



Evaluering af planstrategier



SKOV & LANDSKAB

PLAN09
Miljøministeriet | Realdania

Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier

Udarbejdet af Karina Sehested, Niels Boje Groth og Ole Hjort Caspersen, Skov & Landskab, Københavns Universitet.

Notat 4 er udarbejdet af Barbara Le Maire Wandal, Ekstrakt.

Udgivet marts 2008.

Forsidefoto

Thomas Sick Nielsen



Plan09 er et partnerskabsprojekt mellem Fonden Realdania og Miljøministeriet om udvikling og fornyelse af plankulturen i kommunerne. Formålet er at bidrage til kvalificering af det fremtidige plangrundlag i landets 98 kommuner. Visionen er at fremme en kommunal planlægning der,

- der fokuserer på værdifulde bymiljøer, bebyggelser og attraktive landskaber,
- der bygger på politisk ejerskab og engagement,
- der er præget af fagligt professionelle og innovative planlægningsmiljøer.

Midlet er opbygning af et fagligt planlægningsnetværk med alle kommuner samt støtte til visionære kommunale eksempelprojekter.

Læs mere på www.plan09.dk

FORORD

Planstrategier er den politiske optakt til nyvalgte kommunalbestyrelses arbejde med udvikling af kommuneplanen. Det er et ledelsesværktøj med udgangspunktet i kommunalbestyrelsens visioner.

Planstrategien er blevet et stærkt omdrejningspunkt i kommunernes planlægning, siden reglerne blev indført i 2002. Her er der en god mulighed for at fastholde og udvikle det politiske ejerskab til planlægningen. I arbejdsprocessen kan der skabes og sikres en kobling på tværs af forvaltningsgrenene om fælles mål og budgetrammer, inden kommunalbestyrelsen beslutter sig for emner og omfang af den forestående kommuneplanrevision.

Men det kan også være svært at arbejde med strategi. Mange valg skal træffes, og der er mange faldgruber undervejs. Det har været særligt svært i sidste runde i 2007-2008, hvor mange kommuner var "sammenlægningsramte", og alle skulle overtage arven fra regionplanerne.

Alligevel blev der eksperimenteret med inddragelsesformer, analyser og nye måder at organisere planstrategiarbejdet på. Der er således indhøstet mange nye erfaringer i kommunerne, som kan bruges til at videreudvikle planstrategiprocesserne.

Plan09 bad derfor Forskningscenter for Skov & Landskab om at gennemføre en evaluering af kommunernes arbejde i 2007-2008. Fokus blev lagt på at uddrage de faglige erfaringer. Resultatet af evalueringen er blevet fire arbejdsrapporter, som rummer en stor mængde viden om "plankulturen", når det gælder kommunernes arbejde med planstrategier:

- Notat 1: *Litteraturstudie om strategisk planlægning* om det faglige og teoretiske fundament med udgangspunkt i strategi- og planlægnings teori (26 sider).
- Notat 2: *Screening af planstrategier* med et hurtigt overblik over hvilke temaer, der er behandlet i planstrategierne – byudvikling, erhverv, natur osv. (12 sider)
- Notat 3: *Case-beskrivelser – Tværgående analyse – Konklusion* med gennemgang af 8 kommunale cases, tværgående analyser og konklusioner (104 sider).
- Notat 4: *Kommunikationsanalyse* af de udvalgte cases samt konklusioner (20 sider).

Den samlede evaluering vil være interessant for alle, der arbejder med planstrategier samt forskere og studerende. For dem, der søger hurtig inspiration og overblik, vil det især være interessant at dykke ned i eksemplerne og konklusionerne i notat 3.

Plan09 vil i løbet af 2009 følge op med en kortfattet publikation med gode råd til kommunerne om den næste planstrategi i 2010-2011.

Vi håber evalueringen vil bidrage til en fortsat udvikling af planstrategien som et centralt politisk redskab i kommunernes planlægning.

Plan09, marts 2009

Niels Østergård / Svend Erik Rolandsen
formand for Plan09 sekretariatsleder



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 1: Litteraturstudie om strategisk planlægning

ARBEJDSRAPPORT SKOV & LANDSKAB

61 / 2009



Karina Sehested



Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 1: Litteraturstudie om strategisk planlægning

Forfatter

Karina Sehested

Serie

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 61-2009

Rapporten publiceres elektronisk på www.sl.life.dk

ISBN

ISBN 978-87-7903-397-9

Udgiver

Skov & Landskab

Københavns Universitet

Rolighedsvej 23

1958 Frederiksberg C

E-post: sl@life.ku.dk

Bedes citeret

Karina Sehested, 2009: Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 1: Litteraturstudie om strategisk planlægning. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 61-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg. 24 s.

Forside foto

Thomas Sick Nielsen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- og reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af navnet Skov & Landskab kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Publikationen kan desuden downloades fra

Rapporten er udarbejdet for Plan09 og kan også downloades fra www.plan09.dk

Skov & Landskab er et
Selvstændigt center for
Forskning, undervisning,
Formidling og rådgivning
vedr. skov, landskab og
Planlægning ved
Københavns Universitet

Indhold

Strategisk planlægning: som analytisk og lærende planlægning	4
Ikke én "best practice" i strategisk planlægning	5
Strategisk planlægning som reaktion på projektplanlægning	5
Hvorfor lige strategisk planlægning?	7
Strategisk planlægning i praksis – foreløbige erfaringer	8
To paradigmer for strategisk planlægning	9
Analytisk strategisk planlægning	10
Kritik og ny kontekstforståelse	13
Lærende strategisk planlægning	16
Konklusion	21
Litteratur	23

Strategisk planlægning: som analytisk og lærende planlægning

Strategisk planlægning er:

”En disciplineret bestræbelse på at producere fundamentale *beslutninger* og handlinger, der guider hvad en kommune er, hvad den gør og hvorfor den gør det.” (Bryson 1995)

Eller:

”En kreativ og lærende proces med at syntetisere og transformere oplevelser, erfaringer og engagement fra alle dele af kommunen til nye strategier og mentale billeder i en fælles meningsdannelsesproces.” (Mintzberg 1994, Healey 2008)

Eller:

”Et sæt af begreber, procedurer og værktøjer, der må skræddersys nøjagtigt til enhver planlægningssituation, hvis det ønskede resultat skal opnås.” (Albrechts 2004)

De to første definitioner af strategisk planlægning illustrerer, hvad Sartorio (2005) kalder to forskellige paradigmer i udviklingen af strategisk planlægning fra 1960’erne til i dag. De bygger på grundlæggende forskelligheder i deres forståelse af formålet med den strategiske planlægning og måden at lave planlægningen på. I den første version er strategiernes formål at træffe rationelle beslutninger, der kan styre udviklingen i forhold til kommunens behov, mod en forudbestemt og valgt fremtid. I den anden version er formålet at skabe fælles læring og meningsdannelse, så nye strategier kan opstå, og der samtidig udvikles opbakning til og legitimering af beslutninger og deres gennemførelse. Men indenfor de to forskellige paradigmer er der også forskellige måder at fortolke paradigmet på, der igen fører til variationer i forståelsen af strategisk planlægning.

Det tredje citat forsøger at løsrive sig fra de to paradigmer og laver i stedet en generel definition af strategisk planlægning, hvor begge paradigmer kan være inkluderet. Her understreges det, at der er så mange fortolkninger af strategisk planlægning, at det ikke giver mening at lave en endelig definition, men snarere åbnes for, at strategisk planlægning og dens metoder må udvikles i forhold til den kontekst, som planlægningen skal indgå i. Der er brug for at fortolke det strategisk arbejde på flere forskellige måder – og altså udnytte de mange forskelligheder og nuancer til at få gennemført den strategiske planlægning, der passer til den konkrete planlægningssituation.

Notatet handler om disse forskelligheder i forståelsen af strategisk planlægning, og danner samtidig en analyseramme for især processtudiet i de 8 case kommuner. Først præsenterer vi vores indfaldsvinkel til at arbejde med begrebet strategisk planlægning i case studierne. Dernæst ser vi på, hvorfor

strategisk planlægning er (gen)opstået og blevet så populært i disse år, og vi beskriver foreløbige erfaringer med strategisk planlægning i europæisk forskning. Her får vi nogle gennemgående karakteristika beskrevet for den strategiske planlægning ud fra foreløbige generelle erfaringer. Det fører os over i præsentationen af de to paradigmer for forståelsen af strategisk planlægning og deres forskellige varianter, der til sidst samles i en tabel over forskellighederne. Det kommenteres løbende, hvordan indholdet i notatet bruges i det konkrete studie af kommuneplanstrategierne.

Ikke én "best practice" i strategisk planlægning

Indenfor litteraturen om strategisk planlægning er der altså enighed om, at strategisk planlægning må forstås forskelligt afhængig af den kontekst, som den strategiske planlægning skal udvikle sig indenfor. Der findes dermed ikke én model eller én "best practice" for strategisk planlægning (Bryson 2001, 2003). Der findes mange måder at lave strategisk planlægning på, der kan være "den rigtige" i givne kontekster og situationer.

Samme konklusion finder man i vejledning nr. 9905 til lovgivningen om kommuneplanstrategier. De standardiserede og generelle løsninger er ikke formålet med kommuneplanstrategier. Vejledningen indeholder fremstillinger af fx forskellige forståelser af begrebet strategi, forskellige måder at organisere processen på, forskellige inddragelsesmetoder, forskellige analysemetoders fordele og ulemper osv. (VEJ nr. 9905 af 01/02/2002). Der er netop lagt vægt på præsentation af forskelligheder i strategier og processer samt konsekvenser af forskellighederne.

I evalueringen af kommuneplanstrategier tager vi samme afsæt, og tilslutter os derfor det tredje citat fra indledningen til notatet, hvor strategisk planlægning defineres som:

"Et sæt af begreber, procedurer og værktøjer, der må skræddersys nøjagtigt til enhver planlægningssituation, hvis det ønskede resultat skal opnås."(Albrechts 2004)

Formålet med evalueringen er dermed ikke at komme frem til den rigtige måde at lave strategisk planlægning på i kommunerne, men snarere at udvikle et grundigt videngrundlag, der giver kommunerne mulighed for bevidst at (fra)vælge bestemte processer og strategier i forhold til egne særlige problemer og behov. Vi vil bidrage til en kvalificeret debat og beslutningstagen, når kommunerne skal træffe beslutninger om deres strategier og processer.

Strategisk planlægning som reaktion på projektplanlægning

Op gennem 80'erne og 90'erne har udviklingen i europæisk og dansk planlægning i høj grad været baseret på udvikling af enkelte projekter og ad-hoc

indsatser i kombination med fysisk arealregulering. Ordet projektplanlægning er brugt til at illustrere den situation. Projekterne har især berørt udvikling af nedkørte eller funktionstomme byområder og har omfattet fx et byrum, et kvarter eller endda enkelte bygninger. Projekterne er typisk initieret af behov hos private aktører som investorer og byggeaktører eller hos lokal-samfundet, og offentlige aktører samarbejder med forskellige private aktører om at udvikle og gennemføre projekter. Projekterne initieres i høj grad ”ne-defra” og ”udefra” frem for ”indefra” i det offentlige planlægningssystem, og de er typisk udviklet uden en større helhedsorienteret plan for større by- og regionalområder (Albrechts, Healey og Kunzmann 2003).

Projektplanlægningen har sit afsæt i den manglende tro på, at det er muligt eller ønskeligt at styre den stigende kompleksitet i samfundet og byen efter mange års erfaringer med fejlslagne omfattende helhedsplaner. Det hævdes, at disse planer ofte kommer til at begrænse og blokere for udvikling, fleksibilitet og tilpasninger til konstante og hurtige ændringer i samfundets og byens udvikling (Healey 1997, Sandercock 1998, Dear 2000). Det hævdes, at planerne hæmmer nye ideer, impulser, politikker og begivenheder i at danne udgangspunkt for udvikling. I dansk sammenhæng taler man ligefrem om, at den fysiske planlægning demonteres i 1980’erne (Simonsen 1987, Kjærdsdam 1995). I mange danske kommuner blev det op gennem 1990’erne almindeligt at lave en lang række kommuneplantillæg til kommuneplanen, der forsøgte at tage højde for hurtige forandringer i den fireårige periode, indtil kommuneplanen kunne revideres igen. Det var og er heller ikke ualmindeligt at lave udviklingsplaner eller redigere dem, efter at projekter er gennemført, så kommune- og lokalplaner bliver tilrettet efter praksis og ikke omvendt. I udviklingen af planlovgivningen ser vi da også forsøg på at tilpasse den formelle planproces til de hurtige forandringer i samfundet, som fx mulighed for løbende revision, mulighed for at lave mellempplaner/kvarterplaner, mulighed for bred inddragelse i planlægningen osv.

Men efter årtusindeskiftet sker der noget nyt i planlægningen. Der sker en (gen)opblomstring af den strategiske planlægning – ikke kun i Danmark, men i de fleste europæiske lande (Salet og Faludi 2000). Der efterstræbes igen etablering af en form for sammenhæng og helhed i planlægningen – ikke gennem udvikling af store omfattende og detaljerede helhedsplaner, men gennem strategisk planlægning. I den danske planlægning ser vi tydeligt vægtningen af den strategiske planlægning i den fysiske planlægning med kravet om de regionale udviklings- og erhvervsstrategier samt de kommunale planstrategier, men kommuner og regioner laver samtidig en lang række andre strategier for deres funktions- og opgaveområder. Fx skal der laves strategier for også mindre geografiske områder: landdistriktsstrategier og for bestemte funktioner: service, transport, sundhed og uddannelse.

