommunerne derved får endnu større betydning for den grønne omstilling.”

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 23)

Det kan blandt andet være bystrukturen, da den har indflydelse på vores transportmønstre. Målet er her at fremme den kollektive trafik og cykeltrafik frem for bilen, og derfor bør planloven samtidig blive tænkt ind i de kommende klimahandlingsplaner. Movia foreslår i deres høringssvar etableringen af servicefunktioner ved stoppesteder og standsningssteder for at fremme den kollektive transport, og anbefaler at den kollektive transport ind tænkes i lokalplankataloget. En understøttelse af den bæredygtige omstilling og klimasikring bør derfor skrives ind i planlovens formålsparagraf, så der sikres at disse områder indgår i de overordnede overvejelser, når den fysiske planlægning beskrives i lokal- og kommuneplanerne. Dette kan blandt andet gøres i lokalplanerne, som bør indeholde en vurdering af de klima- og miljømæssige konsekvenser. Der bør derfor etableres et samlet udgangspunkt i planloven, byggeloven og bygningsreglementet, der beregner et samlet klimaaftryk for lokalplanerne, der sikrer at den fysiske planlægning

får endnu større betydning kommunalt i arbejdet med grøn omstilling (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 23-24). Ellen Højgaard Jensen fra Dansk Byplanlaboratorium skriver således i forlængelse af dette;

Nye emner i lokalplankataloget

Der er et stort ønske i kommunerne om at kunne planlægge for større bæredygtighed i nybyggeriet, jfr. det nye CO₂-udspil fra KL. Byplanlaboratoriet støtter forslaget om at indarbejde temaer som miljøcertificering, biodiversitet og biofaktor, materialevalg, livscyklusberegninger og CO₂-regnskab for byggeprocessen i lokalplankataloget. De generelle dele af denne regulering skal ske via bygningsreglementet og der skal arbejdes med snitfladerne mellem planlov og bygningsreglement så kommunerne gives mulighed for selv at gøre en særlig indsats i udvalgte byområder.

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 243)

Klimahensynet skal desuden inddrages i den fysiske planlægning og være med til at forebygge en række klimaforandringer og understøtte biodiversitet, således at disse skaber forudsætninger for økonomisk velstand på længere sigt. Dette kan blandt andet gøres gennem kommuneplanen ved at stille krav om strategier for at nå klimamålene og dermed øge biodiversiteten. I forlængelse af dette bør indholdet i Det Grønne Danmarkskort samtidig blive styrket, så det bliver en del af kommuneplanen, og støtter kommunens arbejde i at øge naturindhold og biodiversiteten (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 243). Derudover bør de nye bestemmelser træde i stedet for lokal Agenda 21 i planlovens kapitel 6, som vedrører kommunerne, og bestemmelserne omkring klimatilpasning bør indgå som integrerede dele af kommuneplanen (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 40).

Der er endvidere en stor efterspørgsel i de mange høringssvar på redskaber og værktøj til at stille krav til bæredygtighed og klimavenlighed i lokalplankataloget i forhold til bæredygtige materialer, lav energiforbrug, og lignende. Dette er noget blandt andet Egedal Kommune (herunder Jana Eger Schrøder, som er planlægger i Egedal Kommune, og har indsendt eget høringssvar), Enhedslisten, Carlsens Planer ISV, Foreningen for Bæredygtige Byer og Bygninger, Komitéen Bæredygtig Kystkultur, Odense Kommune og Stevns Kommune nævner i deres høringssvar. Derudover bør der i fremtidens planlov indføres redskaber til mere cirkulært byggeri, der gør det muligt at stille krav til genanvendelse af byggematerialer, og udlægning af særlige zoner, hvor der kan eksperimenteres med bæredygtigt byggeri, såsom off-grid byggeri og regenerativt byggeri

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 436). Dette kan også mindske noget af den CO₂-udledning, der kommer af nedrivning og nybyggeri. Hertil bør der indføres nogle deklARATIONER på byggematerialer, der gør det muligt at se, hvorvidt de er miljø- og klimavenlige. Disse deklARATIONER, samt certificeringssystemer som DGNB, skal gøre det muligt at stille krav i lokalplanen til materialer med høj grad af miljø- og klimavenlighed. Kravet om tilslutning til kollektiv varmforsyning, der blev afskrevet i december 2019, bør genindføres så der sikres en bæredygtig varmforsyning (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 178). Sune Carlsen fra Carlsens Planer ISV efterspørger i forlængelse heraf genanvendelse af byggematerialer og deklARATIONER på byggematerialer;

“Der tales meget om cirkulært byggeri. Vi skal blive bedre til at genanvende byggematerialer. Kan man forestille sig, at det i fremtiden bliver muligt at stille krav om genanvendelse af byggematerialer? Enten det sted, hvor de eksisterende bygninger bliver revet ned? Eller ved at aflevere dem til en form for materialebank? På Building Green hørte jeg om planerne om deklARATIONER på byggematerialer, så man kan se tyde- ligere, om de er miljø- og klimavenlige. Hvis der kommer sådanne deklARATIONER, kan man så forestille sig, at en lokalplan kan stille krav om materialer med en høj grad af miljø- og klimavenlighed?”

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 178)

Foreningen for Bæredygtige Byer og Bygninger efterspørger lignende krav, som Carlsens Planer ISV, til genanvendelse og cirkulær økonomi i lokalplanen i deres hørings svar;

Mulighed for at anvende bæredygtighedscertificeringsordninger i lokalplanlægningen. Fx DGNB, Bream, Leed osv. Det kunne være i form af bestemmelser som fx ""Bebyggelsen skal opføres som bæredygtigt byggeri mindst svarende til DGNB Guld."" [...] Mulighed for at kunne stille krav om cirkulær økonomi/genanvendelse/genanvendelighed i lokalplaner. For eksempel: ""Minimum 30% af materialerne i byggeriet skal være genanvendte."" eller "" ... genanvendelige."" Udfordringer: Hvordan kvantificerer man - efter vægt, antal, pris? Hvordan sikrer man den nødvendige kvalitet ifht. byggenormer osv.? Hvordan sikrer man at de anvendte materialer faktisk er genanvendte .. eller genanvendelige? Hvordan sikrer man konstruktioner som sikrer genanvendelighed?

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 367)

Citatet lægger op til en videre diskussion af, hvad der regnes værende bæredygtigt, genanvendeligt og den nødvendige kvalitet til at sikre en bæredygtig fremtid og grøn omstilling. Samtidig er det her vigtigt at være opmærksom på, hvordan disse ændringer og tilføjelser vil blive beskrevet i lokalplanen, så de fremstår tydelige og konkrete, og dermed ikke kan gradbøjes alt efter den enkelte. Lignende hørings svar beskriver et behov for et fælles kort for klimapåvirkninger, som oversvømmelser og havstigning, som dækker hele landet og har en fælles tidshorisont (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 59). De forskellige klimapåvirkninger tager ikke hensyn til kommuneplangrænser, og det er derfor nødvendigt at kommunerne har mulighed for at arbejde sammen, hvis de ligger indenfor et kritisk område på kortet.

I hørings svaret fra COWI lægges der op til muligheden for at oprette grundejerforeninger i landets kommuner, hvor der eksisterer et behov for det. Derved kan området i fællesskab løfte opgaven, og udarbejde bæredygtige og klimaløsninger for det pågældende sted, for eksempel etableringen af lokal afledning af regnvand (LAR), bestemmelser om, hvordan området skal begrønnes, så de fremmer dyre- og plantelivet, og udarbejde lokale løsninger på udnyttelse af overskudsvarme. Oprettelsen af grundejerforeninger vil samtidig bidrage til at styrke de forskellige bymidte. Her kan trækkes på eksempler fra Norge, England og Tyskland, der viser eksempler på, hvordan en grundejerforening i bymidten er med til at vende udviklingen mod en mere grøn omstilling (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 186). COWI uddyber således om grundejerforeninger i forhold til mere fokus på grøn omstilling i byerne;

“Forslaget er altså at indføre pligt til at oprette grundejerforeninger i områder, hvor kommunerne mener, der er et behov for det. Det kan herudover overvejes om det skal være muligt at pålægge grundejerforeningen bestemte opgaver, som kan handle om at sikre at den grønne omstilling sker lokalt. Jeg ved godt, at det handler om handlepligt, og at det dermed er en grundlæggende ændring, men jeg tror det skal til, hvis der for alvor skal ske noget i vores byer med den grønne omstilling”

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 186)

De fremhævede hørings svar belyser alle behovet for ændringer i planloven, som skal fremme deres arbejde med grøn omstilling, klima og bæredygtighed, men ingen af dem er kritiske overfor, hvorvidt ændringerne hører til i planloven rent juridisk. Det spørgsmål forholder Helle Tegner Anker sig til i hendes hørings svar, hvor hun skriver således;

"Planloven er ikke en beskyttelseslov, men en lov der fastsætter rammer for planlægning for den fremtidige udvikling. Beskyttelse af natur og biodiversitet bør ske efter naturbeskyttelsesloven, ikke planloven, se vedhæftede dokument. Grøn omstilling og bæredygtighed er vanskelige begreber at håndtere i planloven. Det er afgørende, at eventuelle bestemmelser er begrundet i varetagelse af planlægningsmæssige hensyn, dvs. er relateret til arealdisponering i en eller anden forstand. Krav til bæredygtighed i forhold til byggematerialer bør således ikke reguleres i planloven."

(Erhvervsstyrelsen, 2020a, 417).

Helle Tegner Anker stiller således spørgsmålstejn ved placeringen af de nye bæredygtige tilføjelser, som mange aktører efterspørger i høringssvarene. Hun mener, at planloven kun fastlægger rammerne for fremtidig udvikling, og dermed ikke bør indeholde reguleringer og lovgivninger vedrørende natur og biodiversitet, da dette i stedet bør ske efter naturbeskyttelsesloven. Helle Tegner Anker har et uddybende svar i hendes høringssvar, hvor hun generelt stiller sig kritisk over for udviklingen af planloven, og mener at, 2017-ændringen ikke bidrog til at gøre planloven mere overskuelige (tværtimod), hvilket i dag betyder, at planloven har en række "særregler" og "særordninger", der gør den uoverskuelig og rodet. Argumentet går på at planloven har fjernet sig markant fra det decentrale plansystem, som karakteriserede den oprindelige planlov fra 1991, og dermed har politikerne "glemt" at planloven og selve plansystemet grundlæggende arbejder med at fastsætte en ramme for styring af den fremtidige udvikling (Erhvervsstyrelsen, 2020a, 417).

Problematikken omkring placeringen af de nye tiltag, planlovens ændring og de manglende redskaber og værktøj på et kommunalt niveau, som de mange høringssvar giver udtryk for, vil blive inddraget i en senere diskussion og lægge op til en debat om fremtidens planlov og nye redskaber, der skal forenkle arbejdet for kommunale planlæggere med hensyn til grøn omstilling, klima og bæredygtighed.