Men spørgsmålet er, hvorfor der lige vælges strategisk planlægning som svar på projektplanlægningens problemer?

Hvorfor lige strategisk planlægning?

Strategisk planlægning er et velkendt fænomen i planlægning. Strategisk planlægning fik sin storhedstid i 1960'erne i private virksomheder, men bredte sig i løbet af 1970'erne til den offentlige sektor, især indenfor det militære område og i planlægning af større skala, fx i den statslige styring og i større nationale satsninger. Efter en "pause" op gennem 1980'erne og 1990'erne ser vi nu, at tænkningen også breder sig til mindre skalaer og til flere og flere politiske områder – inklusiv til fysiske planlægning på alle skalaer.

Der er mange årsager til, at den strategiske planlægning får en opblomstring. I litteraturen kan vi finde en række forklaringer på, hvorfor strategisk planlægning sættes på dagsorden i Vesteuropa efter årtusindeskiftet.

Nogle argumenter handler om *globalisering og konkurrence*:

Den stigende konkurrence i by- og regionaludviklingen nationalt og internationalt kræver strategisk tænkning og handling samtidig med en styrkelse af regional og lokal identitetsdannelse i den nationale og globale udvikling.

Nogle argumenter handler om *det økonomiske pres*:

Alle opgaver kan ikke løses og for at hjælpe med at fokusere på det vigtigste, skal man udvikle præcise strategier, og det stigende økonomiske pres på lokalt niveau kræver stærk og tydelig prioritering.

Andre igen om den ændrede *offentlige styringssituation*:

Der foregår mange offentlige organisatoriske og institutionelle ændringer i disse år, der kræver nye måder at styre på på tværs af offentlige niveauer og offentlige/private grænser, og netværksstyringens indtog med mange aktører involveret i politikdannelsen, inklusiv private aktører, danner pres for en styrket offentlig profil. For at skabe en større interaktion med omgivelserne, må det offentlige desuden lægge større vægt på kommunikation om retning og mål til omgivelserne.

Der er også argumenter, der tager afsæt i *bæredygtighedsproblematikken*:

Der er et markant politisk og offentligt pres for bedre styring af ressourcer og investeringer – især i et bæredygtighedsperspektiv, der kræver strategisk tænkning og prioritering.

Sidst er der *"mode" argumentet*:

Der er opstået en ny diskurs om betydningen af strategisk planlægning, der udbredes gennem EU samt internationale og nationale seminarer og påvirker planlæggere og beslutningstagere til at lave strategisk planlægning: det er blevet moderne at lave strategisk planlægning.

(Kilder: Albrechts, Healey og Kunzmann 2003, Bryson 2003, Mintzberg 1994, Healey 2007)

Der er altså mange mulige forklaringer på, hvorfor strategisk planlægning er blevet det nye mantra i planlægningen efter årtusinde skiftet. I litteraturen

(fx Kunzmann 2001) stiller man sig spørgsmålet, om brugen af strategisk planlægning reelt modsvarer et lokalt behov i bestræbelserne på at løse centrale lokale problemer i byer og regioner, eller om der er tale om rene symbolske handlinger og et kosmetisk dækken over mere fundamentale problemer i byer og regioner? Svaret kan kun findes empirisk ved at analysere de mange eksempler på strategisk planlægning.

I studiet af de danske kommuneplanstrategier skal vi undersøge kommunernes brug af kommuneplanstrategier ved at se på, hvordan de vælger at bruge dem i deres planlægningssammenhæng, og hvorfor de bruger dem lige på den måde. Vi kan ikke lave en effektmåling af strategierne, da de er så nye, men vi kan undersøge, hvilke problemer i deres lokale kontekst, som de mener strategierne skal forholdes til.

Gennem europæiske studier af strategisk planlægning, er der opsamlet en række foreløbige erfaringer med strategisk planlægning i byer og regioner. Det skal vi se nærmere på.

Strategisk planlægning i praksis – foreløbige erfaringer

Empiriske studier af strategisk planlægning på tværs af de vesteuropæiske lande viser, at der er nogle fællestræk i den strategiske planlægning, der adskiller den fra den traditionelle helheds- eller masterplanlægning.

Formålet med den strategiske planlægning er typisk, at der udvælges bestemte *fokusområder*, der har stor betydning i den konkrete planlægningspraksis, som man vil forsøge at styre udviklingen af i et eller andet omfang. Styringsambitionen er begrænset i forhold til den tidligere helhedsopfattelse, så der tales om selektive helheder.

Strategierne omfatter typisk meget andet end fysisk regulering og inkluderer *mange forskellige emner*. Det kan være økonomi, sundhed, beskæftigelse, uddannelse osv., der tænkes sammen omkring bestemte fokusområder for at integrere flere elementer i udviklingen af et specifikt emne eller tema.

Strategierne er typisk tænkt *cykliske* frem for lineare, så der er mulighed for konstant revision i forhold til de skiftende omstændigheder. Man forsøger at opnå en stor fleksibilitet i strategierne.

Der lægges stor vægt på *processen* frem til strategiformulering med *inddragelse* af flere aktører i strategiformuleringen. Det kan både være virksomheder, investorer, lokalsamfundsgrupper, lokale institutioner, frivillige organisationer, nøgleaktører osv. Der er altså blot tale om borgerinddragelse i traditionel forstand, men om inddragelse af de aktører i en region eller en by, der er relevante for udviklingen.

I praksis opleves dog en forskel i strategisk planlægning mellem, hvad Sartorio (2005) kalder, *de urbane planlægningsstrategier*, der typisk aktiverer

og forsøger at fastholde en proaktiv og effektiv politisk beslutningsproces og derfor er tæt knyttet til den politiske proces, og så især *fysiske planlægningsstrategier*, der knytter sig stærkere til det traditionelle fysiske planlægningssystem og mere snævert til de fysiske/rumlige mål (Albrechts 2004, Sartorio 2005, Roseman 2005, Albrechts, Healey og Kunzmann 2003).

I analysen af kommuneplanstrategierne skal vi se, om vi kan genfinde de ovennævnte eller andre fælles karakteristika i de danske kommuneplanstrategier, og om vi genfinder den forskel, der nævnes i de to strategiformer.

De to former for strategier, der er udledt af de foreløbige erfaringer fra strategisk planlægning på tværs af vesteuropæiske lande, knytter sig hver især til to forskellige paradigmer indenfor den strategiske planlægning. De fysiske planlægningsstrategier knytter an til den analytiske og arkitektrelaterede tradition for planlægning, mens de urbane knytter an til den lærende og samfundsvidenskabelige tradition for strategisk planlægning. Vi skal i det følgende skabe et overblik over de to paradigmer og deres varierende fortolkninger.

Som nævnt hersker der både i praksis og teori om strategisk planlægning hersker der stor uenighed om, hvad strategisk planlægning har været, er og bør være. Disse uenigheder kan føres tilbage til forskellige standpunkter indenfor de to paradigmer. Man ”står” altså i forskellige positioner, hvorfra man bedømmer den gode eller dårlige strategisk planlægning. Det er dette grundlag, som vi i det følgende vil tydeliggøre. Det analytiske og det lærende standpunkt (paradigme) udgør yderpunkter i diskussionen, men danner grundlag for en videre nuancering af begrebet ”strategisk planlægning”. For at overskueliggøre forskelle og ligheder præsenteres de forskellige forståelser af strategisk planlægning i tabellen, hvor deres ”rene” former fremgår. I praksis vil der selvsagt være tale om en kombination af flere elementer fra forståelserne, men det vender vi tilbage til.

To paradigmer for strategisk planlægning

De to forskellige paradigmer for strategisk planlægning tager afsæt i dels forskellige forståelser af organisationers (og aktørers) samt politiks handlings- og udviklingsgrundlag, dels i forskellige opfattelser af sted og rum. Det ene grundlag er det rationelle og funktionelle perspektiv, som vi kalder for den analytiske strategiske planlægning, og det andet grundlag er det nyinstitutionelle og relationelle perspektiv, som vi kalder den lærende strategiske planlægning. De to paradigmer danner, som nævnt, grundlag for udvikling af flere fortolkninger indenfor paradigmet, som også præsenteres i det følgende.

Først præsenteres den analytiske strategiske planlægning, hvor man forstår strategisk planlægning som strukturplanlægning, som rationel målopfyldelse (management) og som legitimering og implementering af politiske beslutninger. Dernæst præsenteres kritikken af den analytiske strategiske planlægning, der har ført til udvikling af et alternativt forståelsesparadigme i form af den lærende strategiske planlægning. Under den lærende strategiske plan-

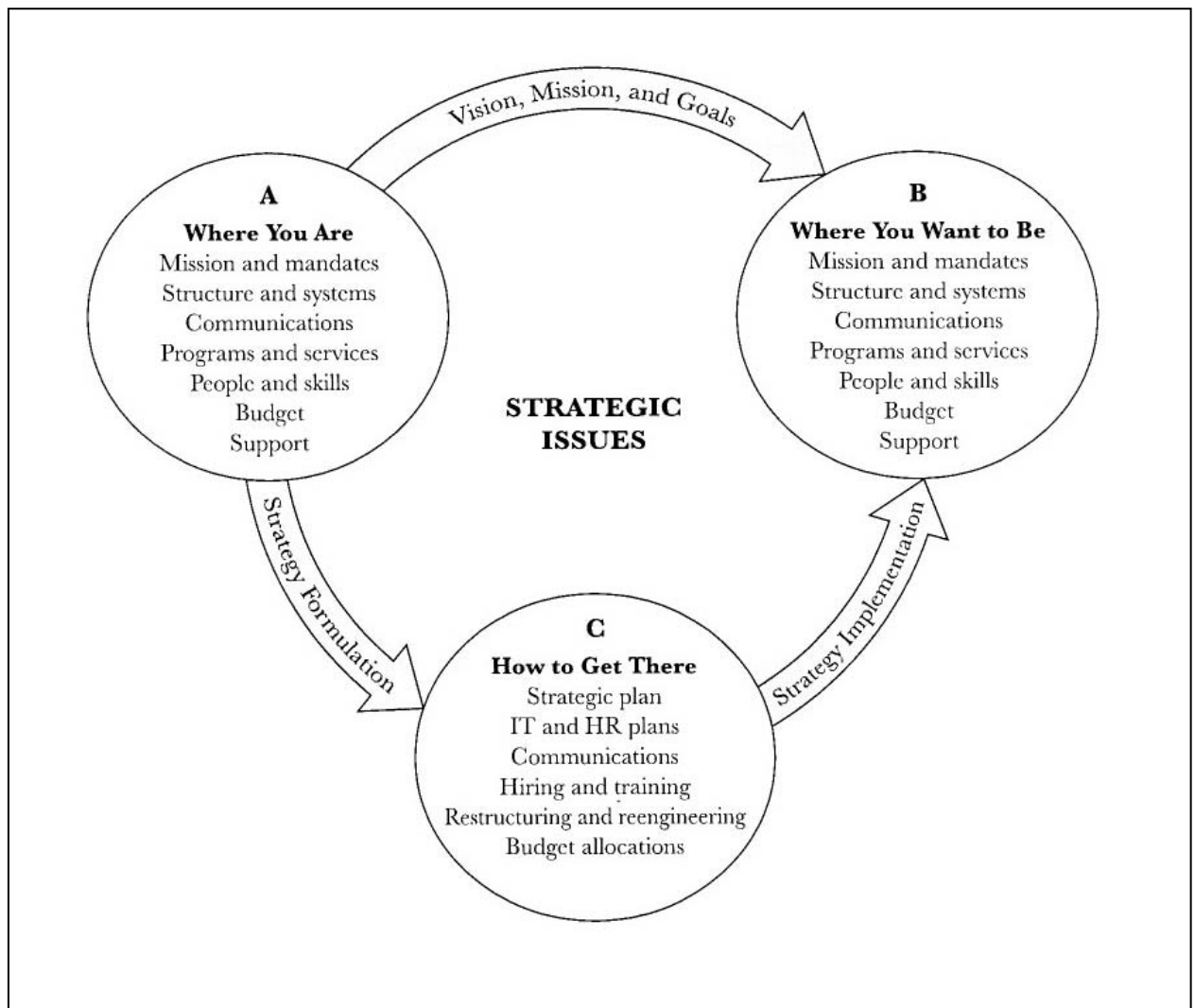
lægning præsenteres strategier som retorisk, symbolsk handling, som fælles referenceramme og meningsdannelse og som mobilisering. I konklusionen samles op med en samlet model over de forskellige strategiformer.

Analytisk strategisk planlægning

Den analytiske strategiske planlægning bunder i en opfattelse af organisationer (fx kommuner) og aktører (fx politikere, planlæggere og borgere) som rationelle aktører. Strategisk planlægning er en disciplineret, kalkulerende og analytisk bestræbelse på at producere vitale beslutninger og handlinger, der skaber og guider, hvad en organisation som fx en kommune er, hvad den laver, og hvorfor den gør det. Der træffes bevidste og intentionelle valg på baggrund af videnskabelige analyser og viden om problemer og mulige løsninger, hvor den faglige planlægger spiller en afgørende rolle i udviklingen af videngrundlaget og strategierne. Der forudsættes en høj grad af forudsigelighed og stabilitet i udviklingen, der gør det relevant at bruge videnskabelige data og på den baggrund lave ønskelige strategier, der strækker langt frem i tiden. Strategier tager typisk form af en formaliseret plan med klare trin for trin handleanvisninger. I strategiarbejdet er der desuden en adskillelse mellem strategierne og udførelsen, mellem formulering og implementering, mellem de der laver strategier, og de der udfører osv. (Mintzberg 1994, Bryson 2004).

Den analytiske strategiske planlægning opererer typisk på baggrund af klart afgrænsede territorielle enheder og funktioner samt rumlige mønstre, hvis udvikling er baseret på generelle principper og med mulig balance i den menneskelige aktivitet indenfor en afgrænset fysisk enhed. Forbindelsen mellem enheder og aktiviteter bestemmes af fysisk nærhed. Integration og koordinering mellem sektorer og funktioner indenfor enheden er afgørende for vellykket udvikling. Den succesrige strategi omfatter derfor store dele af kommunen og dens aktiviteter ved at syntetisere og hierarkisere fx kommunens rumlige struktur og udviklingsmønster (Friedman 1987, Allmendinger 2002, Healey 2007).

Den analytiske strategiske forståelse har givet baggrund for udvikling af diverse modeller for strategisk planlægning, hvor den strategiske cirkel med dens A, B og C'er er den mest kendte:



Figur 1: The ABCS of Strategic Planning

Kilde: Bryson 1995

A illustrerer, at man finder ud af, hvor og hvad man i det hele taget er som organisation. B handler om, hvor man gerne vil hen og C om, hvordan man vil nå derhen. Indholdet i A og B vedrører selve organisationens eksistens og mission eller vision, mens C udgøres af den strategiske plan for funktioner, budgetter osv. For at komme fra A til B skal man klargøre visioner og mål, hvilket er strategiformuleringsprocessen, hvor processen fra C til B er strategi-implementeringen. Den gode strategiske planlægning handler om at skabe klarhed over, hvordan forbindelserne mellem A, B og C kan udvikles (Bryson 1995). Det er dog ikke altid, at en strategi skal konkretiseres, idet det kan vise sig mest effektivt at lade strategien være åben og bred for at få så stor opbakning til den som muligt og give plads for tilpasning til skiftende omstændigheder.

Den analytiske strategiske planlægning udgør en velkendt disciplin indenfor planlægningen, og slår især igennem i 1960'ernes og 70'ernes strukturplanlægning, men vi ser den dukke op igen i løbet af 1990'erne med introduktionen af New Public Management i den offentlige styring, der lægger vægt

på en effektiv og rationel styring i den offentlige sektor. Indenfor denne management tankegang udvikler der sig dog to lidt forskellige versioner. Det uddybes i det følgende.

Vi kan altså opstille tre forskellige måder at tænke analytisk strategisk planlægning på.

Den første er *strategisk planlægning som strukturplanlægning*, der især tidligere har præget kommuneplanarbejdet og planlovgivningen, og som derfor er en velkendt måde at arbejde på i kommunerne. I strukturplanlægningen arbejdes med en langsigtet og helhedsorienteret styring af kommunens samlede strukturer og med planer og strategier for mange af kommunens sektorer, funktioner og rumlige enheder i et velordnet over- og underordningsmønster. Målet er at skabe orden og helhed indenfor kommunens afgrænsede fysiske område. Grunddige tekniske og videnskabelige analyser ligger til grund for strategiarbejdet, og resultatet kan blive omfattende dokumenter med mange generaliserede modeller, kort og tekniske vurderinger.

Den anden måde at tænke strategisk planlægning på knytter sig til *management-tankegangen* indenfor planlægningen inspireret af New Public Management (Klausen 1998, Gårdmand 1991). Strategier ses i den sammenhæng som rationel politisk målopfyldelse, hvor formålet ikke er at skabe orden og helhed i en fysisk afgrænset enhed, men at styrke den strategiske politiske og administrative styring af kommunen og dens fysiske planlægning. Den politiske styring skal foregå oppe fra og ned ved, at politikerne med hjælp fra planlæggerne opstiller klare visioner, mål og strategier og overlader implementeringen til andre. Strategisk planlægning opfattes indenfor management konceptet som et effektivt styringsinstrument i den fysiske planlægning, hvor der kan deduceres fra strategier over principper til handlinger, og hvor der kan opstilles forskellige former for kontrakter med delstrategier og resultatmål, der sikrer opfyldelsen og implementeringen af de overordnede strategier, visioner og mål (Ejersbo og Greve 2006).

Man kan dog også tale om en anden version af denne management tanke-tank, der udgør den tredje fortolkning af strategisk analytisk planlægning, hvor strategiarbejdet bruges til at *legitimere* og tydeliggøre de mål og strategier, som man i praksis allerede arbejder ud fra og samtidig sætter fokus på implementeringen af disse strategier i handlinger og projekter (Salet og Faludi 2000). Igen er det især fagfolk og den politiske og administrative topledelse, der indgår som de centrale aktører, men nu inddrages også udvalgte aktører, der skal implementere strategierne – ikke for at deltage i udviklingen af dem, men for at få sikret implementeringen af strategier (Sartorio 2005). På den baggrund udarbejdes kontrakter og præcise handleplaner, så man styringsmæssigt kan ”måle” implementeringsgraden over tid.

I tabel 1 er de tre versioner af den analytiske strategiske planlægning opsummeret.

Tabel 1: Den analytiske strategiske planlægning i tre versioner:

	Strategier som strukturplanlægning	Strategier som rationel målopfyldelse (management)	Strategier som legitimering og implementering
Formål	Langsigtet styring af kommunens strukturer	Øge politisk styringskapacitet Deduktion fra strategi over princip til handling	Klargøre anvendte mål og visioner Sikre implementering
Proces	Topstyret og intern: fagspecialiseret	Topstyret og intern: Politisk og faglig	Topstyret: forhandling
Deltagere	Fagfolk og politikere Høringsberettigede	Fagfolk og politikere Korporativ inddragelse, Høringsberettigede	Fagfolk og politikere, de der skal implementere Høringsberettigede
Redskaber	Tekniske analyser Planer som kort Omfattende strategier	Tekniske analyser Kortere politiske dokumenter	Tekniske analyser, Kontrakter Handleplaner

Det fælles for den analytiske strategiske planlægning er, at der er tale om forholdsvis topstyrede planlægningsprocesser, hvor planlæggere (fagpersoner), administrative toppersoner (fx kommunaldirektører) og politikere spiller de centrale roller. Det er kommunens topledelse, som fx central-administrationen og kommunalbestyrelsen, der tager førertrøjen på og definerer strategier og mål. På den måde lægges der stor vægt på den interne offentlige proces i udviklingen af den strategiske planlægning. Når der åbnes for anden inddragelse, er det især udvalgte nogle personer, der inddrages, fx for at sikre implementeringen. Processerne holdes forholdsvis lukkede for at få faglighed, effektivitet og central politisk styring sat i højsædet. Offentlighedsaspektet opfyldes typisk gennem de lovpligtige borgerhøringer.

I analysen af kommuneplanstrategierne skal vi se, om og hvordan disse elementer slår igennem i de danske kommuners måde at arbejde med strategisk planlægning på.

Kritik og ny kontekstforståelse

Kritikken af disse analytiske måder at forstå strategisk planlægning på, kan fremføres samlet for alle tre versioner:

1. Det er umuligt at programmere udviklingen på en rational måde, især langt frem i tiden, fordi nye ting hele tiden sker, omstændighederne konstant skifter osv.
2. Det er urealistisk at se organisationers og aktørers handlinger som rationelle, for det er de i praksis ikke, og det gælder især indenfor politik. Politikens logik er en helt anden (som beskrives nedenfor), og det tages der ikke højde for i denne form for strategisk planlægning.
3. Formalisering og rationelle analyser ender i høj med at bevare eller re-arrangere etablerede forståelser og kategorier i planlægningen og

opfinder meget sjældent nye måder at tænke på eller nye forståelser og kategorier. Denne planlægningsform har en tendens til at forlænge fortiden ind i fremtiden eller kopiere strategier fra andre sammenhænge, fx fra andre kommuner eller lande. Det hævdes endda fra kritikerne, at den analytiske og programmatisk planlægning kan hæmme reel strategisk tænkning (se nedenfor).

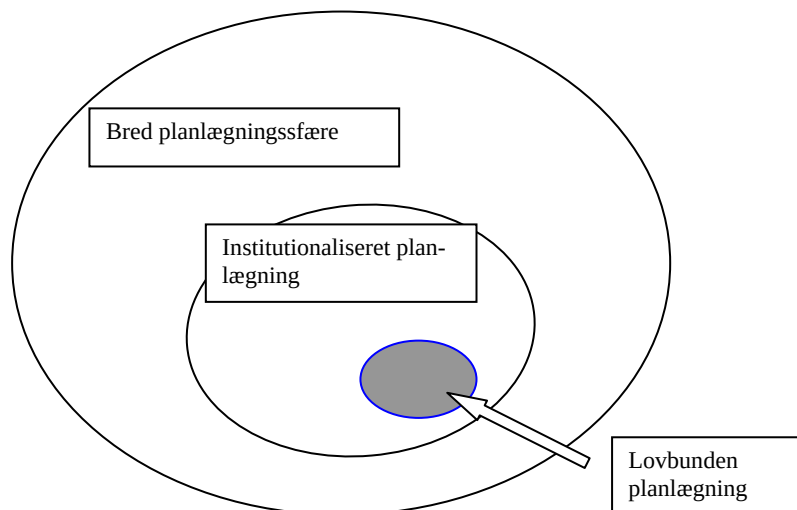
4. Desuden kritiseres det lukkede og elitære præg af denne form for planlægning set i et demokratiperspektiv, idet kun udvalgte aktører med særlige interesser i byen inddrages. Det bliver de få: de valgte politikere og de udvalgte nøglepersoner, der deltager.

(Kilde: Sager 1994, Allmendinger 2002, Hall 2000, Sandercock 1998)

I studiet af kommuneplanstrategier skal vi efterspore begrundelserne for måden, man vælger at lave strategiarbejdet på i kommunerne, og se om vi kan genfinde disse og andre kritikpunkter af den analytiske strategiske planlægning.

Kritikpunkterne opstår på baggrund af en anden opfattelse af *planlægningskonteksten*, end der typisk ligger til grund for den analytisk strategiske tankegang. Der argumenteres for, at planlægningens kontekst er skiftet så markant, at en anden type strategisk planlægning må udvikles. Hvor man tidligere skulle stille rammer op for en markant vækst i samfundet og byerne, skulle man fra 1970'erne forholde sig til en kriseudvikling og senere til omdannelse af det fysiske miljø, hvor markedet kom til at spille en stor rolle for realiseringen af strategier fra 1980'erne og frem til i dag.

I 1990'erne sker der desuden markante ændringer i de institutionelle betingelser for planlægningen, hvor de vesteuropæiske lande – inklusiv Danmark – påvirkes af nye former for samfundsstyring i form af New Public Management med netværksstyringen (governance) som en konsekvens. De traditionelle planlægningsinstitutioner mister autoritet i takt med netværksstyringens udbredelse, og større autoritet gives til nye planlægningsorganer og samarbejdsrelationer på tværs af offentligt og privat og på tværs af offentlige beslutningsniveauer. Det gør planlægningssfæren større med inddragelse af flere emner, opgaver og aktører og retter opmærksomheden mod de mere uformelle og interaktive styringsformer, der har betydning for udviklingen af fx byer og regioner (Sartorio 2005, Healey 2007, Albrechts 2004). Model 2 illustrerer bredden i planlægningens kontekst:



Figur 2: Bredden i planlægningens kontekst

Kilde: Sartorio 2005, s. 28.

Modellen illustrerer, at den fysiske planlægning kan bevæge sig indenfor et snævert lovbundet mandat, men typisk omfatter en større kontekst i måden, den fysiske planlægning er blevet institutionaliseret på, i fx kommunerne, gennem årene. I kommunerne beskæftiger den fysiske planlægning sig typisk med flere emner, end lovgivningen umiddelbart lægger op til, og det "mere" bliver indlejret som det "normale" og passende at gøre i en planlægningsproces, som alle tager for givet og selvfølgeligt. Men udenfor disse to sfærer er der en endnu bredere kontekst for planlægningen, som den også kan bevæge sig ud i, men som ikke hidtil været en del af den fysiske planlægning. Argumentet for den lærende strategiske planlægning er, at denne form for planlægning netop bevæger sig ud i denne bredere sfære, og dermed kommer til at omfatte flere eller andre aktører, emner og opgaver end i den traditionelle fysiske planlægning. Dermed bliver der rykket ved traditionelle måder at forstå fysisk planlægning på, og nye rutiner, procedurer og vaner skal opbygges.

Vi skal i studiet af de 8 planstrategier og deres processer undersøge, hvilke sfærer kommunerne tænker deres strategier ind i.

Det er dog ikke kun udviklingen i konteksten, der får forståelsen af strategisk planlægning til at ændre sig. Når den analytiske strategiske planlægning møder så stor kritik, er det også, fordi kritikerne "står et andet sted" og vurderer eller ser udviklingen fra – de er så at sige hoppet over i et andet paradigme, hvorfra de udvikler deres kritik. Det skal vi se nærmere på.