5.4 Bæredygtig planlægning i Stenløse Syd

Stenløse Kommunes Plan- og Agenda 21 strategi 'Udvikling med omtanke' danner en helhed for at sikre implementeringen af strategien for bæredygtige løsninger og udvikling i den løbende planlægning af blandt andet Stenløse Syd. Plan- og Agenda 21 strategien fastsatte en række målsætninger for den lokale udvikling af projektet i form af; bevarelse af den biologiske mangfoldighed, reducere af energiforbrug i form af varme og el, samt reducere af vandforbruget, sikring af grundvandet mod skadelige kemiske stoffer, og ophør af uønskede kemiske stoffer (Stenløse Kommune, 2005, 6). Den daværende Stenløse Kommunes Agenda 21 strategi opstillede mål for en bæredygtig byudvikling, nedsættelse af miljøbelastningen og bevarelse af biodiversiteten. For at kunne opnå disse mål, besluttede Stenløse Byråd at tinglyse krav om, "*[...] at alle bygninger indenfor lokalplanområdet skal have et minimalt forbrug af energi og vand, forsynes med vedvarende energi og opføres med materialer, som nedsætter miljøbelastningen*" (Stenløse Kommune, 2006, 12). Endvidere besluttede Stenløse Kommune at definere 'byggeri og bygninger', som et særligt fokusområde i dets Plan- og Agenda 21 strategi 'Udvikling med omtanke', eftersom at udbygningen medfører en væsentlig miljøpåvirkning. Stenløse Kommune mener, at byggeri og bygninger et forsvarligt og hensigtsmæssigt område at sikre et hensyn til miljøet i fremtidige projekter, og samtidig sikre at bæredygtighed integreres som et centralt tema i den kommunale planlægning. Her refereres og tænkes på den overordnede struktur med lokalisering af boliger, samt den tilhørende infrastruktur og de systemer, som vil komme til at forsyne området med vand, energi og bortlede spildevand. Derudover beskriver Plan- og Agenda 21 strategien Stenløse Kommunes målsætninger på miljøområdet og definerer de områder, hvor der er forudsætninger for og vilje til at gøre en målrettet indsats for miljøet og klimaet (Stenløse Kommune, 2005, 27).

Forhenværende Stenløse Kommune havde et aktivt, dog ikke særlig fremtrædende, arbejde med deres lokal Agenda 21, hvilket før 1996 var rodfæstet i eksperimenter vedrørende beskæftigelsespolitiske projekter såsom en økologisk besøgshave, kantine og gartneri, samt et bæredygtigt demonstrationsbyggeri. Arbejdet med lokal Agenda 21 og de tidligere økologiske og bæredygtige projekter skabte en interesse for at undersøge mulighederne for at indskrive og indpasse miljøkrav i byggeriet, som i første omgang ledte til at vejlede i miljøhensyn i byggesagsbehandlinger og kommunalt byggeri. Lokal Agenda 21 fik en central rolle og placering i den daværende Stenløse Kommune i forhold til direktionen og kompetencerne til at komme med planudkast, indspil og forstå vurderinger af de øvrige sektorforvaltningers miljøbidrag. Dette var en modsætning til mange

andre kommuner, hvor medarbejderne ofte var placeret uden for kommunens administration. Ved at Stenløse Kommune fremmede dets lokal Agenda 21 og vægtede bæredygtighed og miljø højt, udviklede kommunen den nødvendige faglighed, der afgjorde om projekterne og foreslåede initiativer var realistiske og realiserbare. Stenløse Kommune formulerede målrettede og konkrete strategier, som ledte til at miljø-, energi- og klimaspørgsmål blev indlejret politisk og administrativt i kommunen, hvilket har været særlig afgørende for gennemførelsen af Stenløse Syd (Holm, Stauning & Søndergård, 2008).

Den voksende interesse for bæredygtighed, klima og energi blev til centrale spørgsmål og temaer for samarbejdet i Bycirklen, som bestod af ni kommuner i Frederikssundsfingeren - i dag samlet under Egedal, Ballerup og Frederikssund Kommune. Samarbejdet i Bycirklen involverede lokale energiudvalg, oprettelse af Bycirkelens Energikontor, udvikling af fælles grønt regnskab og et fælleskommunale Agenda 21 center. Centret udviklede og udarbejdede planer og strategier for kommunerne, og gav rådgivning omkring konkrete og handlingsrettede forslag. Derigennem udviklede Agenda 21 Centret dets faglighed vedrørende bæredygtighed, samt ved salg af konsulentytelser og projektarbejde for blandt andet Københavns Energi, Miljøministeriet, Energistyrelsen og By- og Boligministeriet. Samarbejdet muliggjorde nye strategiudviklinger og udviklingen af konkret viden, hvilket ledte til at Stenløse Kommune allerede i 2002 indtænkte bæredygtigt byggeri som en del af Kommuneplanen. Dette betød koordineret byggesagsbehandling, lokalplanlægning, sektorudvikling og andre politiske områder (Holm, Stauning & Søndergård, 2008). Stenløse Kommunes integrerede Plan- og Agenda 21 strategi vedtog, i forbindelse med Planstrategien 'Udvikling med omtanke' fra 2002, følgende;

“Vi skal som planmyndighed, jord ejer, som bygherre og byggesagsmyndighed gøre en særlig indsats for at mindske forbruget af varme, el og vand og undgå miljøfremmede stoffer”

(Holm, Stauning & Søndergård, 2008)

Denne målsætning blev udviklet og afprøvet i en lang række sager med både kommunale og private byggerier, og konklusionen var at det var særligt vanskeligt at opstille og gennemføre krav omkring miljø og energi uden at kommunen havde mulighed for juridisk binding af indgåede aftaler. Et af de plan redskaber, som Stenløse Kommune benyttede sig af, var lovens nye krav om en strategisk miljøvurdering af alle programmer og planer. Derfor udarbejdede Agenda 21 Centret en miljøvurdering, som tog udgangspunkt i et rent 0, der skulle være “scenarie og opstillede realiserbare alternativer til den samlede

belastning fra en udbygning af Stenløse Syd (Holm, Stauning & Søndergård, 2008). Denne miljøvurdering blev dermed Stenløse Byråds hovedgrundlag til en diskussion om de krav, som var mulige at opstille, hvor forslagene var konkrete, målbare og afgrænset. Miljøvurderingen gav endvidere politisk en øget tilslutning til Stenløse Syd i Stenløse Kommune, der tidligere ikke havde blandet sig i bygherrerens udformning af byggeriets materialeanvendelse, så længe det blot overholdte bygningsreglementets minimumskrav. I forlængelse af denne tilslutning, blev der udformet en konkret og praksis formulering af miljøkrav til brug for tinglysning af blandt andet servitutter, salgsmateriale, lokalplaner og byggemodning. Udfaldet var at Stenløse Syd blev besluttet igangsat af et enigt Stenløse Byråd, og konkurrencen om en helhedsplan for området igangsat, hvor Bystrup Arkitekter vandt. Næste skridt var udformningen af kommuneplantillæg, rammelokalplaner, servitutter og lokalplaner, som skulle sikre, at alle de vedtagne miljøkrav blev overholdt på alle niveauer (Holm, Stauning & Søndergård, 2008).

Da Stenløse Syd blev påbegyndt i starten af 2006, var det ikke muligt at regulere mange af de ovennævnte krav i lokalplanerne, hvilket ledte til at Stenløse Byråd valgte en utraditionel omvej og tinglyste inden salg disse krav som servitutter på de enkelte grunde. Derudover blev beslutningen og dets lokalplan vedtaget af Stenløse Syd d. 21. december 2006 kort tid inden kommunalreformen i 2007, hvor Stenløse Kommune blev del af Egedal Kommune. Der kan her argumenteres for, at Stenløse Byråd ikke mente, at Stenløse Syd projektet ville blive godkendt og realiseret efter kommunesammenlægningen, og derfor blev lokalplanen for områdets sidste etaper haste vedtaget. Derudover arbejdede Stenløse Kommune politisk sammen med KL og andre kommuner omkring en udvidelse af lokalplankataloget, og i forlængelse af ændringen af planloven i 2007 fik kommunerne mulighed for pålægge lavenergibyggeri i overensstemmelse med bygningsreglementet samt mulighed for at etablere regnvandsanlæg. Dele af dette blev dog sidenhen ændret i forbindelse med ændring i planloven i 2015, hvor kommunernes mulighed for at stille krav om lavenergi i lokalplanerne blev ophævet (Egedal Kommune, u.å.). Dermed havde kommunerne tidligere mulighed for at stille en række krav vedrørende lavenergibyggeri, og manglen over dette redskab i arbejdet med lokalplanerne ses tydeligt i høringsvarene. Ib Sørensen, Planudvalgsformand i Egedal Kommune, udtalte sig således omkring emnet i januar 2020;

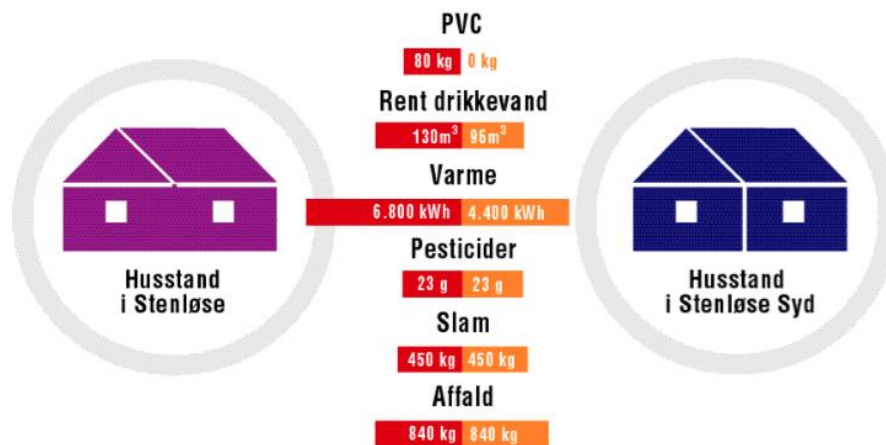
“Der kom en ændring i planloven for et par år siden, som betyder, at vi ikke længere kan stille krav om genanvendelse i lokalplanen. Derfor kan vi planlægningsmæssigt ikke længere tvinge nogen til det via kommuneplan og lokalplan. Men vi kan sige, at der ikke bliver givet byggetilladelse, med mindre

der etableres regnvandsanlæg. Og det gør vi. Det gælder for alle byggerier i Egedal Kommune, siger planudvalgsformand Ib Sørensen”

(Licitationen, 2020)

Dog tog alle byggefirmaer ikke lige godt imod disse nye kommunale tiltag og initiativer i forbindelse med Stenløse Syd, hvor mange af dem indsendte indvendinger og i nogle tilfælde direkte trusler omkring, at projektet aldrig ville blive realiseret, og at Egedal Kommune ville stå tilbage med en række grunde, som ikke kunne sælges. Som reaktion på dette valgte Egedal Kommune at gå i dialog med byggefirmaerne, som en efter en forpligtede sig til at bygge efter kommunes miljøkrav. I mange af tilfældene var det de individuelle bygherrer, som oplevede at branchen var tilbageholdende overfor disse nye teknologier, tiltag og krav, mens de private investorer og større byggefirmaer, der stod for udbygningen af storparcellerne, havde nemmere ved at efterkomme miljøkravene (Egedal Kommune, u.å.). Dette kan skyldes at mange af de større firmaer, bygherre og investorer allerede havde arbejde på lignende projekter eller var bekendte med mange af disse miljøkrav og nye teknologier.