Lærende strategisk planlægning

Den lærende strategiske planlægning, som især udvikles fra 1980'erne, men også videre i 1990'erne og frem til i dag, tager afsæt i teorier om offentlig styring indenfor andre discipliner end rationelle og management teorier, som fx organisationsteori og politisk teori. Desuden introduceres en forståelse af det relationelle sted og rum i modsætning til det fysisk afgrænsede territorielle sted og rum.

I det lærende perspektiv tager man udgangspunkt i, at organisationer, aktører og politiske systemer ikke kun handler på baggrund rationelle konsekvensberegninger og hensigtsmæssighed, men også på baggrund af rutiner, normer og værdier, kulturer og ud fra en logik om, hvad der er passende at gøre i en bestemt situation (passendehedslogik). Når aktører (fx politikere og planlæggere) og organisationer som kommuner støder på nye problemer eller opgaver, prøves forskellige muligheder af, hvor man både tænker, før man handler, men også handler på baggrund af ens passendehedslogik, før man tænker. Når noget virker i praksis, udvikles det til et handlingsmønster, der bliver til strategier (Mintzberg 1994, March og Olsen 1989). Udvikling i politiske organisationer, og dermed også i planlægningen, vedrører dermed ikke kun rationel beslutningstagen, men også skabelse af fælles mening – meningsdannelse – der danner grundlag for, at bestemte beslutninger træffes, og at de opfattes som legitime. *Meningsdannelse* bliver helt afgørende i strategiforståelsen.

Strategier er derfor bestemte mønstre, der udvikler sig over tid fra beslutninger og handlinger i en organisation med en markant (historisk) sporafhængighed i strategiudviklingen (Wiechmann 2008, Mintzberg 1994). Strategier kan være bevidste og ubevidste, og de vokser frem mange steder og udformes af mange aktører i deres bestræbelser på at lære af og håndtere konstant skiftende omstændigheder og usikkerheder. Det sker ofte på baggrund af uformelle læreprocesser med brug af intuition og kreativitet, der ikke kan styres. Mintzberg (1994) taler om strategisk tænkning frem for strategisk planlægning som en kreativ og lærende proces med at syntetisere og transformere oplevelser, erfaringer og engagement fra alle dele af organisationer til nye strategier og mentale billeder. Ofte er strategierne og visionerne ikke særlige præcise eller detaljerede, men de skaber en mental referenceramme, der giver mening for mange aktører og dermed indirekte styrer deres kommende adfærd og påvirker deres rutiner, normer og værdier - altså også deres passendehedslogik.

Strategisk planlægning handler derfor ikke om at for-udvikle strategier fra et centrum, men om at kunne se de strategiske potentialer mange steder, når de opstår og gribe ind og tydeliggøre dem i en periode uden at blokere for, at det uventede og uforudsigelige stadig kan opstå. Planlæggerens rolle er ikke at opfinde strategierne, men at facilitere og styre kreative processer, hvorigennem nye strategier kan opstå. De skal ikke komme med svarene, men stille de rigtige spørgsmål. De skal være strategi-findere, snarere end strate-

gi-opfindere (Mintzberg 1994). Dermed kommer lærende strategisk planlægning til at handle lige så meget om processer, institutionelt design og mobilisering som om strategiske planer.

Den lærende strategiske planlægning introducerer en anden forståelse af sted og rum, end vi så ovenfor. Steder opfattes i denne forståelse som multi-dimensionelle med multiple forbindelser og relationer til andre steder og tider, og den strategiske planlægning skal netop operere med det multi-dimensionelle og arbejde med de variationer, der er i opfattelsen af steders kvalitet ud fra de mange, der bruger og har interesse i et steds udvikling. Steder og deres kvalitet er ikke noget, der blot er der og venter på at blive opdaget, men opstår og udvikles gennem sociale og politiske kognitive processer (Amin og Thrift 2002, Sandercock 1998, Healey 2008). Sameksistens i brugen af specifikke steder skaber store udfordringer, når mange typer af relationer og strømme af liv, fx menneskers og virksomheders hverdagsliv og naturens liv, mødes på et givent punkt eller sted (Healey 2008, Amin 2004, Hillier 2007). Det er disse udfordringer, som den lærende strategiske planlægning skal beskæftige sig med.

Indenfor den lærende strategiske planlægning er der dog også udviklet forskellige versioner med vægt på forskellige elementer i den lærende strategiske planlægning. Den første er en form for overgangsversion mellem det analytiske og det lærende perspektiv.

Den første ser nemlig strategier som *retoriske og symbolske* og som en måde, hvorpå en organisation som fx kommuner, kan reagere på krav stillet udefra (fx gennem lovgivningen) om en opgave, de skal løse, som de enten ikke vil eller kan prioritere, fordi de ikke mener at opgaven er relevant, eller at den ikke passer ind i det øvrige arbejde, der laves. Der gennemføres på den baggrund en lukket, effektiv strategiproces, der måske blot tydeliggør, hvad man allerede gør i forvejen for at få strategiopgaven løst med så lidt tids- og ressourceforbrug som muligt. Man skærmer så og sige sin organisation af fra at blive påvirket af for mange udefrakommende "forstyrrelser", så organisationen kan koncentrere sig sine driftsopgaver (Jørgensen og Antonson 1992). Opgaven kan også udliciteres til et konsulentfirma, der laver strategierne med kontakt til kun få centrale personer i organisationen. Det er en form for *tilpasningsstrategi*, hvor der afkobles mellem strategi og praksis, der dog kan være meget effektiv i forhold til omgivelsernes vurdering af fx om en kommune lever op til lovgivningen på området.

Den anden version er strategiudvikling som udvikling af nye *fælles referencerammer*, diskurser, meningsdannelser og mentale billeder om steder og deres kvalitet. Der skal ikke blot træffes kollektive beslutninger om langsigtede mål, men frem for alt udvikles nye måder at forstå kommunen på og nye måder at imødekomme og håndtere de problemer på, der opleves som centrale i udviklingen. Strategierne skal beskæftige sig med de udfordringer, som den relationelle steds- og rumudvikling giver og arbejde med at skabe forbindelser, koordinationer og sammenkædninger mellem forskellige udvalgte relationer og handlingssfærer. Strategierne bliver flydende og kon-

stant skiftende begrebsliggørelser af bestemte relationer og i en periode en central referenceramme for de, der er engageret i stedets udvikling. Referencerammen giver mening til og retfærdiggør bestemte handlinger og interventioner på et sted.

Derfor skal de strategiske processer i denne fortolkning være åbne, inddragende, lærende og kreative processer, hvor man forsøger at skabe opmærksomhed om de mangeartede relationer og strømme, der skaber steder, og skabe konsensus om en midlertidig balance og et midlertidigt "ophold" (modsat meget langsigtet) i rammer for og brugen af steder. I processen skal der gennem "meningsdannelses-arbejde" opbygges fælles forståelser og tillid mellem aktørerne, så konflikter reduceres og beslutninger i større udstrækning kan træffes på baggrund af konsensus (Healey 1997, 2008, Hajer og Wagenaar 2005). Strategisk planlægning handler på den baggrund om både at kunne 1. mobilisere opmærksomhed om steders kvalitet og give stemmer til de mange aktører og relationer, der bruger eller har interesse i et sted, 2. skabe billeder (mentale) og diskurser om steder og deres multi-dimensionalitet og 3. designe styringsinterventioner, så man ender med en beslutning om at gøre noget på et sted.

Den tredje version af den lærende strategiske planlægning er en udfordring af den ovennævnte version, og argumenterer for strategiudvikling som udelukkende *mobilisering* af aktører og ressourcer i politikskabelse og planlægning og et redskab til at skabe interaktion mellem mange aktører, der ellers ikke mødes omkring problem- og løsningsdefinerings. Her opgiver man tanken om, at der kan skabes langvarige strategier på baggrund af politiske visioner, fordi erfaringen viser, at disse strategier sjældent får virkning i praksis, og selvom de beskæftiger sig med begrænsede emner stadig kan virke hæmmende for en fleksibel og dynamisk udvikling (Friedmann 2004). Udviklingen er blevet så hurtigt skiftende og kompleks, at det ikke giver mening at tænke for langt frem i tiden. Allerede mens man laver planer og strategier, skifter udviklingen, og man må efterfølgende bruge tid på at omforme og tilpasse planer og strategier. Her er vurderingen, at strategiarbejde i bedste fald kan skabe fælles kultur og nye mentale billeder, hvorfor strategiarbejde også virker bedst i åbne og offentlige processer, men de praktiske resultater i form af strategiernes konkrete realisering, er der ikke mange gode eksempler på. Derfor foreslås en anden måde at udøve planlægning på. Frem for at arbejde med langsigtede planer og strategier, skal man i stedet beskæftige sig med at udvikle *indsigt* gennem lokalt baserede dybdegående planlægningsstudier af udvalgte strategiske emner i udviklingen af fx kommunen, og skabe grundlag for udvikling af alternative og konkurrerende løsningsmuligheder i interaktive og politiske processer (Friedmann 2004, Balducci 2004). Man skal beskæftige sig med at løse kritiske og nærværende problemer med løsninger, der har et kortsækkende perspektiv, frem for at lave lange forudsigelser, der alligevel ikke holder i praksis.

I tabel 2 kan vi se forskellene på de tre versioner, der dominerer den lærende strategiske planlægning:

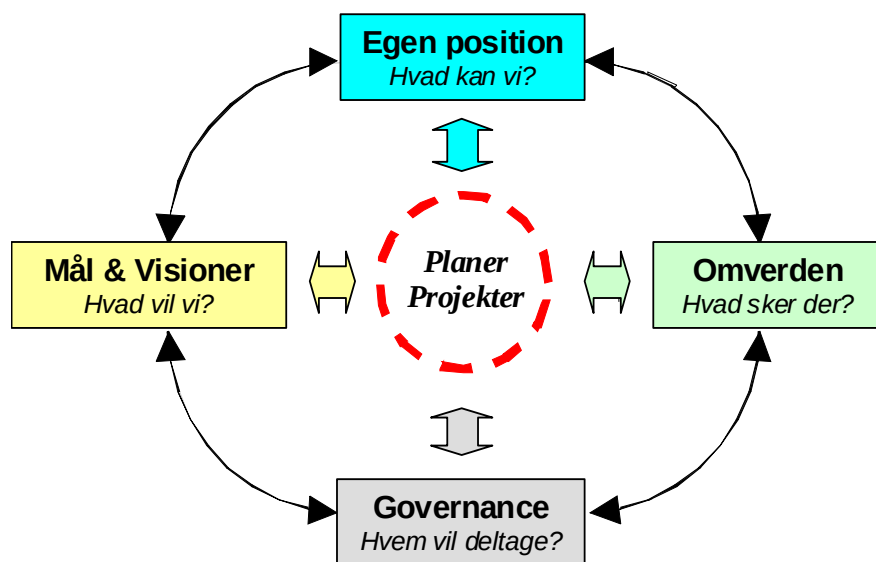
Tabel 2: Den lærende strategiske planlægning i tre versioner:

	Strategier som retorik og symbolik	Strategier som fælles reference-ramme	Strategier som mobiler
Formål	Dokumentere ordrefølge, men skærme egen organisation "hypocrisy"	Skabe meningsfuld udvikling for mange aktører	At mobilisere og skabe forbindelse mellem aktører for at skabe viden og alternative scenarier
Proces	"Udlicitering" til konsulenter Kort effektiv og faglig proces	Bred og inddragende dialogproces	Bred, inddragende dialog og handleproces
Deltagere	Få udvalgte fagfolk og politikere Meget lille inddragelse	Inddragelse af alle berørte og repræsentanter	Inddragelse af alle berørte og repræsentanter
Redskaber	Tekniske analyser Symbolske dokumenter	Kollektive læreprocesser Politiske debatter Midlertidige "opholdssteder"	Kollektive forhandlingsprocesser, Kollektive læreprocesser Konkret problemløsning

Det analytiske og det lærende paradigme for strategisk planlægning er i deres yderpunkter og rene former modsætningsfyldte. Men i praksis vil de fleste strategiske planlægningsprocesser operere midt imellem og med elementer fra de forskellige versioner.

Der udvikles i disse år en række modeller for strategisk planlægning, der forsøger at integrere tidligere kritikpunkter og få de to paradigmer til at mødes, men ofte vægter modellerne det ene eller det andet paradigme. Fx forsøger de mere rationelt tænkte modeller at tage højde for den brede inddragelse og betydningen af forudgående fælles meningsdannelse (se fx Bryson 2002 og 2004), og de lærende perspektiver at "modellere" meningsdannelsesprocesser og skabe sammenhæng mellem proces og resultat (se fx Wiechmann 2008, Healey 2008). Der er dog ingen tvivl om, at de valgte måder at gennemføre strategisk planlægning på i praksis vil udvikle sig som hybrider, der trækker på forskellige rationaler på tværs af de forskellige rendyrkede former i modellen. Det er da også på den baggrund, vi vil anvende de forskellige versioner af strategiske planlægning som et analyseredskab i analysen af de 8 kommuneplanstrategier og deres processer.

Figur 3 illustrerer en konkretisering af hovedelementer i de strategiske overvejelser, som vi finder i kommunerne:



Figur 3: Den strategiske cirkel

Modellen præsenterer de centrale elementer i strategisk handling. Den forudsætter ikke nogen bestemt fremgangsmåde eller procedure. Den fremhæver alene de typer af overvejelser, som er karakteristiske for strategisk tænkning og handling. Det væsentlige er, at den strategiske agent (kommunen) sætter sig mål i lyset af de vilkår, agenten er underlagt, og de muligheder agenten har. Sådanne overvejelser medfører ofte, at agenten omdefinerer sin rolle og identitet, og at agenten etablerer nye utraditionelle alliancer og samarbejdsrelationer. Agenten kan indlede den strategiske proces med de overordnede overvejelser, men ofte er det enkeltstående begivenheder og projekter, der sætter det hele i gang. Rækkefølgen er underordnet. Det er de løbende gensidigt korrigerende strategiske overvejelser, der er vigtige (Agersnap 1976, Groth 2001). Ved anvendelsen af denne model på case kommunerne kan vi blandt andet se, at der er en stor variation i vægtningen af de enkelte elementer. Nogle kommuner tager deres udgangspunkt i mål og visioner. Det er kommuner, der opfatter at de også har muligheder for at følge visioner til dørs. Andre kommuner, som måske er i en mere trængt situation lægger vægt på analysen af de udefra kommende udfordringer og lægger derfor vægten på analysen af omverdensrelationer. De kommuner, der er opmærksomme på at de f.eks. under presset fra den nye oplevelses- og videnøkonomi er ved at få en ny rolle, bruger tid på overvejelser herom. Vi skal i en tilpasset skematisk form anvende denne model til at give et overblik i case beskrivelserne af elementer i case kommunernes planstrategier.

Konklusion

Notatet har præsenteret forskellige vinkler på fænomenet strategisk planlægning, der har fået en (gen)opblomstring efter årtusindeskiftet, ikke blot i Danmark men i de fleste vesteuropæiske lande.

Strategisk planlægning fortolkes og vurderes meget forskelligt afhængig af, hvilken indfaldsvinkel der lægges til grund for fortolkninger og vurderinger. Forskelligheden betyder, at der ikke findes én bestemt model eller ”best practice” for strategisk planlægning. Strategisk planlægning skal tilpasses den kontekst og de problemer, som den strategiske planlægning indgår i. I analysen af de kommunale planstrategier anvendes en bred og åben forståelse af strategisk planlægning som et sæt af begreber, procedurer og redskaber, der skræddersys til en bestemt planlægningssituation.

Strategisk planlægning er genopstået som en reaktion på projektplanlægningens udbredelse i 1980’erne og 1990’erne, men også på grund af særlige samfundsændringer, der vedrører globaliseringen og stigende konkurrence, et øget økonomisk pres, ændrede offentlige styringssituationer, bæredygtighedsproblematikken og måske er det også et modefænomen. I studiet af planstrategier skal vi undersøge, hvordan kommunerne begrunder deres valg af strategiformer og –processer og hvordan strategierne forholder sig til løsning af konkrete problemer i kommunerne.

Erfaringer fra vesteuropæisk strategisk planlægning peger på generelle karakteristika i praksis for strategisk planlægning der adskiller den fra traditionel helheds- og masterplanlægning. Karakteristika er strategier med bestemte fokusområder, med flere emner end fysiske forhold, cykliske frem for lineare strategier samt strategier med vægt på proces og inddragelse. Der skelnes dog også mellem urbane og fysiske planlægningsstrategier. I studiet af planstrategierne skal vi undersøge, om disse eller andre generelle karakteristika gør sig gældende.

Uenigheder om fortolkning og vurdering af strategisk planlægning bunder i forskellige paradigmer for strategisk planlægning. I notatet præsenteres de to paradigmer med flere versioner indenfor det enkelte paradigme, der kan opsummeres i følgende tabel 3:

Tabel 3: Den analytiske og lærende strategiske planlægning:

	Strategier som struktur-planlægning	Strategier som rationel målopfyldelse (management)	Strategier som legitimering og implementering	Strategier som retorik og symbolik	Strategier som fælles reference-ramme	Strategier som mobilisering
Formål	Langsigtet styring af kommunens strukturer	Øge politisk styringskapacitet Deduktion fra strategi over princip til handling	Klargøre anvendte mål og visioner Sikre implementering	Dokumentere ordrefølge, men skærme egen organisation "hypocrisy"	Skabe meningsfuld udvikling for mange aktører	At mobilisere og skabe forbindelse mellem aktører for at skabe viden og alternative scenarier
Proces	Topstyret og intern: fagspecialiseret	Topstyret og intern: Politisk og faglig	Topstyret: forhandling	"Udlificering" til konsulenter Kort effektiv og faglig proces	Bred og inddragende dialogproces	Bred, inddragende dialog og handleproces
Delta-gere	Fagfolk og politikere Høringsberettigede	Fagfolk og politikere Korporativ inddragelse, Høringsberettigede	Fagfolk og politikere, de der skal implementere Høringsberettigede	Få udvalgte fagfolk og politikere Meget lille inddragelse	Inddragelse af alle berørte og repræsentanter	Inddragelse af alle berørte og repræsentanter
Red-skaber	Tekniske analyser Planer som kort Omfattende strategier	Tekniske analyser Kortere politiske dokumenter	Tekniske analyser, Kontrakter Handleplaner	Tekniske analyser Symbolske dokumenter	Kollektive læreprocesser Politiske debatter Midlertidige "opholdssteder"	Kollektive forhandlingsprocesser, Kollektive læreprocesser Konkret problemløsning

Tabellens første tre kolonner tager afsæt i de rationelle, analytiske paradigme, mens den fjerde nærmest er en overgangsmodel mellem de to paradigmer og de to sidste tager afsæt i det lærende paradigme. Hvor man i det analytiske perspektiv i høj grad vil finde planlæggerne som strategi-magere vil de i det lærende perspektiv være strategi-findere.

Udviklingen af det lærende paradigme er sket på baggrund af en kritik af det rationelle analytiske paradigme som værende urealistisk, blokerende for nyudvikling, bevarende samt lukket og elitært i sin fremgangsmåde. Desuden hævdes det, at planlægningens kontekst har skiftet så markant, at det lærende paradigme med nye meningsdannende planlægningsformer er afgørende for at kunne udvikle fælles referencerammer og træffe fleksible beslutninger i en hastigt forandrende verden.

I analysen af de 8 kommuneplanstrategier undersøges det, på hvilken måde de forskellige versioner af både det analytiske og det lærende strategiske paradigme slår igennem de 8 case studier. Vi forventer, at der i praksis vil være en balancering og kombineret af de forskellige versioner, men også at vi kan udvikle strategiformerne til en dansk planstrategi-version.

Litteratur

Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743-758.

Albrechts, L., Healey, P. & Kunzmann, K. (2003): Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69, 113-129.

Allmendinger, P. (2002): *Planning Theory*. London: Palgrave.

Amin, A. og N. Thrift (2002): *Cities: Reimagining the Urban*. Oxford: Polity/Blackwell.

Amin, A. (2004): Regions Unbound. Towards a New Politics of Place. *Geografiska Annaler*, 86B, 33-44.

Balducci, A. (2004): Creative Governance in Dynamic City Regions. *DISP*, 3, 21-25.

Bryson, J.M. (1995): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievements*. San Francisco: Jossey Bass.

Bryson, J.M. (2001): Strategic Planning. I: N.J. Smelser & P.B. Baltes (Eds): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, pp. 15., 145-151. Oxford: Pergamon.

Bryson, J.M. (2004): Comment 1. Strategic Planning for the Longer Range. I: *Planning Theory and Practice*, Vol. 5., No. 1, 56-58.

Ejersbo, N. & Greve, C. (2006): *Det offentlige på kontrakt*. København: Børsens Forlag

Friedman, (1987): *Planning in the Public Domain*. Princeton: Princeton University Press.

Friedman, J. (2004): Hong Kong, Vancouver and Beyond: Strategic Planning and the Longer Range. I: *Planning Theory and Practice*, Vol. 5., No. 1, 50-56.

Gårdmand, A. (1991): *Plan og Metode – om den rationalistiske planlægnings nedtur og om morgendagens metode*. København: Arkitekternes Forlag og Planstyrelsen.

Hajer, M. & Wagenaar, H. (Eds) (2005): *Deliberative Policy Analyses: Understanding Governance in Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hall (2000): *The Centenary of Modern Planning. I: Freestone (Ed): Urban Planning in a Changing World*. London: E & FN Spon.
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hamshire: Macmillan Press Ltd.
- Healey, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for Our Time*. London: Routledge.
- Hillier, J. (2007): *Stretching Beyond the Horizon. A Multiplanar Theory of Spatial Planning and Governance*. UK: Ashgate Publishing Limited.
- Kjærdsdam, F. (1996): *Byplanlægningens historie*. Ålborg: Aalborg Universitets Forlag.
- Klausen, K.K. (1998): Indikatorer på NPM's gradvise, men begrænsede gennemslag i Danmark. I: Klausen & Ståhlberg (Eds.): *New Public Management i Norden*. Viborg: Specialtrykkeriet, Syddansk Universitets Forlag.
- Kunzmann, K.R. (2001): State Planning: A German Success Story? *International Planning Studies*, 6(2), 153-166.
- March, J. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mintzberg (1994): The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*. January-February, 1994: 107-114.
- Plan09 (2007): *Hvor vil vi hen? Inspiration til Planstrategi 2007*. Miljøministeriet, Realdania.
- Rosemann, H.J. (2005): *The Strategies of Planning. Exploring Urbanism Lecture Series*. Reader Fall 2005. Delft University of Technology.
- Sager, T. (1994): *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Ashgate.
- Salet, W. & Faludi, A. (Eds) (2000): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Sandercock (1998): *Towards Cosmopolis*. UK: John, Wiley & Sons.
- Sartorio (2005): *Strategic Spatial Planning*. *disP*, 162, 3/2005: 26-41.
- Simonsen, K. (ed) (1987): *Planlægning under postmoderne forhold*. RUC: Forlaget GeoRuc.
- Vejledning nr. 9905 af 01/02/2002 Gældende.

Wiechmann, T. (2008): Induced versus Autonomous Behaviour in Regional Development – A Process Model for Regional Strategy Formation. Paper for AESOP conference 2008.



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 1: Litteraturstudie om strategisk planlægning

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Fredriksberg C
Tel. 3533 1500
sl@life.ku.dk
www.sl.life.ku.dk

Nationalt center for
forskning, uddannelse og
rådgivning i skov
og skovprodukter,
landskabsarkitektur og
landskabsforvaltning,
byplanlægning og bydesign



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 2: Screening af planstrategier

ARBEJDSRAPPORT SKOV & LANDSKAB

62 / 2009



Ole Hjort Caspersen



Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 2: Screening af planstrategier

Forfatter

Ole Hjort Caspersen

Serie

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 62-2009
Rapporten publiceres elektronisk på www.sl.life.dk

ISBN

ISBN 978-87-7903-398-6

Udgiver

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
E-post: sl@life.ku.dk

Bedes citeret

Ole Hjort Caspersen, 2009: Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 2: Screening af planstrategier. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 62-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg. 10 s.

Forside foto

Thomas Sick Nielsen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- og reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af navnet Skov & Landskab kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Publikationen kan desuden downloades fra

Rapporten er udarbejdet for Plan09 og kan også downloades fra www.plan09.dk

Skov & Landskab er et
Selvstændigt center for
Forskning, undervisning,
Formidling og rådgivning
vedr. skov, landskab og
Planlægning ved
Københavns Universitet

Indhold

Baggrund	4
Kortfattet sammenfatning.....	4
Tematisk dækning og usikkerhed	5
Udformning og formidling	6
Tematisk fokusering.....	7
Erhverv, byudvikling og infrastruktur	8
Agenda 21.	8
Natur og det åbne land	8
Kultur og fritid	9
Turisme	9
Sjældent nævnte temaer	9
Vand	9
Kystforvaltning	9
Landbrug	10
Kulturarven og kulturmiljø	10

Tematisk vurdering af 85 planstrategier

I forbindelse med projektet *Sammenfattende evaluering af kommunernes strategiske planlægning og planstrategier 2007/2008* foretages der i dette notat en vurdering af det tematiske indhold af de kommunale planstrategier. Udover denne vurdering forholder notatet sig også til strategiernes tiltænkte anvendelse, blandt andet på hvilken måde, de formidler kommunes intentioner på området.

Baggrund

Notatet er baseret på en kortfattet tematisk vurdering af 85 strategier, som de er præsenteret i en oversigt udarbejdet af Plan 09 sekretariatet. Oversigten er stillet til rådighed i form af et regneark (Registrering planstrategier Plan 09 26-06-08). På baggrund af en statisk bearbejdning af oversigten er der efterfølgende foretaget en vurdering af det tematiske indhold, og det primære fokus i de kommunale planstrategier. De udarbejdede strategier, som findes på Plan 09's hjemmeside¹ har desuden indgået i analysen idet en række strategier efterfølgende er blevet mere indgående vurderet som følge af de statistiske resultater.

I Plan-09's opgørelse oplistes i alt 33 temaer, som repræsenterer det dominerende tematiske indhold i de 85 planstrategier. Disse temaer er fremkommet igennem en gennemgang af de enkelte strategier. Det skal dog samtidig nævnes, at den analyse og vurdering, som er baggrunden for dette notat er behæftet med en relativ stor usikkerhed, hvilket der mere indgående redegøres for idet følgende.