En by som Stenløse Syd vil forståeligt nok medføre et stort energiforbrug i både byens byggefase og dets lange fremtidige liv. Udbygningen af Stenløse Syd og selve byggeriet har givet et markant indgreb i landskabet, og etableringen og driften af bebyggelsen har en række miljømæssige konsekvenser. Helt konkret har udviklingen og bebyggelsen af Stenløse Syd følgende miljømæssige konsekvenser for området; Det beregnede forbrug af energi til opvarmning samt varmt vand vil blive 4.2 millioner kWh, hvilket er svarende til 861 tons CO₂ pr. år, forbruget af drikkevandet vil blive 68.000 m³ om året, og der vil blive anvendt mere end 100.000 tons byggematerialer med et dertilhørende energiforbrug til produktion, byggeri og transport.



På grund af de miljø- og sundhedsmæssige aspekter bliver der i Stenløse Syd ikke anvendt byggematerialer med PVC.

I Stenløse Syd bruges opsamlet regnvand til toiletskyl mm. Det reducerer forbruget af rent drikkevand med ca. 1/4.

Boligerne i Stenløse Syd opføres som lavenergihuse. Det medfører et markant lavere energiforbrug.

Med hensyn til brug af pesticider i private haver og produktion af spildevandsslam samt affald er der ingen forskel mellem Stenløse Syd og en gennemsnitlig borger i resten af kommunen.

Alle data illustrerer forbruget for en gennemsnitlig husstand.

Figur 9: Illustrationen viser, forskellen på husstande i Stenløse og i Stenløse Syd, og hvilken betydning og besparelse det har for de forskellige husstande ressource- og energimæssigt, samt CO₂-aftrykket (Stenløse Kommune, 2005, 39).

For at imødekomme disse miljømæssige konsekvenser tog Stenløse Byråd en række beslutninger, som ville have en betydning for ressourceforbruget og miljøbelastningen, der vil blive reduceret i forhold til, hvad der ellers ville have været tilfældet. Nogle af disse krav, som også blev beskrevet i lokalplanerne for Stenløse Syd, har følgende betydning på reduktionen af CO₂; at alle boliger skal opføres som lavenergihuse, hvilket vil give en reduktion i energiforbruget på 1.7 millioner kWh pr. år, hvilket er svarende til 348 tons CO₂, herefter vil det beregnede forbrug af energi til opvarmning og vand være 4.2 millioner kWh, svarende til 861 tons CO₂ pr. år. Derudover krav om anvendelse af regnvand til toiletskyl, hvilket vil spare 22.000 m³ drikkevand pr. år og efterfølgende vil det samlede forbrug blive 68.000 m³ drikkevand pr. år. Til sidst et forbud mod anvendelse af PVC og trykimprægneret træ, grundet stoffernes skadelige effekt på miljøet og sundheden. Forbuddet mod PVC og trykimprægneret træ, vil betyde en reduktion af disse materialer, hvilket vil reducere mængden af PVC med 58 tons og trykimprægneret træ med ca. 200 tons.

Opvarmningen af boliger er den største enkeltpost på Danmarks energiregnskab, og det forventes samtidigt at energipriserne vil stige markant i bygningernes levetid. Selvom om boligerne i Stenløse Syd bliver opført med et højt fokus på energiforbruget, udgør energiforbruget i selve byggefasen en relativt større del af boligernes samlede energiforbrug.

Energiforbruget i selve byggefasen omfatter at fremskaffe, bearbejde og transportere råvarer til byggepladsen, og den mest energiforbrugende proces er bearbejdningen af råstoffer, hvilket både kræver et højt energiniveau og en tilsvarende høj udledning af CO₂, her særligt cement og brændt tegl (Stenløse Kommune, 2005). En løsning på dette ville være at udvikle teknologier, der muliggør, at energiforbruget i byggefasen kan mindskes ved at gøre brug af alternative teknologier, som udviklingen af byggematerialer på selve byggegrunden og brug af mere naturlige byggematerialer, som træ.

DEL 6

**PÅ VEJ MOD EN
BÆREDYGTIG FREMTID**

6.0 På vej mod en bæredygtig fremtid

Del 6 vil diskutere dissonansen mellem rammerne for den offentlige styringskarakter og viljen til bæredygtig planlægning. Dette indeholder en diskussion omkring den gensidige påvirkning mellem praksisregimerne og government-styringen, hvordan de forandres samt betydningen for de konkrete muligheder for bæredygtig planlægning. Herefter følger en generel diskussion om, hvilke praksisproblemer der findes inden for bæredygtig-planlægning.

Afsnit 6.1 sætter fokus på forholdet mellem praksisregimernes styring og mulighederne for spor forandring. Heri relateres genealogien fra afsnit 5.2 til en diskussion om de diskursive kampe, governmentality og viljen til forandring.

Afsnit 6.2 vil se nærmere på casestudiet i en styringsoptik med henblik på en konkret diskussion omkring praksisregimernes mulighedsrum, samt hvordan disse påvirkes af government-styring. Heri indgår Egedal Kommunes arbejde med cirkulær økonomi og privat offentlige partnerskaber.

Afsnit 6.3 vil diskutere kløften mellem den miljøbeskyttende diskurs og retorik over for manglen på reelle styringsinstrumenter og krav til grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Heri betones nødvendigheden af stærk politisk handlekraft, der faciliterer viljen til bæredygtighed som ses hos både private og offentlige aktører.

6.1 Styring og forandring

Set i lyset af den politiske vilje som casestudiet og høringssvarene udtrykker, er det klart at styringen af kommunerne samt kommunernes egen styring, har stort potentiale til at fremme reel grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Rammen for hvad der synes muligt er præget af statens og kommunens governmentality, der som beskrevet i afsnit 2.1.3 og 4.1.2 ikke bare beskriver måden hvorpå styring foregår på, men også hvad der synes naturligt eller unaturligt - muligt eller umuligt. Eksempelvis vil det på forhånd være dømt umuligt at gennemføre et komplet bilforbud i hele Egedal Kommune.

Governmentality'ens diskursive domæne indeholder, hvad Holm & Stauning navngiver et regime der indeholder en "politisk hegemoni" og "en bestemt form for økonomisk vækst retning". Dette regime ligger op ad socioteknisk regime, praksisregime og governmentality som begreber. Holm & Stauning fortæller, at vi gennem de seneste 50 år, har set et stort diskursivt skifte inden for bæredygtig planlægning. Energikrisen i 1970'erne var medvirkende til, at en ny bæredygtighedsdagsorden kom på tale i Danmark, hvilket i løbet af 1990'erne udviklede sig (Holm & Stauning, 2014, 312) til hvad vi vil kalde sedimentering af en diskursiv dislokation jævnfør begrebet afsnit 2.1.3. Både staten og kommunerne deltog i 1990'ernes miljø-diskursive skift, hvorfor der blev forsøgt at understøtte bæredygtig udvikling gennem en række kampagner og programmer. I denne periode sås der ligeledes, hvordan nye governanceroller tog form (Holm & Stauning, 2014, 313). 1990'ernes miljødiskurs blev sidenhen udfordret af en ny politisk markedsorienteret dagsorden med regeringsskiftet i 2001, hvor størstedelen af den direkte offentlige støtte til bæredygtig udvikling heri byggeriet blev sløffet, til fordel for markedsregulering som 'grøn mekanisme' (Holm & Stauning, 2014, 314).

Der kan argumenteres for, at Stenløse Syds planlægning af lavenergibebyggelse med specielt tilpassede bæredygtige servitutter og aftaler med bygherrerne udtrykker en udfordring af den generelle governmentality. Med politisk vilje lykkedes det at navigere i et praksisregime, som arbejdede på kanten af, hvad der regulerings- og styringsmæssigt var muligt. På sin vis kan der i den kontekst tales om en mindre diskursiv dislokation, af hvad der burde være muligt at styre kommunalt, forstået som følgende. Beskrevet i afsnit 5.2.5 tog SF i 2007 spørgsmålet om kommunernes ret til at sætte materialekrav op i Folketinget med udgangspunkt i Stenløse Syds dobbeltarbejde. Det førte til en mindre diskursiv dislokation, hvor mulighederne for ændringer i styringsværktøjet blev undersøgt. Men dislokationen blev aldrig sedimenteret i form af lov, siden økonomiske og til dels juridiske overvejelser (i form af EU-harmonisering) vandt over forsøget på en mere

generelpraksisændring. Lignende historier gentager sig i genealogien, hvor Deloitte rapporten fra 2014 endte med at ligge til grund for en favorisering af byggebranchen i 2014 jævnfør afsnit 5.2.5.

Som en del af betingelserne for grøn omstilling og bæredygtig udvikling må der være opmærksomhed på, at også bæredygtighedsfeltet er præget af interesser, der går ud over bæredygtighed. En diskurs, som har fået del i praksisregimet, som eksemplevis 1990'ernes miljødiskurs i form af bæredygtighedsprogrammer og eksperimenter, kan ud-fases eller omformuleres af politiske kræfter. Specielt spørgsmålet om virkemidler er her vigtigt, hvor det bliver tydeligt, hvordan den specifikke governmentality med tilhørende handlingsramme og rationale, på systematisk vis kan ændre praksis fundamentalt. Der kan tales om, at praksisgørelse af forskellige diskursive knudepunkter, fører til forskellige historiske realiteter.

Pointen hermed er, at (diskursiv) vilje eller modvilje er en fundamental betingelse for kårerne inden for grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Dette anskuer vi som et af hovedargumenterne for, hvorfor fremtiden inden for grøn omstilling og bæredygtig udvikling kræver offentlig intervention og understøttelse, hvor netop mulighedsrammen for, hvad der praktisk er muligt, er oppe til diskussion gennem planlovsevalueringen. Gennem evalueringen åbnes der for, at bæredygtighed som et diskursivt knudepunkt kan (re-)cementeres som lov i praksisregimet, således styringsinstrumenterne kan understøtte viljen til grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Egedal Kommune samt Stenløse Syd er eksempler på, at aktører kan forsøge at bryde med fortidens institutionelle spor. Men de viste også, at deres politiske vilje til bæredygtighed, er et skridt foran lovgivningen og de institutionelle rammer.