Kortfattet sammenfatning

Notatets formål er at skabe et overblik over hvilke forhold kommunerne prioriterer i forbindelse med udviklingen af planstrategien. På baggrund af analysen kan der drages følgende kortfattede iagttagelser:

Det er et påfaldende fravær af visse temaer, hvilket sandsynligvis afspejler, at kommunerne afventer de statslige planer på disse områder

- Relativt få kommuner refererer til den regionale udviklingsplan (21%)
- Relativt få kommuner omtaler tværkommunalt samarbejde (22%)

¹<http://www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/strategier.htm>

- Erhverv og Agenda 21 er de hyppigst medtagne temaer (79 og 65%)
- Meget få kommuner inddrager landbruget som erhverv i planstrategien (15%)
- Det nye kommunale forvaltningsområde Natur og det åbne land nævnes forholdsvis hyppigt (41%)
- Kulturarv og –miljø er dårligt repræsenteret (11 og 5%)
- Flere kommuner har udviklet en sundhedspolitik men det er fortsat en mindre del der kobler denne til motion og grønne områder

Tematisk dækning og usikkerhed

Det anvendte materiale fra Plan09 er udarbejdet på baggrund af en gennemlæsning af de enkelte strategier. På baggrund af denne gennemgang er der blevet udvalgt et antal temaer, som defineres som identificerbare og gennemgående i de enkelte strategier. Der er dog knyttet en usikkerhed til denne specifikke udvælgelse, hvilket skyldes flere forhold. Et forhold som komplicerer anvendelsen er, at der er stor forskel i udformningen af de enkelte strategier, hvilket i flere tilfælde gør det vanskeligt, at udvælge specifikke temaer til det skema, som udgør udgangspunktet for vurderingen. F.eks. anvender flere strategier forholdsvis brede tematiske overskrifter, der i nogen grad camouflerer de enkelte specifikke temaer. Et par eksempler på denne brede formulering er *"Kvalitet og medindflydelse på kerneydelser"* eller *"Gode rammer for et sundt liv"*. Disse formuleringer står i skarp kontrast i modsætning til klart definerede temaer som f.eks. *"Infrastruktur"* eller *"Erhverv og arbejde"*.

En andet forhold, som resulterer i en hvis usikkerhed, er repræsentativiteten af de udvalgte temaer. Indholdet af de 85 planstrategier præsenteres igennem udvælgelsen af 33 specifikke temaer, dette er forholdsvis mange, men samtidig dækker disse temaer dog ikke alle områder, som indgår i strategierne. Der er med andre ord en usikkerhed knyttet til den tematiske dækningsgrad. I listen er landbrug f.eks. kun dækket i det omfang at landdistriktspolitikken er nævnt i strategien, og landbruget indgår ikke i nogen af de øvrige 33 temaer. Men problemstillingerne omkring dette erhverv og dets fremtid, kan udmærket indgå i strategien på trods af, at denne ikke specifikt refererer til en formuleret landdistriktspolitik. Farvskov Kommune er et eksempel herpå. I Farvskov anvendes der forholdsvis meget plads på at formulere en fremtidsvision for landbruget dog uden, at den er specifikt nævnt under temaet landbrug.

I andre tilfælde er fraværet af landbrugsorienterede problemstillinger derimod helt reel og udtryk for en nedprioritering i forhold til andre områder. Hillerød Kommune nævner eksempelvis ikke landdistriktspolitikken da kommunen ikke er udpeget som landdistrikt. Men landbruget nævnes heller ikke på anden måde, eller under andre temaer.

Denne udeladelse sker på trods af, at landbrugsarealet i kommunen blev tydeligt forøget ved fusionen med Skævinge Kommune. I Skævinge har landbruget traditionelt spillet en relativ stor rolle, og der er fortsat en del områder med traditionelt drevet landbrug i denne del af den nye kommune. Hillerød har trods dette valgt, at prioritere andre tematiske områder i strategien, og fokuserer i afsnittet under det åbne land på natur og grønne områder.

Der er med andre ord adskillige usikkerheds faktorer knyttet til den tematiske redegørelse af indholdet i de 85 strategier. Men samtidig kan man dog også konstatere, at der er visse mønstre, som træder frem igennem analysen. Det er også tydeligt, at disse mønstre er så markante, at de virker troværdige på trods af de nævnte usikkerheds elementer, hvilket berettiger at denne analyse foretages.

Udformning og formidling

Af gennemgangen af de forskellige planstrategier fremgår det, at der på trods af adskillige lighedspunkter også kan registreres temmelig store forskelle. Disse fremkommer dels i kraft deres omfang og dels i forhold til målgruppe. Variationerne afspejler med andre ord de forskellige intentioner, der knyttes til strategiens fremtidige anvendelse i den fremtidige planlægning. Det er tydeligt, at nogle er rettet mod en intern anvendelse i forvaltningen, mens andre er orienteret mod borgerne, et forhold som både præger indhold, og måden dette bliver formidlet på.

Omfanget af planstrategierne varierer betydeligt, de fire mindste planstrategier er hver på 15 sider, mens den mest omfattende er på hele 146 sider (Århus) hvortil der yderligere kommer et bilag på 104 sider. De fleste har dog et omfang på mellem 20 og 30 sider. Den store variation i omfanget vanskeliggør i sig selv en sammenligning og analyse.

Flere af de opgaver, som efter reformen er overdraget til kommunerne vedrører forhold, der strækker sig ud over den enkelte kommunes administrative afgrænsning. En hensigtsmæssig løsning af disse opgaver vil derfor have stor fordel af et tværkommunalt samarbejde. Af analysen fremgår, at 22% af de undersøgte kommuner inddrager et sådant samarbejde i strategien. Dette er for eksempel tilfældet for de kommuner, som indgår i trekantsområdet i Østjylland. Her er samarbejdet oven i købet blevet så konkret, at de har udgivet en fælles strategi. Omtrent det samme antal kommuner dvs. 21%, inddrager eller refererer til den regionale udviklingsplan.

Forskellene imellem de enkelte strategier kommer også tydeligt frem i forbindelse med formidlingen. Dette sker f.eks. i måden de enkelte temaer præsenteres på, hvilket blandt andet kommer til udtryk igennem valget af overskrifter. Nogle overskrifter er enten overordnede, eller udformede så de formidler flere temaer under en overskrift, jævnfør afsnittet om usikkerheder på side 1. I andre tilfælde anvendes derimod helt konkrete

formuleringer på specifikke og klart afgrænsede tematiske områder, som kommunen har valgt at prioritere. Derudover har 16 kommuner valgt at tilknytte en konsulent i forbindelse med udarbejdelsen, hvilket også spiller en rolle i forbindelse med formen og formidlingen af strategien.

Tematisk fokusering

På baggrund af Plan 09 registreringen er der foretaget en fordeling og opstilling af de temaer, som der oftest henvises til i de 85 undersøgte planstrategi. Fordelingen af de meste nævnte temaet sorteret stigende:

Erhverv	67
Agenda 21	56
Byudvikling / By udvidelse	47
Trafik / infrastruktur	45
Natur	37
Det åbne land	36
Kultur	34
Bosætning	31
Fritid	30
Sundhed	29
Turisme/oplevelsesøkonomi	28
Miljø/bæredygtighed	26
Bymønstre / byroller	24
Bolig (politik)	22
Viden/uddannelse (over folkeskole niveau)	20
Detailhandel	18
Borgerservice	17
Byomdannelse	15
Hovedbyen	14
Landdistrikter (politik)	13
Børn og unge	13
Levested (kommunen som)	12
Kulturarv	11
Vand	10
Beskæftigelse	9
Nærdemokrati	8
Økonomi	8
Klima	6
Kommunalreformen	6
Kulturmiljøer	4
Kystplanlægning	4
Grøn struktur i byen (sum 2)	4
Råstofområder (sum 1)	1

På baggrund af skemaet foretages der i det efterfølgende en kort vurdering for enkelte udvalgte temaer.

Erhverv, byudvikling og infrastruktur

Der er et meget stort antal kommuner, der inddrager og nævner erhvervssektoren. 79 % af kommunerne fokuserer på dette område i strategien hvilket bevirker, at temaet er det hyppigst forekommende af alle. Kommunerne er med andre ord meget optaget af deres fremtidige udviklingsmuligheder, og mange fokuserer på at forbedre vilkårene på området. Byudvikling og infrastruktur er dog også to meget populære temaer idet 54 % af kommunerne referer tematisk til disse områder. Alle tre områder er udviklingsorienterede, og har derfor også traditionelt været af stor betydning i den kommunale forvaltning.

Agenda 21.

Det er i denne forbindelse også bemærkelsesmæssigt at 56, svarende til 65% af de undersøgte kommuner, inddrager Agenda 21. Den globale proces, som blev igangsat i 1987, i forbindelse med Brundtland kommissionens rapporten "Vor fælles fremtid" skal udmøntes i en egentlig Agenda 21 strategi. Formålet er tænke globalt og agere lokalt ud fra en bæredygtigheds strategi. Der er tale om en meget bred fortolkning af begrebet bæredygtighed, som blandt meget andet også inddrager forhold som lokale demokratiprocesser og nye former for borgerinddragelse. At 65 % nævner Agenda 21 i forbindelse med strategien kan umiddelbart forekomme at være temmelig højt. Kommunerne skal ved udgangen af året offentliggøre en redegørelse for deres Agenda 21strategi, hvilket muligvis udgør en del af forklaringen på hvorfor så mange kommuner inddrager dette tema i planstrategien. I enkelte planstrategier udgør Agenda 21 strategien en endog meget betydelig del af den samlede planstrategi. Dette er specielt tilfældet i Albertslund hvor man er gået så vidt, at man nu miljøcertificerer de forskellige institutioner i kommunen f.eks. Bibliotek og børnehaver. Udover Albertslund er Næstved et eksempel på en gennemgående anvendelse af Agenda 21. I mange andre kommuner, er en strategi på dette område dog fortsat under udarbejdelse og langt fra en implementering, f.eks. som i Faaborg Midtfyn.

Natur og det åbne land

Andre temaer, der også optræder forholdsvis ofte, er de to temaer *Natur* og *Det åbne land* som nævnes af henholdsvis ca. 43 og 41 % af kommunerne. Denne forholdsvis høje reference er interessant, hvilket skyldes at natur og det åbne land udgør helt nye forvaltningsmæssige områder for de fleste kommuner. På naturområdet afventer man fortsat de statslige NATURA 2000 planer, som udarbejdes frem til udgangen 2009. Og først i 2010 skal der foreligge en kommunal eller statslig handleplan, som skal redegøre for det videre arbejde. Kommuneplanen skal dog også indeholde retningslinier

for natur udenfor Natura 2000-områderne. En gennemgang af flere strategier viser, at mange kommuner har flere bevæggrunde til at fokusere på natur og det åbne land. I strategierne formuleres ofte et generelt ønske om at bevare eller at forbedre levevilkårene for flora og fauna. Men samtidig er der også en del, der er opmærksomme på det forhold, at en strategi for dette område kan være af stor værdi i forhold til borgerne i kommunen set fra et rekreativt, og i nogle tilfælde, også et sundhedsmæssigt synspunkt. Dette er eksempelvis tilfældet med Slagelse og Næstved. Endelig er der fokus på disse temaer i forbindelse med en branding med henblik på en øget turisme.

Kultur og fritid

Temaerne *kultur* og *fritid* nævnes forholdsvis ofte idet 38 % af kommunerne inddrager disse områder. Området appellerer til borgere der er bosat i kommunen, men som det var tilfældet med naturtemaet bruges kultur og fritid også af nogle kommuner til en markedsføring af kommunen ud af til, dette er f.eks. tilfældet for Faaborg Midtfyn.

Turisme

Turisme som tema nævnes af små 34 %, det forholdsvis store antal kommuner, der inddrager dette område i strategien er et udtryk for den opmærksomhed på det potentiale, som denne sektor enten allerede har, eller som den kan få igennem en yderligere udvikling.

Sjældent nævnte temaer

Udover de relativt hyppigt nævnte temaer er der også et mønster, som udgøres af en række temaer, der kun nævnes forholdsvis sjældent.

Vand

Temaet *Vand* er et eksempel på et sjældent nævnt tema, idet kun genfindes i 12% af planstrategierne. Det synes oplagt, da retningslinier for kvaliteten af vandløb og grundvand fremover fastsættes i de statslige vandplaner der følges op af kommunale handlingsplaner. Der skal derfor ikke være retningslinier for disse emner i kommuneplanen.

Kystplanlægning

Kun tre kommuner forholder sig til kystplanlægning som tema. Men der er her til gengæld tale om kommuner, hvor denne problemstilling er meget aktuell. Ishøj, Greve og Odsherred inddrager området. For alle tre er der tale om kommuner, der er karakteriseret ved flere lavt liggende og/eller inddæmmede arealer, som er specielt forvaltningskrævende. Et forhold som især bliver tydeligt i forbindelse med en fremtidig kystsikring. Tiltag på

dette område aktualiseres af de kommende klimaforandringer, som forventes at resultere i flere storme, mere nedbør og stigende vandstand.