Zoomes der ud fra casestudiet, tegnes et mønster gennem genealogien i afsnit 5.0, som viser at vejen til bæredygtighed er fuld af politiske, økonomiske og juridiske forhindringer. Genealogien viste at forandringerne af de institutionelle spor kom gradvist, men tøvende. Ofte vil karakteristikken af institutionelle spor også kun skifte langsomt og gradvist, som beskrevet i afsnit 4.1.2. Tænkes der på Greves model fra samme afsnit, kan der forsigtigt karakteriseres et mønster af forandringerne inden for bæredygtig planlægning som overordnet 'klassisk inkrementel (tortoise)' med (delvist succesfulde) forsøg på en 'graduel eventuel fundamental' forandringsspor. Vi ser en reel forandring af de institutionelle rammer og praksisregimets muligheder, men det synes indimellem som to skridt frem og ét tilbage. Cases som Egedal og Stenløse Syd peger dog på, at fremtidens udvikling inden for bæredygtig planlægning, i højere grad kan tage form af modellens 'stalaktit', hvor

radikal transformation af, ikke bare de institutionelle rammer, men selve produktions- og forbrugssystemet kan blive en realitet.

Denne politiske vilje bag forsøg på radikal forandring skinner igennem i høringssvarene fra afsnit 5.1.3, der blandt andet giver udtryk for bevidstheden om, at klima- og miljøkrisen ikke kan vente på en langsommelig omstilling af produktions- og forbrugssystemerne. Derfor peger mange af svarene på behovet for instrumenter til en hastigere og mere omfattende omstilling. På den måde er høringssvarene udtryk for handlende aktører, der som en del af det politiske 'landskab' udfordrer det nuværende institutionelle spor. Set i det lys er governmentality og praksisregimerne ikke blot noget der reproducerer sig selv, men også aktivt forandrer sig selv, siden regimerne som nævnt i afsnit 2.1.3 indeholder et refleksivt rum. Aktørerne er derfor refleksivt i stand til at sætte spørgsmålstegn ved det værende, og kan derfor gennem handlen forandre de operative rammer og strukturer.

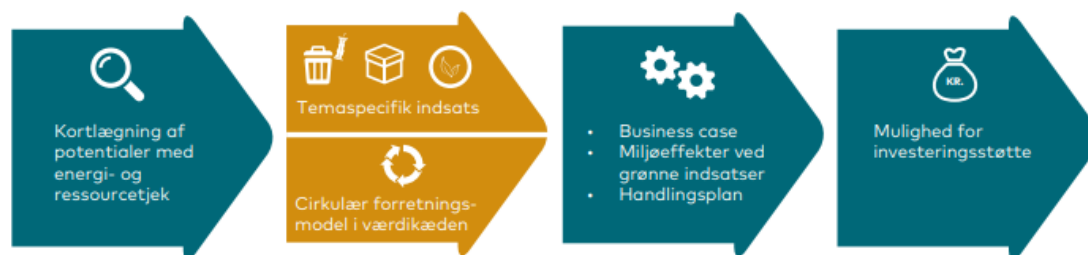
I en transitionsteoretisk optik vil vi argumentere for, at planloven både er med til at sætte forudsætningerne for "landskabet", og planlægningspraksis, fordi mange praksisnormer for kommunal planlægning stadfæstes herigennem. Siden planloven er et centralt led i det institutionelle plandesign, er planloven er rammesættende for praksis, hvorfor den herskende governmentpraksis aktivt men refleksivt må kritiseres. To perspektiver herpå findes i nedenstående afsnit 6.2 *Government, governance og viljen til holistisk planlægning* samt 6.3 *Vejen til fremtidens planlov*.

6.2 Government, governance og viljen til holistisk planlægning

Som afsnit 4.1 beskriver, har den offentlige government og governance i form af hvorvidt og hvordan der reguleres stor betydning for begrænsningerne og mulighederne for grøn omstilling og bæredygtig udvikling i fysisk forstand. Til opnåelsen af bæredygtighed findes både government og governance som værktøjer. Government er de krav, som kommunen kan sætte til aktører og involverede parter i form af eksempelvis krav til lavenergi eller krav til regnvandsopsamling. Governance baserer sig i højere grad på samfundets aktør-netværk, hvor kommunen intervenserer. Som tidligere beskrevet i afsnit 4.1.1 og 4.1.4 er agenterne i aktør-netværk strategisk tænkende, hvorfor bæredygtighed også benyttes i et strategisk samarbejde med erhvervslivet. Dette ses eksempelvis i de former for samarbejde, der portrætteres i afsnit 4.1.5, som netop gør opmærksom på de grønne, økonomiske holistiske potentialer der findes i implementering via governance.

Drivkraften bag åbningerne i transitionsmulighederne for produktions- og forbrugssystemet er således ikke blot humanitær og økologisk men også økonomisk (KTC, 2017). De økonomiske incitamentet i den lokale udvikling findes i et sammensurium af vidensmæssige, politiske, økologiske interesser og diskurser, med bæredygtighed for øje. Heri er det tilsyneladende sammenfald i interesser mellem økonomi, bæredygtighed og sociale muligheder interessant, fordi det peger på muligheden for virkeliggørelse af udviklingsstrategier, som på forskellige niveauer formår at transitionere forskellige sfærer af produktions- og forbrugssystemerne, for og til det fælles bedste.

Egedal Kommune er partner med Gate 21 i Bæredygtig Bundlinje, hvor de har ansvaret for at rekruttere 3-5 virksomheder til at deltage (Gate21, u.å.b). Deltagende virksomheder får gratis rådgivning samt ret til at søge finansielle midler til at udføre strategierne udviklet gennem forløbet, hvis de gennemfører. Således findes der både aspekter af social learning og finansiell understøttelse som kan hjælpe aspirerende grønne virksomheder med viden og kapital, som de ofte mangler (World Economic Forum, 2014, 52 & 54). Forløbet i Bæredygtig Bundlinje har to spor; spor 1 betegner "grønne indsatser" og spor 2 betegner en økonomisk værdikæde i form af cirkulære økonomiske tiltag (Egedal kommune, 2020a). Bæredygtig Bundlinje er et praksisorienteret eksempel på, hvordan nogle af World Economic Forums anbefalinger som tidlige nævnt i afsnit 4.1.4 kan udledes. Figuren på næste side giver et indtryk af forløbet i spor to;



Figur 10: Figuren viser forløbet som virksomheder deltager i med henblik på en ny cirkulær forretningsmodel (Egedal Kommune, 2020b).

Initiativet henvender sig primært til byggebranchen og oplevelsesbranchen (Egedal Kommune, 2020a). Men et lignende initiativ kaldet “Styr energien” med fokus på energibesparelse findes også, ligeså i partnerskab med Gate 21 (Egedal Kommune, 2019c).

Der er dog grænser for hvor frit spil kommunerne har til sådanne initiativer, siden de også trækker på kommunens ressourcer, hvortil regulering oveni potentielt kan begrænse kommunens aktiviteter. Reguleringens betydning for mulighedsrammer kan eksemplifices med anlægsloftets betydning for kommunalt byggeri, hvor der gennem en aftale mellem regeringen og KL sættes en øvre tærskel for, hvor meget kommunerne tilsammen må investere i renovation og byggeri i løbet af budgetåret, som i 2020 bestod af 19.1 mia. kr. (Regeringen & KL, 2019, 2). Omkring den nylige suspension af anlægsloftet i 2020⁹ (Thomsen, 2020) fortæller lederen i Information fra 30. marts, at kommunerne ikke længere er nødsaget til at vælge mellem en ny daginstitution eller energirenovation af offentlige bygninger, det er en grøn chance. Åbningen vil betyde, at kommunerne får bedre rammer for at gennemføre grøn omstilling og bæredygtig udvikling. Siden kommunerne ikke længere er låst af anlægsloftet, kan overskydende penge i kommunekassen bruges til at fremme grøn omstilling (Bahn, 2020). Regulering som anlægsloftet var et politisk-økonomisk greb mod økonomisk overophedning, men politikken ramte også kommuners muligheder for at udvikle bæredygtigt, siden der indirekte blev sat en grænse for, hvor mange penge kommunerne kunne renovere og udvikle for (Raaschou, 2019).

Den tendens vi ser, er at kommunerne og tilhørende aktører har en vilje til bæredygtig planlægning, men sommetider tilbageholdes disse af regulering der utilsigtet rammer bæredygtighed som anlægsloftet, eller vakkende government i form af lovgivning, som ikke til fulde besvarer de planmæssige problemer kommunerne har. Ligesom at vi kan

⁹ Suspensionen skete på baggrund af behovet for økonomisk stimulans som modvægt til de økonomiske konsekvenser udledt af Corona krisen (Buhl Kristensen & Kraul, 2020)

tale om holisme i planlægning, bør vi derfor også tale om holisme i de institutionelle rammer.

De institutionelle rammer i form af lov og regulering påvirker udviklingsdynamikker, hvor regulering kan ses som en (re-)producent af spor i en socioteknisk forstand. De institutionelle rammer åbner eller lukker specifikke udviklingsveje og sætter samtidig normer og standarder hos brugerne. Eksempelvis peger World Economic Forum på vigtigheden af aktive og refleksive materialevalg i byggeriet, men kommunerne kan kun i begrænset omfang planlægge fysisk herefter. Som det er nu, er frivillige aftaler og privat offentlige partnerskaber kommunernes bedste muligheder for at påvirke materialevalgene. Planloven som styringsværktøj bør kunne rumme kommunernes vilje til bæredygtighed, ligesom at de statssatte krav til kommunerne bør understøtte en aktiv governance styring, der giver kommunerne bedre rammer til at investere offentligt i bæredygtighed. Der er her en balancegang mellem at understøtte kommuners vilje til at planlægge bæredygtigt, samt sætte krav til de kommuner der er langsomme med omstillingen. Hvad der er vigtigt er at government styring ikke forhindrer, men derimod faciliterer 'best practice'.

6.3 Vejen til fremtidens planlov

Bæredygtighed, miljø, klima og grøn omstilling har aldrig været mere debatteret i vores samfund, men hvordan ser fremtiden ud for bæredygtig udvikling og grøn omstilling ét år efter Danmarks største klimavalg, med en klimalov som snart bliver vedtaget og midt i en global pandemi? Vi er godt på vej, men stadig langt fra målet, og konkrete og målrettede strategier og beslutninger er nødvendige for en markant ændring mod en stærkere bæredygtig udvikling og grøn omstilling på nuværende tidspunkt. Det øgede fokus på klimaet og bæredygtighed, samt et øget pres på politikere verden over fra blandt andet Greta Thunberg og borgere, har bestemt sat gang i diskussionen om, hvilken retning vores danske samfund er på vej hen, og hvordan vi opnår de klimamål, som regeringen har nedsat.