Landbrug

Kommunalreformen bevirker, at kommunerne skal udvikle retningslinier for fremtidens landbrug med henblik på udpegning af særlig vigtige landbrugsområder. Andre vigtige opgaver, som kommunerne har fået overdraget, er forvaltningen af landdistriktpolitikken. Dertil kommer rammer og retningslinier for det fremtidige landbrugsbyggeri. På trods af dette inddrages landbruget kun i ca. 15 % af de undersøgte kommuner. Som omtalt under usikkerheder registreres landbrug i undersøgelsen kun under landdistriktpolitikken. Men en nærmere undersøgelse viser at landbruget dog også indgår i andre sammenhænge. Således viser temaet *Det åbne land* sig f.eks. i flere tilfælde også at inddrage landbrugsorienterede problemstillinger, dog typisk ud fra et miljøorienteret perspektiv. Derimod er der tilsyneladende ingen kommuner, som har valgt at give landbruget en central stilling i planstrategien. I de fleste tilfælde refereres der primært til ændringer i bosætningsmønsteret som følge af strukturudviklingen, og i få tilfælde til problemstillinger, der knytter sig til placeringen af nye store driftsbygninger og tekniske anlæg.

Kulturarven og kulturmiljø

Kulturarven og kulturmiljøet nævnes af henholdsvis 11 og 5 %, og det umiddelbare indtryk er, at disse områder ikke spiller en større rolle i kommunernes planstrategier. Dette er påfaldende idet der også her er tale om et helt nyt forvaltningsområde. Her overtager kommunerne ansvaret og forpligtigelser fra de tidligere amter. I nogle tilfælde hvor kommunerne vælger at inddrage kulturarven bliver den kombineret med andre temaer som for eksempel natur.

Et nærmere kig på nogle af de kommuner, der medtager Kulturarven viser dog samtidig, at kulturarven netop her ofte får en forholdsvis fremtrædende plads, se f.eks. Ringsted og Ringkøbing Skern Kommuner. Denne lidt specielle fokusering skyldes sandsynligvis, at der her er tale om en erkendelse af, at kulturarven både medvirker til at give et område en speciel identitet, og at den samtidig kan indeholde et væsentlig potentiale i tiltrækning af turister og andre besøgende.



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 2: Screening af planstrategier

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Fredriksberg C
Tel. 3533 1500
sl@life.ku.dk
www.sl.life.ku.dk

Nationalt center for
forskning, uddannelse og
rådgivning i skov
og skovprodukter,
landskabsarkitektur og
landskabsforvaltning,
byplanlægning og bydesign



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 3: Case-beskrivelser - Tværgående analyse - Konklusion

ARBEJDSRAPPORT SKOV & LANDSKAB

63 / 2009



Karina Sehested, Niels Boje Groth og Ole Hjort Caspersen



Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 3: Case-beskrivelser - Tværgående analyse - Konklusion

Forfattere

Karina Sehested, Niels Boje Groth og Ole Hjort Caspersen

Serie

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 63-2009
Rapporten publiceres elektronisk på www.sl.life.dk

ISBN

ISBN 978-87-7903-399-3

Udgiver

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
E-post: sl@life.ku.dk

Bedes citeret

Karina Sehested, Niels Boje Groth og Ole Hjort Caspersen 2009: Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 3: Case-beskrivelser - Tværgående analyse - Konklusion. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 63-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg. 102 s.

Forside foto

Thomas Sick Nielsen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- og reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af navnet Skov & Landskab kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Publikationen kan desuden downloades fra

Rapporten er udarbejdet for Plan09 og kan også downloades fra www.plan09.dk

Skov & Landskab er et
Selvstændigt center for
Forskning, undervisning,
Formidling og rådgivning
vedr. skov, landskab og
Planlægning ved
Københavns Universitet

Indhold

Indhold	3
Indledning	4
Metode	5
Planlovens formelle krav.....	6
Opbygning af notat.....	7
Case beskrivelser.....	9
Albertslund: "Albertslundstrategien"	9
Ballerup: "Vi satser på mennesker"	13
Roskilde: "Udvikling med omtanke"	17
Næstved: "Ny kommune – ny fremtid"	21
Odense: "At lege er at leve"	25
Faaborg-Midtfyn: "Forestil dig et moderne dansk Toscana"	30
Herning: "Plan- og budgetstrategi 2007"	34
Trekantområdet: "Planstrategi for Trekantsområdet Danmark"	39
Tværgående analyse	47
Strategiernes indhold.....	47
Konkurrencekraft og sammenhængskraft	48
Gennemgående temaer	50
Den nye geografi	56
Fælleskommunale strategier	58
Det åbne land	59
Fokusering på levevilkår for flora og fauna	60
De miljømæssige aspekter.....	60
Det rekreative og oplevelsesmæssige potentiale.....	61
Koblingen til de overordnede planrammer	61
Det tværkommunale samarbejde.....	62
Strategiernes formål og flere strategityper	63
Kommunernes formål med planstrategien	64
Planstrategier som internt styrings- og dialogredskab	68
Planstrategiernes proces og politiske ejerskab	72
Hvordan ser processen ud?	73
Er der skabt politisk ejerskab?	79
Konklusion	83
Formålet med planstrategierne	83
Planstrategiernes indhold	87
Natur og det åbne land	91
Proces og strategiformer	93
Strategiformer i case kommunerne	94
Perspektiv.....	98
Referencer	101

Indledning

Kommunerne har fra 2003, ifølge planlovgivningen, skulle lave kommuneplanstrategier. Den første generation strategier blev lavet før strukturreformen i de gamle kommuner, mens den næste laves i de nye kommuner efter sammenlægningerne. Det er sidstnævnte kommuneplanstrategier, vi beskæftiger os med i det følgende. De er typisk lavet i løbet af 2006 og 2007, hvor de vedtages.

Plan09 har ønsket en evaluering af kommuneplanstrategierne, der kommer med gode råd og anbefalinger til det fremtidige arbejde med kommuneplanstrategier. Evalueringen er gennemført i løbet af 2008 og bygger især på case studier af udvalgte kommuneplanstrategier og deres processer i 7 kommuner og Trekantsområdet. Dertil kommer erfaringer fra Plan09s eksempelprojekter om kommuneplanstrategier, samt overvejelser på baggrund af en samlet Plan09-registrering af kommuneplanstrategiernes indhold.

Evalueringen af kommuneplanstrategier ser både på, hvordan kommunerne har forholdt sig til de anbefalinger, der er givet i bemærkninger til lovgivningen og senere anbefalinger fra Plan09 og på, hvad kommunerne selv har brugt kommuneplanstrategierne til, og hvad de finder vigtigst at bringe videre i arbejdet med planstrategier fremover. Desuden inddrages generelle erfaringer fra strategisk planlægning i Vesteuropa for at sætte arbejdet med de danske planstrategier i perspektiv og skaffe yderligere inspiration til det videre arbejde med kommuneplanstrategier.

Evalueringens formål er ikke at opstille den rigtige model for planstrategisk arbejde i kommunerne. Tværtimod er formålet at vise variationer i måder, man kan arbejde med planstrategier på og tydeliggøre deres forskellige styrker og svagheder. Det kan bruges som et kvalificeret grundlag for at træffe politiske beslutninger i kommunerne om, hvordan kommuneplanstrategier skal udarbejdes og anvendes fremover. Der er således ikke tale om en evaluering af lovbestemmelserne om planstrategier.

Evalueringen af kommuneplanstrategierne har fokus på fire evalueringsspørgsmål. Spørgsmålene er fremkommet gennem dialog med Plan09 og Kommunernes Landsforening om, hvad de især finder interessant at undersøge. De fire centrale spørgsmål er:

Strategiernes indhold:

1. Hvordan hænger kommunernes planstrategier sammen med konkrete problemer, ideer og ønsker i den enkelte kommune, og hvordan indgår det regionale og tværkommunale perspektiv i planstrategierne?

Det åbne land:

2. Hvordan behandler planstrategierne det åbne land som et nyt forvaltningsområde i kommunerne?

Strategiernes formål:

3. Hvilket formål har kommunerne med at lave planstrategier, og hvordan passer disse strategier ind i det øvrige udviklingsarbejde i kommunerne?

Strategiernes proces og politiske ejerskab:

4. Hvordan har kommunerne organiseret processen, og hvordan er der skabt politiske ejerskab?

De fire evalueringsspørgsmål danner strukturen i både case beskrivelser og den tværgående analyse.

Metode

Det er valgt at foretage evalueringen på baggrund af case studier, da det giver den størst mulige og mest detaljerede information om arbejdet med kommuneplanstrategier. Men evalueringen omfatter også en screening af den registrering, som Plan09 har lavet af kommuneplanstrategierne (se notat 2).

Der er i samarbejde med Plan09 udvalgt 8 case studier. Udvælgelsen af case kommuner er foretaget på baggrund af følgende kriterier:

- De skal illustrere størst mulig variation i kommuner, strategier og processer
- De skal repræsentere kommuner med forskellig geografisk lokalisering spredt i landet
- De skal repræsentere både sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner
- De skal repræsentere både store og små kommuner – samt land- og bykommuner
- De skal repræsentere både smalle planlægningsstrategier og brede helhedsstrategier
- Den fælles planstrategi for Trekantsområdet medtages
- Plan09's eksempel kommuner om planstrategier medtages kun som supplement

De udvalgte kommuner er:

- Albertslund kommune (vinder af Byplanpris for bedste kommuneplanstrategi)
- Ballerup kommune
- Roskilde kommune
- Næstved kommune
- Fåborg- Midtfyn kommune
- Odense kommune

- Herning kommune
- Trekantsområdet

Dertil kommer interviews i tre Trekantskommuner: Vejle kommune, Billund kommune og Kolding kommune.

Plan09's eksempel kommuner indgår som nævnt som supplement, når de er særligt illustrerende for en pointe i evalueringen af case studierne. De har en anden karakter, idet de har haft særlig fokus på og støtte til udvikling af et bestemt emne som Plan09 eksempel, mens noget tilsvarende ikke gælder for de udvalgte case kommuner. I analysen anvendes det tilgængelige materiale fra disse eksempelprojekter, fx i form af selvevalueringer og projektbeskrivelser.

Datamaterialet til evalueringen af case studierne er dokumentanalyse af kommuneplanstrategierne og øvrigt relevant materiale fra kommunerne, samt kvalitative strukturerede interviews med planlæggere og politikere fra kommunerne. Interviewpersonerne er udvalgt ud fra deres centrale rolle i planstrategiprocessen, og derfor indtager de forskellige positioner i kommunerne. Der er interviewet som minimum en central planlægger i kommunerne. Der er foretaget i alt 15 interview med planlæggere, planchefer, kommunaldirektører, borgmestre og udvalgsformænd. I Vejle, Billund og Kolding er der interviewet de planlæggere, der har deltaget i arbejdet med Trekantsområdet planstrategi.

Evalueringen skal som nævnt både operere med de anbefalinger, der ligger i de formelle krav og vejledninger, og med de emner, som kommunerne selv finder relevante. Vi starter derfor med en præsentation af de formelle krav og anvisninger, der ligger i forlængelse af lovgivningen om planstrategier.

Planlovens formelle krav

I lovgivningen om planstrategien er der meget få formelle krav til planstrategien. Kommunerne skal ifølge § 23a, Stk. 1 inden udgangen af første halvdel af den kommunale valgperiode offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. Formålet er at lægge strategien for de kommende års udvikling i kommunerne, og dertil kommer, at kommunerne i planstrategien skal fastlægge niveauet for den kommende kommuneplanrevision, om kommuneplanen skal revideres, om man reviderer den delvist på særlige temaer eller områder, og af hvilke dele der genvedtages for en ny 4-årig periode. Desuden skal planstrategien indeholde en beskrivende opsamling af udviklingen og planlægningen (hovedbegivenheder) siden sidste vedtagne kommuneplan og give et overblik over om de overordnede myndigheders planlægning har betydning for kommunen (landsplandirektiver, regionplaner og regionplanforslag, kommuneplantillæg og lokalplaner som inddrages som minimum). Kommunalbestyrelsen fastsætter desuden en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af ideer osv. og kommentarer til den offentliggjorte strategi. Planlovens regler om planstrategier betyder, at kommunerne ikke længere skal revidere hele kommuneplanen hvert fjerde år, men kan gøre

det efter behov. Planstrategien er en del af kommuneplanprocessen, men ikke af selve kommuneplanen med hovedstruktur, retningslinjer og rammer (Plan09 2006: 3). Der er meget stor metodefrihed for, hvad strategierne skal indeholde, hvor ambitiøse man vil være, og hvordan strategierne skal laves. Det er helt op til den enkelte kommune, der kan tilpasse strategier og processer til lokale behov.

I vejledningen om planstrategier understreges det, at en planstrategi kan se ud på flere måder, men at de afgørende spørgsmål, der kan besvares er: Hvor står vi (status), hvor vil vi hen (vision og mål), hvad gør vi (beslutninger om handlinger) og hvordan gik det (evaluering)? Planstrategien kan rette sig mod kommunens problemer, muligheder og trusler. Et af formålene er at styrke politikernes mulighed for at bruge kommuneplanlægningen strategisk, og derfor er planstrategien et politisk dokument, hvor det vigtigste er, at strategien udtrykker klare politiske prioriteringer og sigt punkter i den lokale politik. Et andet formål er at skabe politisk ejerskab (VEJ 9905 af 01/02/2002: 7). Desuden er det en fordel, at der etableres dialog mellem politikere, borgere og virksomheder i diskussionen af visioner og strategier, og at der samarbejdes på tværs af forvaltninger i kommunerne, så kommuneplanstrategien bliver et fælles politisk dokument for hele kommunen. På den måde kan man mobilisere skjulte ressourcer både indenfor og udenfor kommunen (Plan09 2006:6). Det er dog ikke meningen, at man laver en planstrategi, der stiller spørgsmål til borgerne, men snarere en planstrategi, der fremlægger kommunens strategi for borgerne.