Som Wheeler argumenterer for, er det blandt andet nødvendigt at arbejde på tværs af skalaer, så skalaerne kan styrkes indbyrdes og på tværs, og denne holistiske tilgang bidrager til, at vi får en bedre forståelse for den bæredygtige udvikling – og her tænkes særligt på planlægningsfaget. Bæredygtighed er så bredt et begreb, og kan ikke isoleres i sin egen 'sektor' i arbejdet med grøn og bæredygtig udvikling. Der må dermed tænkes på tværs af sektorer for at opnå det bedste resultat, som i casestudiet med den daværende Stenløse Kommune, hvor dets lokal Agenda 21 fik en central placering i kommunen og indlejret som et gennemgående tema både politisk og administrativt. Centraliseringen af miljø, klima og bæredygtighed i Stenløse Kommune havde stor betydning og værdi for gennemførelsen af Stenløse Syd, og denne tidlige centralisering i planlægningsprojekter kan ses som vejen frem i fremtidige planlægningsplaner, herunder kommune- og lokalplaner. Her kan der endvidere hentes en del inspiration fra vores norske naboer, hvor grøn struktur, klimatilpasning og bæredygtighed er tænkt ind i alle planlægningsprocesser og projekter fra starten eller i de tidlige faser for at sikre en bæredygtig udvikling og et øget fokus på klimaet, grøn omstilling og bæredygtighed (Lidmo, Bogason & Turunen, 2020, 38 & 42). Ved at indtænke bæredygtighed fra starten i fremtidige planlægningsdokumenter og udviklingsplaner sikres det, at det ikke blot bliver indført halvhjertet til sidst i processen, og dermed ikke bliver udført i den skala og efter det, der er nødvendigt.

Fokuset på bæredygtighed og ønsket om at arbejde med grøn og bæredygtig udvikling ses allerede tydeligt i høringssvarene og i flere kommuners forsøg på at etablere bæredygtighedstiltag og værktøj i deres planlægningsprocesser og planer. Seneste eksempel er Københavns Kommunes forsøg på at udarbejde et bæredygtighedsværktøj med 29

konkrete initiativer inddelt i seks faglige temaer, hvor hvert initiativ indikerer, hvorvidt der er hjemmel i planloven til det pågældende initiativ eller om det bør indgå i den generelle dialog med bygherre i en frivillig aftale (Københavns Kommune, 2020). Selvom initiativet fra Københavns Kommune fremstår godt og som skridt i den rigtige retning, omend bæredygtighedsværktøjet må siges at komme relativt sent i forhold til Stenløse Kommune, var det netop nogle af disse udfordringer Stenløse Kommune stødte på i udviklingen af Stenløse Syd. Her var den frivillige aftale med bygherre særlig vanskelig og krævede storpolitisk opbakning og vilje, samt en lang række udfordringer for planlæggerne, som samtidig modtog trusler og indvendinger fra bygherre. Mange bygherre og selve den danske byggebranche har længe været konservative, og kampen om at få flere af dem til at indgå frivillige aftaler om bæredygtigt byggeri har dermed været lang og hård, og i nogle tilfælde betydet klager og retssager grundet den manglende lovmæssige opbakning og støtte. Argumentet går på at flere af de nye bæredygtige teknologier er dyre, da de produceres i langt mindre skala, og derfor ses sjældent i mainstream byggeri (Quitau, et. al., 2013, 143).

Det kan derfor diskuteres om frivillighed er vejen frem i arbejdet med lokalplaner, og der derimod bør være strammere reguleringer og lovgivninger, der tvinger bygherre til at bygge bæredygtigt. Som rapporten fra Deloitte pointerer, er det ikke for byggebranchen økonomisk rentabelt at leve op til bygningsreglementets krav til lavenergibyggeri, og de bæredygtige valg er langt hen ad vejen stadig dyrere. Det handler her om stærk politisk vilje til at vægte miljørigtige og bæredygtige lokalplaner over omkostningerne for byggebranchen, og i forlængelse heraf ændre retning for planlovens fokus, så vi i stedet bevæger os mod en bæredygtig fremtid.

Dog ses der også udtryk for diskursændringer inden for byggebranchen, hvor EjendomDanmark, ejendomsbranchens erhvervsorganisation, i maj 2020 lancerede et ambitiøst klimakatalog med 17 konkrete løsninger til at gøre danske ejendomme grønnere og som samtidig er realistiske at overføre til virkeligheden. Formålet med klimakataloget er at gøre det enklere og mere fordelagtigt at investere i grønt byggeri, da en lang række lovgivninger og regler står i vejen for grønne tiltag (EjendomDanmark, 2020). Et tiltag som klimakataloget fra en af de store aktører inden for byggebranchen som EjendomDanmark viser, at vi er på rette vej, og at flere og flere aktører tør investere i bæredygtige løsninger og kræver lovgivninger, der fremmer bæredygtig udvikling frem for at vanskeliggøre den.

I forhold til evalueringen af planloven er det essentielt, at politikerne tør tage nogle drastiske ændringer og valg mod en bæredygtig udvikling og mere grøn omstilling i kommunal- og lokalplanlægning. Der eksisterer dermed et stort behov for politisk vilje på et nationalt plan og en række lovgivninger, der ikke spænder ben og gør planlægningsprocesser besværlige, men derimod skal styrke planlæggernes arbejde med bæredygtig udvikling.

I casestudiet med Stenløse Syd blev der gået uden om de betingelser for bæredygtighed, som planloven giver lov til, hvor Stenløse Kommune opkøbte jorden, tinglyste deklarationer på jorden, og efterfølgende solgte byggegrundene på en klausul om, at der kun måtte være lavenergibyggeri og at materialer som PVC og trykimprægneret træ ikke måtte bruges i byggeriet. Stenløse Kommune mente simpelthen ikke, at lovgivningen var ambitiøs nok i forhold til grøn omstilling og bæredygtighed og tog dermed sagen i egen hånd og udviklede Stenløse Syd, som et eksempel på, hvordan fremtidig lovgivning vedrørende lavenergibyggeri og genanvendelse kunne se ud. Stenløse Kommune udnyttede en række alternative muligheder, som ikke er gældende for alle planlægningsprocesser for at kunne sikre at udviklingen af Stenløse Syd ville blive et område, hvor bæredygtighed og grøn omstilling var i fokus.

Processen for Stenløse Syd kan nok bedst betegnes som en stor omvej, hvilket Anne Grete Holmsgaard fra SF også beskrev det som, hvor planlæggerne kom på overarbejde og politikerne i Stenløse Byråd var tvunget til at tage nogle hurtige beslutninger for at kunne realisere Stenløse Syd inden den kommunale sammenlægning. Så selvom Stenløse Syd ses som en 'best practice' og er et eksempel, som mange planlæggere, politikere og forskere, fremhæver, så er det nødvendigvis ikke vejen frem for fremtidig bæredygtighedsplanlægning. Samtidig forekommer det en anelse paradoksalt, at politikere fremhæver et 'best practice' projekt som Stenløse Syd i forhold til bæredygtig udvikling og planlægning, når det er tydeligt, at de færreste kommuner og planlæggere vil have mulighed for at planlægge lignende områder som Stenløse Syd. Dette er kun muligt, hvis kommunen enten ejer jorden, er heldige at indgå en frivillig aftale med bygherre eller hvis planloven prioriterer bæredygtighed og grøn omstilling.

Det er uforstående, hvordan diskussionen omkring bæredygtig udvikling og klimaet har stået på så længe uden egentlig handling fra politikere, og at de og mange andre samtidig fremhæver projekter som Stenløse Syd, som har måtte finde egne løsninger uden om lovgivningen. Som flere af de nævnte eksempler fra afsnit 5.2 tydeliggør, har politikerne i årevis været bevidste om den manglende hjemmel i planloven til bæredygtig

planlægning og på trods af dette, har de ikke flyttet lovgivningen særlig markant siden debatterne i 00'erne og 10'erne.

Dog skal der tages ved lære af de erfaringer, positive såvel som negative, der blev gjort i udviklingen af Stenløse Syd, og sammen med ny viden og teknologi skal disse betragtninger inddrages i arbejdet med fremtidens planlov. Planerne og udviklingen for Stenløse Syd var på daværende tidspunkt i 2006 nytænkende og fremadtænkende, og var vigtige skridt for fremtidig bæredygtighedsplanlægning, men projektet resulterede også i nogle andre konsekvenser, som sikkert ikke var tiltænkt i processens start. De mange reguleringer og betingelser for bygherre og de familier, som ønskede at købe boliger i Stenløse Syd var en lang, sej kamp for planlæggerne i at overbevise dem om at disse bæredygtige og grønne løsninger var vejen frem og var langsigtede og holdbare løsninger.

Dog fulgte der en række mindre hensigtsmæssige udfald med i udarbejdelsen og udviklingen af Danmarks største sammenhængende byområde, der er gennemgribende bæredygtigt. Et af dem var blandt andet, at mange af storparcellerne endte med et stort kvm areal og dobbeltgarage, hvor det kan diskuteres, hvorvidt det er bæredygtigt med store parcelhuse og garage til flere biler i et projekt som Stenløse Syd, og der kan sættes spørgsmålstejn ved om det var hensigten med projektet. Der kan derfor argumenteres for, at der i bæredygtighedsprojekter lignende Stenløse Syd skal være et øget fokus på grøn transport, som forbinder området til omkringliggende offentlige transportsystemer, og gør det nemmere for den enkelte familie at prioritere offentlig (grøn) transport frem for biltrafik. Derudover bør diskussionen om, hvor meget plads vi har behov for, og om hvorvidt store parcelhuse er bæredygtige på længere sigt, få en mere central placering i bygge-, arkitekt- og planlægningsfaget. Endvidere kan der argumenteres for, at Stenløse Syd er et klart eksempel på behovet for flere bæredygtige redskaber i fysisk og strategisk planlægning, samt et øget fokus på en generel revurdering af planloven og dets prioriteringer.

Det leder videre til diskussion om, hvorvidt planloven overhovedet bør fremme vækst. I stedet bør planloven fremme grøn omstilling, klima og bæredygtighed for at sikre langsigtede løsninger for klimaet, miljøet og vores fremtidige byer og landskab, samt sikre at vi kan nå regeringens klimamål og FN's verdensmål. Dette lægger sig tæt op af Wheelers teori om et langtidsperspektiv og holistisk overblik, som refererer til behovet for langsigtede løsninger, der tænker længere ud i fremtiden end til næste valg eller kommuneplan, og arbejder på tværs af skalaer geografisk, politisk, administrativt med videre for at sikre en bæredygtig udvikling. Som Ellen Højgaard Jensen skriver i udgivelsen af Byplan Nyt

fra marts 2020, bygger vi større og større boliger, og transporterer os længere og længere væk, samt vores forbrug er stigende. Alt sammen udfordringer i arbejdet med grøn omstilling og en bæredygtig udvikling. Derfor bør planloven omskrives, så den i langt højere grad faciliterer planlægning for genbrug og cirkulær økonomi, samt grøn og bæredygtig omstilling. Ellen argumenterer for, at det på landsplan vil være afgørende at få opstillet nogle nationale mål, hvorimod det lokalt handler om at udarbejde redskaber til politisk prioritering på tværs af sektorer, mens det på et helt lokalt plan er nødvendigt at omskrive lokalplankataloget, så det er muligt at arbejde for bæredygtige bygninger og bydele (Højgaard Jensen, 2020, 12).

Som det tydeligt fremstår i analysen af høringssvarene og udviklingen af Stenløse Syd, ønsker mange lokalpolitikere og planlæggere at arbejde mere aktivt med lokalplanerne til at styrke bæredygtighed og den grønne omstilling, dog står det hurtigt klart, at dette ofte er meget vanskeligt, og løsningen må derfor være at ændre planloven. På nuværende tidspunkt er der nærmest kun et fokus på bygningernes energiforbrug i drift, og lokalplanerne giver ikke mulighed for at regulere bygningernes bæredygtighed. Et forslag til ændring vil derfor være, som mange aktører i analysen af høringssvarene også belyser at fremme bæredygtigt byggeri ved at ændre lokalplankataloget og bygningsreglementet, så der kan blive stillet flere krav til selve byggeprocessen ud fra et livscyklusperspektiv, hvilket samtidig sikrer at den fysiske planlægning får en stærkere rolle kommunalt i arbejdet med grøn omstilling. Den fysiske planlægning er særlig vigtig i forbindelse med grøn omstilling, da planloven netop går ind og danner rammerne for den fysiske struktur og udformning.

I forlængelse heraf bør der udarbejdes et redskab til at beregne CO₂-udledningen for den enkelte lokalplan, og derigennem have mulighed for at stille en række krav til CO₂-reduktioner. Cirkulær økonomi og genanvendelse bør derudover fungere som centrale elementer og redskaber i lokalplanen til at mindske noget af CO₂-udledningen ved bebyggelse, og der skal indskrives en række deklARATIONER og certificeringer omkring byggematerialer i lovgivningen, så det er muligt at stille krav til materialer med høj grad af miljø- og klimavenlighed i lokalplanen. Endvidere er det essentielt, at det bliver tydeliggjort, hvad der anses som bæredygtigt og genanvendeligt, og særligt hvordan brugen af disse bliver overholdt i bebyggelse og arealanvendelse, så det ikke ender med at nogle kommuner, bygherre med videre "kan springe over hvor gærdet er lavest", og undgår disse reguleringer og lovgivninger. I udviklingen og arbejdet med de mange nye bæredygtige redskaber til planloven, giver det samtidig de lokale planlæggere mulighed for at skrive i lokalplanen at bestemte områder skal udvikles bæredygtigt, hvilket de kun

har haft mulighed for, hvis det omhandlede klimatilpasning og forebyggelse af forurening. Til sidst er det samtidig vigtigt, at når planloven muliggør flere bæredygtige redskaber og lovgivninger, at de kommunale og lokale planlæggere tør tage nogle nye og alternative valg i forhold til byggemateriale frem for beton, stål og tegl. Nogle af byggematerialerne kunne eksempelvis være træ eller genanvendelige materialer. I forhold til træ er det særlig vigtigt, at vi forstår, at træbyggeri ikke kun betyder bjælkehuse, men derimod gentænker materialets funktion og udtryk, da træbyggeri reducerer klimabelastningen med 50%. Igen kan der kigges mod vores naboer Norge, Tyskland og Sverige, som er langt foran, hvad det angår byggeri i træ (Bech Olesen & Tinning, 2019).

6.3.1 Behov for paradigmeskifte i dansk planlovgivning

Når det diskuteres, hvorvidt planloven skal fremme grøn omstilling, klima og bæredygtighed frem for vækst, bør det også evalueres om en styrket planlov overhovedet er vejen frem? Bør der tværtimod blive kigget nærmere på, hvad som planloven indeholder og om nogle af disse emner bør flyttes andet sted hen rent juridisk?

Dette udtrykker Helle Tegner Anker blandt andet i hendes hørings svar, og selvom vi mener, at en styrket planlov med ændret fokus på grøn omstilling, klima og bæredygtighed er vejen frem for en fremtidig bæredygtig udvikling og for at nå regeringens klimamål, kan vi godt se hendes pointe. For hører biodiversitet og natur overhovedet hjemme i planloven, og er disse emner blot med til at gøre lovgivningen mere uoverskuelig og vanskeliggøre arbejdet for de kommunale planlæggere? I stedet bør emner som omhandler natur og biodiversitet derimod blive behandlet i naturbeskyttelsesloven rent juridisk, da det i langt højere grad omhandler det åbne land, bevaring af dyrearter og liv, og i mindre omfang omhandler generel planlægning. Dog mener vi, modsat Helle Tegner Ankers argument om at planloven kun omhandler styringen af den fremtidige udvikling, at planloven bør styrkes gennem reguleringer og stramninger inden for planlægningsfaget med et særligt fokus på bæredygtighed, klima og grøn omstilling.

Helle Tegner Ankers argument bunder i den generelle juridiske forståelse af, hvad der er en lovlig planlægningsmæssig begrundelse. I dag anses arkitektoniske og funktionelle begrundelser som planfaglige, mens bæredygtighed og grøn omstilling betragtes som miljø- og klimahensyn. Netop dette er årsagen til, at Helle Tegner Anker ikke anser bæredygtighed som hjemmehørende i planloven. Men hvis vi virkelig skal rykke på den grønne omstilling, kræver det et mere overordnet paradigmeskifte i vores samfund. Hvor bæredygtighed og grøn omstilling betragtes som det grundlæggende fundament for forståelsen af vores samfund i fremtiden. I det perspektiv er det i den grad påkrævet, at

bæredygtighed og grøn omstilling ikke bare bliver en mulig planlægningsmæssig begrundelse, men bliver den stærkeste og mest valide planlægningsmæssige begrundelse for al planlægning og arealanvendelse.

Hvis ikke den grønne omstilling indtænkes i alle planlægningsmæssige beslutninger i fremtiden, vil vi ikke have mulighed for at nå de ambitiøse målsætninger fastsat i både FN's verdensmål og den danske klimalov, da stort set alle fysiske strukturer skabt gennem planlægning er gennemført med et formål om at bestå i årtier, hvis ikke århundereder, ud i fremtiden.

DEL 7

KONKLUSION

7.0 Konklusion

Planlovens fokus på bæredygtighed er blevet langsomt styrket siden 1992 med tilføjelser som lokal Agenda 21 og klimatilpasning som planlægningsmæssig begrundelse. Andre bæredygtige tilføjelser er siden blevet fjernet igen, men ændringerne viser stadig samlet set en styrket lovgivningen inden for bæredygtighed og grøn omstilling. Udviklingen er dog positiv i markant mindre grad, end kravene og målsætningerne i blandt andet FN's verdensmål og den nye danske klimalov fordrer.

I høringsvarene til fremtidens planlov efterspørges der øget fokus på bæredygtighed og grøn omstilling i planloven, specielt i form af forbedrede og nye redskaber til at planlægge bæredygtigt lokalt. Ud over et bredt ønske om at grøn omstilling indskrives i planlovens formålsparagraf, efterspørges der også helt konkrete værktøjer til blandt andet at kunne sætte krav til byggematerialer, lavenergiklasse samt genanvendelse af ressourcer.

Stenløse Syd er et af de steder, hvor det er lykkedes at planlægge bæredygtigt på trods af manglen på redskaber i planloven. Dette er hovedsageligt lykkedes gennem stærk kommunalpolitisk vilje samt fremgangsmåder som strategisk jordopkøb og frivilligt samarbejde med private aktører.

Som forklaret ved hjælp af transitionsteorien, kræver det både politisk vilje samt udvikling i teknologi at gennemføre det omfattende men nødvendige sporskifte af samfundets produktions- og forbrugssystemer. Det offentlige har derfor et ansvar i at indrette praksisregimets institutionelle rammer og styringsredskaber, således at de bedst muligt faciliterer innovation og implementering af bæredygtige initiativer. Heri er udviklingen og styrkelsen af cirkulær økonomi som bæredygtigt styringsredskab et skridt på vejen mod hastigere omstilling af de sociotekniske systemer og regimer.

Der skal være et øget fokus på, at selv ressourcestærke kommuner er underlagt institutionelle reguleringsrammer, som begrænser handlekraften bag viljen til bæredygtighed. Det skal derfor tilsigtes, at government-styringen i højere grad er specifikt reflektiv omkring, i hvilket omfang styringen understøtter eller begrænser bæredygtighed.

Projektet tydeliggør behovet for styrket planlægning med fokus på bæredygtighed og grøn omstilling, men samtidig sættes der spørgsmålstegn ved om enkelte paragrafændringer i planloven er nok til at skabe den grundlæggende samfundsforandring, som er nødvendig. Planloven bør ikke bare smårettes men i stedet gennemgående revideret med hovedfokus på og formål om at sikre bæredygtig udvikling og grøn omstilling i alle dele af planlægningen. Bæredygtighed skal således være selve lovens grundfundament og ikke blot udgøre nogle få valgfrie muligheder i lokalplankataloget.

Samtidig skal sammenspillet mellem planloven og den øvrige lovgivning såsom bygningsreglementet, naturbeskyttelsesloven og miljøvurderingsloven styrkes og ensrettes, så lovene refererer logisk til hinanden uden at overlape. Lovene skal ligeledes alle bygge på det samme bæredygtighedsfundament. På den måde kan vi sikre en grøn omstilling og en bæredygtig udvikling for fremtidens samfund til glæde for fremtidige generationer.

7.1 Konkrete forslag til styrket planlov

På baggrund af konklusionen foreslås følgende forbedrende ændringer til planloven for at styrke lovens fokus på grøn omstilling og bæredygtig udvikling.

Konkret foreslås følgende:

I lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018, foreslås følgende ændringer:

1. § 1, stk. 1 om lovens formål ønskes ændret til:
»Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige bæredygtige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og grøn omstilling.«
2. I § 1, stk. 2, indsættes efter nr. 1 som nyt nummer:
»2) at al udvikling og planlægning sker på et bæredygtigt grundlag med fokus på at styrke klimatiltag og grøn omstilling.«
3. I § 15, stk. 2, lokalplankataloget, indsættes efter nr. 28 som nyt nummer:
»29) krav til bæredygtighedstiltag i bred forstand, så længe det begrundes i miljø- og/eller klimahensyn.«

I forlængelse af ovenstående foreslås det endvidere, at sammenspillet mellem specielt planloven og klimaloven styrkes, således at klimaloven i fremtiden indeholder definitioner på begreber som "bæredygtige interesser", "klimahensyn" og "grøn omstilling".

Det er dog stadig vigtigt, at øvrig lovgivning samtidig styrkes med fokus på bæredygtig udvikling og grøn omstilling. Bygningsreglementet bør blandt andet udbygges med styrkede definitioner for lavenergibyggeri samt miljøvenlige byggematerialer og miljøcertificeringer.

DEL 8
PERSPEKTIV -
ØKONOMISKE INTERESSER
OG MAGT

8.0 Perspektiv - Økonomiske interesser og magt

Følgende perspektivering vil italesætte de strukturelle udfordringer, der findes i grøn omstilling og bæredygtig udvikling indenfor kapitalismens rammer. Heri betones, at byernes er nødsaget til at vækste for at følge med i den interurbane konkurrence og de tilhørende latente interessekampe. Afslutningsvis opfordres der til videre analyse med fokus på magt.

I afsnit 2.1.2 beskrives det, at det er en fordel at undgå total-strukturelle samlebetegnelser, hvilket der stadig argumenteres for, her forstået, at det naturligvis ikke er muligt at spore alle verdens problemer til en bestemt kilde. Men som tillæg i debatten mener vi, at det er meningsfuldt at gøre opmærksom på nogle af de faldgruber, som findes i et økonomisk system med profit som primær drivkraft - kapitalisme (Harvey, 2003, 2). Fortsætter vi i den diskursive begrebsverden, kan der argumenteres for, at profit som samfundsdynamisk drivkraft i sig selv sætter nogle specifikke diskursive knudepunkter. Her kan eksempelvis behovet for vækst ses som en strukturel mekanisme, der former praksisregimernes indre rationaler, heriblandt cirkulær økonomi som vækstmotor (KTC, 2017).

Planlægning og urban udvikling er et felt præget af mange interesser. Dette gælder også den grønne omstilling og bæredygtige udvikling. Der er mange milliarder på spil (beskrevet i afsnit 4.1.5), hvor de byer, der håndterer det bedst i den interurbane konkurrence, får den største del af puljen af grønne investeringer. I det spil er bæredygtighed et brand, som kan bruges af kommuner med henblik på at 'lokke' borgere og virksomheder til kommunen (Holm & Stauning, 2014, 314). Når kommuner gennemfører bæredygtige initiativer, går de sjældent stille med dørene, siden kommunen håber på at blive mere attraktivt for 'grøn kapital', grønne tilflyttere eller turister, som dermed forbedre kommunens vækstmuligheder.

Byerne konkurrerer om at forøge deres symbolske kapital, som derefter kan omsættes til reelle kapitalinvesteringer. I den kontekst ses potentielle problemer såsom risikoen for greenwashing, hvor de økonomiske og politiske interesser dominerer og tilsidesætter de økologiske. Konsekvensen kan være, at ordene får større betydning end handlingen bag, som set i afsnit 5.1.3 om klimaloven, der lyder mere ambitiøs end den rent faktisk er.

Herudover findes et paradoks mellem idéen om evig vækst i produktion og forbrug og jordens begrænsede biokapacitet. Selvom eksempelvis cirkulær økonomi har potentiale til store materiale- og energibesparelser, kan besparelserne negeres, hvis disse udnyttes som øget produktionspotentiale.

Ovenstående potentielle problemer i udviklingen fordrer et ekstraordinært kritisk syn på forholdet mellem bæredygtighed og politiske og økonomiske interesser. De interesser, der faciliteres i samfundsudviklingen, åbner historiske muligheder, men lige så lukker det også for historiske alternative spor. Derfor vil vi opfordre til at inkludere magt som centralt begreb i videre analyse af feltet, eventuelt med udgangspunkt i Bent Flyvbjerg. Magt-begrebet har ikke kun potentiale til at afdække de økologiske og demokratiske problemer, hvor profit vinder over miljø. Det kan også medvirke til at sætte fokus på nye og bedre måder at organisere aktør-netværkene og strukturerne til vejen mod et bæredygtigt samfund.

Videre læsning i sporet af perspektiveringen:

Campbell, S. (2016), Growing Cities, Just Cities - Urban planning and the contradictions of sustainable development

Flyvbjerg, B. (2002), Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story

Harvey, D. (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism.

Harvey, D. (2002), The Art of Rent: Globalization, Monopoly and the Commodification of Culture.

9.0 Litteratur

- Andersen, M.S. (2007). *An introductory note on the environmental economics of the circular economy*. *Sustain Sci* 2, 133–140. Hentet fra <https://doi.org/10.1007/s11625-006-0013-6>
- Bahn, M. (2020). *Kære kommuner: Udnyt afskaffelsen af anlægsloftet til at kickstarte klimaindsatsen*. Information. Hentet fra <https://www.information.dk/indland/leder/2020/03/kaere-kommuner-udnyt-afskaffelsen-anlaegsloftet-kickstarte-klimaindsatsen>
- Bech Olesen, M. & Tinning, K. (2019). *Dansk træbyggeri halter efter udlandet*. Mester Tidende. Hentet fra <https://www.mestertidende.dk/article/view/658576/dansk-traebyggeri-halter-efter-udlandet>
- Buch-Hansen, H. & Nielsen, P. (2012). *Kritisk realisme*. I S. Juul & K. Pedersen (red.), *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring*. København: Hans Reitzels Forlag
- Bygningsstyrelsen. (2019). *Lovmæssige rammer*. Hentet fra <https://www.bygst.dk/viden-om/energi/lovmaessige-rammer/>
- Bypolitik m.v. (2007a). *Lov om ændring af lov om planlægning (LOV nr 537 af 06/06/2007 - Historisk)*. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13122>
- Bypolitik m.v. (2007b). *Tillægsbetænkning over Lov om ændring af lov om planlægning (2006/1 TBL 204)*. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100170>
- COWI. (2018). *Totaløkonomiske vurderinger ved nybyggeri og renovering af almene boliger*. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Hentet fra <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/-/media/TBST->

[DA/Bolig/Publikationer/Total%C3%B8konomiske-vurderinger-ved-nybyggeri-og-renovering-af-almene-boliger.pdf](#)

Deloitte. (2014). 3. *Delopgave B: Kommunernes krav til nybyggeri*. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L70B/spm/23/svar/1177283/1428548.pdf>

Egedal Kommune (2019a). *Planstrategi 2019*. Hentet fra https://dokument.plandata.dk/70_9537007_1559548082614.pdf

Egedal Kommune. (2019b). *Stenløse Syd*. Hentet fra <https://www.egedalkommune.dk/borger/by-bolig-og-trafik/byudvikling-og-ejendomme-til-salg/byudviklingsomraader/stenloese-syd/>

Egedal Kommune. (2019c). *Styr energien 2.0: Tilbud til virksomheder*. Hentet fra <https://www.egedalkommune.dk/erhverv/miljoe-og-affald/baeredygtig-virksomhed/styr-energien-2-0/>

Egedal Kommune. (2020a). *Egedal Kommune inviterer små og mellemstore virksomheder med i Bæredygtig Bundlinje 2.0*. Hentet fra <https://www.egedalkommune.dk/erhverv/miljoe-og-affald/baeredygtig-virksomhed/baeredygtig-bundlinje-2-0/>

Egedal Kommune. (2020b). *Få støtte til at gøre din virksomhed grønnere og mere cirkulær*. Bæredygtig Bundlinje 2.0, Gate21. Hentet fra https://www.egedalkommune.dk/media/5409/baeredygtig-bundlinje-2-0_v2-med-alle-logoer_v2.pdf

Egedal Kommune. (u.å.). *Bæredygtigt Byggeri*. Hentet fra https://www.egedalkommune.dk/media/3273/folder_b_redygtig_byplanl_gning.pdf

EjendomDanmark. (2020). *Ambitiøst klimakatalog: Sådan kan ejendomme bidrage til at nå klimamål*. Hentet fra <https://ejd.dk/nyheder/ambitioest-klimakatalog-saadan-kan-ejendomme-bidrage-til-at-naa-klimamaal>

Elie, M. & Hoffmann, B. (2006). Delrapport 3: Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen. I *Fornyelse af Planlægningen - kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen*. Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen

- Erhvervsministeriet. (2016). "Danmark i bedre balance - bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet". Hentet fra https://em.dk/media/9291/et-strkere-danmark-vkst-2016_web.pdf
- Erhvervsministeriet. (2019a). *Hvordan skal de danske byer og landdistrikter udvikles?* Pressemeddelelse, via Ritzau. Hentet fra <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/hvordan-skal-de-danske-byer-og-landdistrikter-udvikles?publisherId=5540552&releaselId=13584613>
- Erhvervsministeriet. (2019b). *Redegørelse for det lokale agenda 21-arbejde i regioner og kommuner.* Hentet fra https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/lokal_agenda_21_i_kommunerne_og_regionerne.pdf
- Erhvervsstyrelsen. (2020a). *Indkomne høringssvar til fremtidens planlov.* Hentet fra https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/hoeringssvar_ifm._fremtidens_planlov_27-02-20.pdf
- Erhvervsstyrelsen. (2020b). *Baggrund for evaluering af planloven.* Planinfo, Erhvervsstyrelsen. Hentet fra <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/baggrund-evaluering-af-planloven>
- Europa-Kommissionen. (2020). *Circular economy action plan: For a cleaner and more competitive Europe.* Hentet fra https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf
- Europa-Kommissionen. (2018). *Industriel symbiose.* Hentet fra https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/wp-content/uploads/2018/05/Industrial_Symbiosis.pdf
- FISSAC. (u.å.). *What is industrial symbiosis.* Hentet fra <https://fissacproject.eu/en/what-is-industrial-symbiosis/>
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I L. Tanggaard, & S. Brinkmann, *Kvalitative metoder: En grundbog.* (463-487). Hans Reitzels Forlag.

FN-forbundet. (u.å.). *FN's 17 Verdensmål*. Hentet fra <https://fnforbundet.dk/for-skoler/mere-viden/verdensmaalene/>

Folketinget. (2006-07). *2. behandling den 22-05-2007*. L 204 Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/L204/BEH2-93/forhandling.htm#tE938EC74786F4740AEF33CB26067233Btab1>

Folketinget. (2009-10). *1. behandling den 06-04-2010*. B 135 Forslag til folketingsbeslutning om en klimalov. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20091/beslutningsforslag/B135/BEH1-68/forhandling.htm>

Folketinget. (2019-20). *Om lovforslaget*. L 117 Forslag til lov om klima. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L117/index.htm>

Forslag til folketingsbeslutning om en klimalov. (2009). (2009/1 BSF 135). Fremsat 24. februar 2010. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20091BB00135>

Forslag til lov om klima. (2019). Forslag til Lov om klima (2019/1 LSF 117). Fremsat i Folketinget 26. februar 2020. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201912L00117>

Forsøgsordning for kyst- og naturturisme og ophævelse af muligheden for at planlægge for lavenergibebyggelse i lokalplaner m.v. (2014). Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse. (LOV nr 1529 af 27/12/2014). Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/1529>

Frandsen, K. (2020). *Danmark lukker ned: Regeringen sender elever, studerende og offentlige ansatte hjem*. Altinget. Hentet fra <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-lukker-store-dele-af-den-offentlige-sektor-ned>

Gate21. (u.å.a). *Bæredygtig Bundlinje 2.0*. Hentet fra <https://www.gate21.dk/baeredygtig-bundlinje-2/>

Gate21. (u.å.b). *Bæredygtig Bundlinje 2.0: Egedal Kommune*. Hentet fra <https://www.gate21.dk/baeredygtig-bundlinje-2/egedal/>

- Glanemann, N., Willner, S.N. & Levermann, A. (2020). Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test. *Nat Commun* 11, 110. Hentet fra <https://doi.org/10.1038/s41467-019-13961-1>
- Greve, B. (2015). *Welfare and Welfare States Present and Future*. Oxon, Routledge.
- Gaardmand, A. (1993). *Dansk Byplanlægning 1938-1992*. København: Arkitektens Forlag.
- Hansen, A. D. (2012). Diskurs- og videnskabsteori. I Juul, S. & Pedersen, K, (red.), *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring* (s. 233-275). København: Hans Reitzels Forlag
- Harvey, D. (2003). *The Right to the City*. Hentet fra <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>
- Holm, J., Stauning, I. & Søndergård, B. (2008). *Stenløse Syd*. Hentet fra <http://klimabyggeri.dk/stenloesesyd.php>
- Holm, J & Stauning, I. (2014). Hvordan skal vi bygge og bo? Miljøomstilling i byggeriet. I Jensen, A., Nielsen, K. A., Andersen, J., & Hansen, O. E. (red.), *Planlægning i teori og praksis: Et tværfagligt perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.
- Højgaard Jensen, E. (2020). Ny skal planloven omskrives. *Byplan Nyt* 1 2020. 18. årgang, marts 2020, Dansk Byplanlaboratorium. Hentet fra <https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/2020-03/Byplan%20Nyt%201%20-%202020.pdf?fbclid=IwAR1dZpXvPS8dEdA3SADNEZBuMNYvbqP5OC37vkVLjBSkXrPMIKvFbnwYnr4>
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Kommunalreformen - Kort fortalt*. Hentet fra <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>
- Jensen, A. (2014). En vilje til planlægning: Om styring via rationalitet, viden og praksis. I Jensen, A., Nielsen, K. A., Andersen, J., & Hansen, O. E., (red.), *Planlægning i teori og praksis: Et tværfagligt perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.

- Kallestrup, C. & Eller, E. (2019). *Forskerne har talt: Ja, det blev et klimavalg*. DR.
Hentet fra <https://www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/forskerne-har-talt-ja-det-blev-et-klimavalg>
- Christiansen, A. (u.å). *Affald og cirkulær økonomi*. KL. Hentet fra
<https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/teknik-og-miljoe/affald-og-cirkulaer-oekonomi/>
- Klimalokalplaner og forenkling af loven. (2011). Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning. (2011/1 LSF 148). Fremsat den 29. marts 2012. Hentet fra
<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201112L00148>
- Kristensen, F. B. (2019). *Erhvervsministeren åbner idéportal til evaluering af planloven*. Politiken Byrum. Hentet fra
<https://politikenbyrum.dk/Nyheder/art7544948/Erhvervsministeren-%C3%A5bner-id%C3%A9portal-til-evaluering-af-planloven>
- KTC. (2017). *Kommuner bruger cirkulær økonomi til at nå vækstmål*. Hentet fra
<https://www.ktc.dk/artikel/kommuner-bruger-cirkulaer-oekonomi-til-naa-vaekstmaal>
- Københavns Kommune. (2020). *Københavns Kommunes bæredygtighedsværktøj til lokalplaner*. Hentet fra <https://www.kk.dk/indhold/teknik-og-miljoudvalgets-modemateriale/17062019/edoc-agenda/2e501c4f-44e6-4c23-9dfb-9ab8525390ae/0bc7e9df-d8cb-4f19-80ca-de807dae6d73>
- Landin, S. (2016). *Bliver verden bedre?* (7. udgave). FN's Udviklingsprogram, UNDP.
Hentet fra https://www.verdensmaalene.dk/sites/default/files/filarkiv/PDF/Bliver%20verden%20bedre_%20Final%20small.pdf
- Licitationen. (2020). *Kommune kræver genbrug af regnvandet*. Hentet fra
<https://www.licitationen.dk/article/view/696436/kommune-kræver-genbrug-af-regnvandet>
- Lidmo, J., Bogason, Á. & Turunen, E. (2020). *Nordregio Report 2020:3 - The legal framework and national policies for urban greenery and green values in urban*

areas. Nordic Working Group for Sustainable Cities 2019-2021, EK-MK at Nordic Council of Ministers

Lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger. (2014). (LOV nr 716 af 25/06/2014). Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/716>

Lov om planlægning. (1991). (LOV nr 388 af 06/06/1991 - Historisk). Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=49386>

Miljøministeriet. (2002). *Planloven i praksis*. Miljøministeriet, Landsplanafdelingen. Hentet fra https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/planloven_i_praksis.pdf

Miljøministeriet. (2007). *Planloven i praksis*. Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. Hentet fra https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Planloven_011007.pdf

Miljøministeriet. (2014). *Spørgsmål nr. 23 (L 70)*. Folketingets Miljøudvalg. Hentet fra <https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L70B/spm/23/svar/1177283/1428547.pdf>

Miljøstyrelsen. (2018). *Affaldsstatistik 2018 - Miljøprojekt nr. 2133 Maj 2020*. Hentet fra <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/05/978-87-7038-183-3.pdf>

Modernisering af planloven. (2017). Lov om ændring af lov om planlægning, lov om naturbeskyttelse og lov om aktindsigt i miljøoplysninger (LOV nr 668 af 08/06/2017 - Historisk). Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191766>

Myrthu-Nielsen, L. (2020). *Borgerforslag til en klimalov vedtaget i Folketinget*. Bæredygtig Udvikling. Hentet fra <https://bu.dk/artikel/aktuelt/2020/borgerforslag-til-en-klimalov-vedtaget-i-folketinget/>

Naturstyrelsen. (2015). *Planlov og vandsektor skifter ministerium (29-06-2015)*. Hentet fra <https://naturstyrelsen.dk/nyheder/2015/jun/planlov-og-vandsektor-skifter-ministerium/>

Nielsen, J. S. (2019). *Klimaloven: Når det samarbejdende folkestyre viser sig fra sin bedste side*. Information. Hentet fra

<https://www.information.dk/indland/2019/12/klimaloven-naar-samarbejdende-folkestyre-viser-bedste-side>

Planloven. (2018). Bekendtgørelse af lov om planlægning (LBK nr 287 af 16/04/2018).

Hentet fra

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=200614#ided93efb3-3071-43dd-9726-b5aaab27c76d>

Post, A. (2017). *Byplanfaglighed udfordres af den nye planlov*. Dansk

Byplanlaboratorium. Hentet fra

https://www.byplanlab.dk/Byplanfaglighed_udfordres_af_den_nye_planlov

Post, A. (2018). *Byplanhåndbogen* (2.udgave). København: Dansk Byplanlaboratorium.

Quitzaeu, et. al. (2013). Sustainable urban regime adjustments. *Journal of Cleaner Production* 50, s. 140-147.

Raaschou, M. (2019). *Anlægsloftet er ikke tidssvarende*. Hentet fra

https://www.licitationen.dk/article/view/639943/anlaegsloftet_er_ikke_tidssvarende

Regeringen. (2015). *Vækst og udvikling i hele Danmark*. Hentet fra

<https://em.dk/media/9294/15-11-23-vaekst-og-udvikling-i-hele-danmark.pdf>

Regeringen & KL. (2019). *Aftale om kommunernes økonomi for 2020*. Hentet fra

<https://www.regeringen.dk/media/7248/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2020.pdf>

Stenløse Kommune. (2005). *Strategisk miljøvurdering af udbygning med ca. 700 boliger i Stenløse Syd*. Agenda 21 Center.

Stenløse Kommune. (2006). *Lokalplan 3.2.1, Stenløse Syd, Etape 3-4 -*

Kommuneplantillæg nr. 17. Plan & Byg, Stenløse Kommune.

Søndergård, B., Hansen O. E., Stærdahl, J. (2014). Bæredygtig omstilling af samfundets produktions- og forbrugssystemer. I Jensen, A., Nielsen, K. A., Andersen, J., & Hansen, O. E. (red.), *Planlægning i teori og praksis: Et tværfagligt perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.

The Guardian. (2019). *Our house is on fire': Greta Thunberg, 16, urges leaders to act on climate*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/environment/2019/jan/25/our-house-is-on-fire-greta-thunberg16-urges-leaders-to-act-on-climate>

Thomsen, L. O. (2020). *Startskuddet til årets økonomiforhandlinger lyder i dag*. KL. Hentet fra: https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/maj/startskuddet-til-aarets-oekonomiforhandlinger-lyder-i-dag/?fbclid=IwAR3f8wtbLDEmz4tq0HYhALcb-BOGYIz2gS6rEWBCUoFr6rdQCz_iG8w0Zsq

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. (u.å.). *BR-Vejledning til kapitel 25 - Lavenergiklasse*. Hentet fra <https://bygningsreglementet.dk/Ovrige-bestemmelser/25/Vejledning/Lavenergiklasse/Lavenergiklasse>

Udenrigsministeriet. (2017). *Delmål og indikatorer for hvert verdensmål*.

Verdensmålene. Hentet fra <https://www.verdensmaalene.dk/delm%C3%A5l-og-indikatorer>

UN Environment and International Energy Agency. (2017). *Global Status Report 2017 - Towards a zero-emission, efficient, and resilient buildings and construction sector*.

Hentet fra

https://www.worldgbc.org/sites/default/files/UNEP%20188_GABC_en%20%28web%29.pdf

Verdensmålene. (u.å.). *Hvad er FN's Verdensmål for Bæredygtig Udvikling?* Hentet fra <https://www.verdensmaalene.dk/fakta/verdensmaalene>

VVM-regler m.v. (1998). *Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning*. (1998/1 LSF 134). Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199812L00134>

Wacquant, L. (2006). Pierre Bourdieu. I Stones, R. (red.), *Key Contemporary Thinkers*. London and New York: Macmillan

Wheeler, S. M. (2013). *Planning for Sustainability. Creating liveable, equitable and ecological communities* (2. udgave). New York: Routledge.

World Economic Forum. (2014). *Towards the Circular Economy: Accelerating the scale-up across global supply chains*. World Economic Forum & Ellen MacArthur Foundation & McKinsey & Company. Hentet fra http://www3.weforum.org/docs/WEF_ENV_TowardsCircularEconomy_Report_2014.pdf

Øyen, M. (2019). *Regeringen lander bred aftale om ny klimalov: "I dag har vi skrevet danmarkshistorie"*. Altinget. Hentet fra <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-lander-bred-aftale-om-ny-klimalov>