Plan09 (2007) beskriver, at kommuneplanstrategien kan have flere formål, og der skitseres en række af mulige formål efter den første proces med planstrategier. Planstrategien kan være: 1. oplæg til kommuneplanen med vægt på den fysiske og funktionelle udvikling, 2. et prioriterings- og budgetredskab – altså et bredt styringsredskab, 3. dialogværktøj og udviklingsstrategi med fokus på proces og inddragelse, 4. værktøj til strategisk kommunikation i form af branding og fælles identitet og 5. værktøj til innovation og fornyelse i kommunen med fokus på brugere, borgere og kunder (Plan09 2007: 10). Der lægges altså op til mange forskellige måder at bruge planstrategier på. Det afgørende er dog, at kommunerne bevidst udvikler en planstrategi, der passer særligt til deres behov på det givne tidspunkt.

Opbygning af notat

Som det fremgår af evalueringsspørgsmålene, indgår flere elementer fra vejledninger og anbefalinger i evalueringen. I de tværgående analyse af case studierne, vil nogle af disse emner løbende blive inddraget og kommenteret på baggrund af erfaringer fra kommunerne.

Opbygningen af dette notat er som følger:

- Først præsenteres de 8 case kommuners planstrategier og deres procesforløb for at skabe grundlag for den tværgående evaluering. Case beskrivelserne er bygget op om de samme emner som den tværgående

de analyse, så det letter krydsreference mellem case beskrivelser og den tværgående analyse.

- Dernæst indledes den tværgående analyse med en analyse af planstrategierne indhold og deres behandling af emnet om det åbne land.
- Videre ser vi på kommunernes formål med planstrategierne for til sidst at analysere planstrategiernes proces og det politiske ejerskab til strategierne.
- Sidst kommer en sammenfattende konklusion og anbefalinger, hvor succes'er og udfordringer ridses op tillige med anbefalinger for det videre arbejde med planstrategier.

Case beskrivelser

I det følgende beskrives vore case kommuner ud fra de temaer, der står centralt i evalueringen. Først ser vi på kommunernes formål med at lave planstrategien, og hvordan den hænger sammen med andre udviklings- og strategidokumenter i kommunen. Dernæst ser vi på planstrategiernes indhold: hvad beskæftiger de sig med, hvilke temaer opererer de med og hvorfor. Her bruges den strategiske cirkel fra notat 1 til at strukturere præsentationen. Så beskriver vi særskilt, hvordan kommunerne inddrager det åbne land som et nyt forvaltningsområde i deres strategier. Sidst beskrives processen med at lave planstrategierne, og hvem der har deltaget. Kommunerne præsenteres i vilkårlig rækkefølge – dog samlet først fra Sjælland, dernæst Fyn og sidst Jylland.

Albertslund kommune: "Albertslundstrategien"

(32 sider)

Formålet med strategien

Formålet med planstrategien er at lave en helhedsstrategi, der kan være overliggende til alle øvrige strategier. Der tages udgangspunkt i en visionsproces og et visionsdokument fra 2003, hvor der blev gennemført en meget omfattende proces med stor inddragelse i kommunen, og hvor temaerne om børn, kultur og miljø blev tydeliggjort og stadfæstet i et visionsdokument. Denne vision står meget stærkt i kommunen og bygger på en lang tradition i kommunen. Planstrategien skal på den baggrund være et generelt ledelsesværktøj for hele kommunen, hvor visionerne skal integreres i alle opgaveområder i kommunen. Strategien består af ti emner, og det er forsøgt at gå fra vision til strategi til virksomhedsplaner for at få handleplanet med. Der er 108 mål, "der skal ud og leve livet i praksis", som det siges. Planstrategien er også et forarbejde til kommuneplan, som muligvis skal være en smal plan, men revideres i sin helhed. Sidst er den et dokument udadtil, der kan vise omverden, hvad kommunen står for. "Jeg tager den med ud, når jeg skal præsentere kommunen, også til erhvervslivet", som kommunaldirektøren siger.

Strategien understøtter det eksisterende og tydeliggør de mål og politikker, som Albertslund har udviklet tidligere. Borgmesteren siger: "Det velkendte har godt af en kritisk gennemgang, for at vi kan fastslå, hvad der er strategien for byen Albertslund" (Albertslundstrategien 2008 s. 1). Der er ikke budget med.

Planstrategien er:

- En helhedsstrategi
- Et forarbejde til kommuneplanen
- Et generelt ledelsesværktøj
- Et dokument udadtil
- Understøtter og tydeliggør det eksisterende

Strategiens indhold

Med vision 2003 som udgangspunkt indbygges de tre mærkesager som strategitemaer. Med et supplement på 7 temaer fremlægges i alt 10 temaer:

1. Børneliv i bevægelse
2. Kultur – kraft og kreativitet
3. Miljø med medansvar
4. Natur i nærheden
5. Sundhed og samarbejde
6. Idræt og ildsjæle
7. Vækst, virkelyst og viden
8. Boliger og byrum
9. Klar klimainsats
10. Sammenhæng og service

Med forankringen i de tre mærkesager fra visionen og med en hovedvægt lagt på politiske værdibaserede tilkendegivelser på de øvrige områder, der er dækket af kommunens virksomheder, er der lagt op til en værdibaseret politisk styring af kommunens virksomheder. Denne bestræbelse mod det værdipolitiske adskiller sig klart fra de politiske bestræbelser man finder i andre strategier på at etablere en kobling til den allokativ politiske styring i forbindelse med budgetlægning.

Omverdensrelationen er nærværende i strategien særligt i form af referencer til Vestegnssamarbejdet. Indirekte er omverdensrelationerne også tilstede i de enkelte temaer, som strategien behandler, og hvor det konkrete ansvar overlades til kommunens forskellige virksomheder. De har naturligvis hver deres omverden og samarbejdspartnere, som blot ikke defineres nærmere i den overordnede strategi.

Under Vestegnssamarbejdet har Albertslund kommune deltaget i udarbejdelsen af et fælles udviklingsperspektiv, som indgår i planstrategien. Dette udviklingsperspektiv erstatter ikke – som i Trekantområdet – den lovfæstede planstrategi. Det er et supplerende planperspektiv, der indeholder et tilsagn fra de deltagende kommuner om at samarbejde om

1. sikring af attraktive og velbeliggende erhvervsområder
2. forbedring af pendling på tværs af byfingrene
3. at få oplevelsesøkonomien placeret centralt på Vestegnen
4. styrkelse af ungdomsuddannelserne på Vestegnen og opkvalificering af arbejdsstyrken
5. koordinering af planlægningen for det åbne land.

Dette fælles udviklingsperspektiv indeholder – i modsætning til Albertslunds egen strategi, som fokuserer på værdier og principper – en klar analyse af problemstillinger, der er skabt i samspillet med omverdenen, og som de otte Vestegnskommuner har en interesse i sammen at finde løsninger på:

”Fra vest udfordres Vestegnen af regeringens planer om at udlægge nye områder med erhverv og boliger længere ude i regionen, selvom der fortsat er masser af muligheder på Vestegnen. Fra øst består udfordringen bl.a. af de massive investeringer, som staten og Københavns Kommune foretager i Ørestad, Havnen og Metroen.

Fra Nord er den udfordring, at Nordsjælland har en god evne til at tiltrække virksomheder indenfor IT, service og medico – og det er netop brancher, som i betydeligt omfang erstatter de traditionelle produktionsvirksomheder. Fra syd er det en særlig udfordring, at Køge satser massivt på at blive centrum for transport og logistik.” (Vestegnens årsberetning 2007 side 6-7)

Kombinationen af kommunens egen strategi og Vestegnssamarbejdet viser en kombination af en strategi, som er meget orienteret mod kvaliteten i driftsvirksomhederne i en fuldt udbygget kommune – og en offensiv strategi for at varetage kommunens udviklingsinteresser udad til overfor en omverden, som kommunen har fælles med 7 andre kommuner.

I nedenstående figur er udvalgt elementer i Albertslundstrategien for at belyse deres samspil i ”den strategiske cirkel”.

	Rolle – Identitet	
	Den udbyggede kommune som velfærds ”virksomhed”	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Bykvalitet Demokrati Mangfoldighed	Børneliv i bevægelse Kultur – kraft og kreativitet Miljø med medansvar Natur i nærheden Sundhed og samarbejde Idræt og ildsjæle Vækst, virkelyst og viden Boliger og byrum Klar klima indsats Sammenhæng og service	De sektorpolitiske omverden Vestegnens fælles omverden
	Partnere	
	Vestegnssamarbejdet De kommunale virksomheders relevante samarbejdspartnere	

Figur 1: Udvalgte elementer i Albertslundstrategien

Det åbne land

Kommunens er karakteriseret ved, at 56 % af kommunen udgøres af landzone og at byens parker og det åbne land tilsammen udgør 66 % af kommunens areal. Borgmesteren udtrykker, at kommunen er lukket inde af det grønne, og at der ikke kan udbygges yderligere. I stedet skal der fortættes. Den Grønne kile og Vest-skoven udgør væsentlige dele af naturen i kom-

munen, og der er derfor en lang tradition for samarbejde på tværs af Vestegnskommunerne omkring det grønne område. Denne tradition fortsættes i planstrategien, hvor man også knytter sig op på den nye kileforlængelse og den fjerde grønne ring. Kommunen opfattes normalt som en bykommune, men betragter sig selv med rette, som en grøn kommune. På grund af det store landzoneareal findes også landbrug indenfor kommunegrænsen. Kommunen har dog ikke nogen politik på dette område, og landbruget som erhverv indgår ikke i strategien. Det åbne land, og herunder de grønne områder, omfattes derimod som en rekreativ ressource, men samtidig er holdningen, at der er for ringe kendskab til grønne kvaliteter, som ligger indenfor kommunegrænsen. Ønsket er at disse kvaliteter i højere grad, end det har været tilfældet, anvendes til at brande kommunen udadtil, så de derved kan medvirke til at tiltrække nye beboere.

Sundhed

Kommunen giver udtryk for, at sundhed udgør et nyt arbejdsfelt, hvor man først for nylig har formuleret en egentlig sundhedspolitik. Der er dog en erkendelse af, at der forsat er behov for at udvikle kommunes indsats på området. Behovet for dette fremgår både af de gennemførte interviews og af indholdet af planstrategien, idet det endnu er ret begrænset, hvilke tiltag der er blevet iværksat med hensyn til at tænke sundhed og anvendelse af grønne områder sammen. Pt. er der nu udformet ruter for 9 løbeture. Da kommunen har så store grønne områder arbejdes der ikke i retning af tiltag som f.eks. egentlige skovbørnehaver. Der vil snarere blive tale om bedre udnyttelse af de eksisterende forhold.

Agenda 21

Kommunen startede allerede i 1992 med fokusering på bæredygtighed, og Albertslund har en meget lang tradition for Agenda 21. Mange institutioner er nu miljøcertificerede, som bl.a. biblioteket, og planstrategien afspejler tydeligt, at Agenda 21 strategien er godt forankret, og at den tænkes på tværs af forskellige sektorer i kommunen.

Proces

Strategien blev udarbejdet gennem en omfattende intensiv administrativ proces og over et helt år. Ca. 150 medarbejdere var med i processen – primært i forhold til evaluering af den foregående strategi som gav anledning til drøftelser af status (screening) samt ønsker og retning for fremtiden. På baggrund af de tilbagemeldinger samt en workshop med ressourcepersonerne udvalgte projektgruppen 10 tværgående strategiemner. Indholdet blev derefter skabt i en proces mellem en projektgruppe med centrale planforvaltningsfolk og ressourcegruppen med repræsentanter fra alle forvaltninger (og det bagland de valgte at inddrage), samt styregruppen med den administrative ledelse og kommunalbestyrelsen. Arbejdet ledes af projektgruppen med tæt sparring til projektejer - borgmester og udvalgsformand for det tekniske område blev løbende inddraget for at følge arbejdet. Status samt punkter til beslutning blev løbende bragt op i styregruppen. Politisk blev projektbeskrivelsen behandlet i kommunalbestyrelsen i opstartsfasen, og udkast til

strategi blev behandlet i samtlige udvalg samt kommunalbestyrelsen inden høringsfasen og i kommunalbestyrelsen efter høringsfasen.

Kommunen har massiv borgerinddragelse i processer med at lave sektorpolitikker og mener, at det vil være "overkill" også at sætte en stor inddragelsesproces omkring planstrategien. Der er derfor almindelig offentlig høring omkring planstrategien og specifik information ved brev til mange specifikke interessenter/aktører – både internt i og eksternt kommunen.

Proces:

- Vision fra 2003 som start
- Temaopdelte projektgrupper med forvaltningsansatte konkretiserer
- 10 temaer som konklusion
- Styregruppe sammenskriver dokument
- Almindelig politisk sagsbehandling
- Almindelig offentlig høring

Ballerup kommune: "Vi satser på mennesker"

(59 sider)

Formålet med strategien

Kommunalreformen og de nye opgaver skabte behov for at se på kommunens rolle også i regionalt perspektiv. Arbejdet med planstrategien var en anledning til at se på rollen, og da kommunen havde gode erfaringer med en tidligere meget omfattende visionsproces fra midt 80'erne, valgte man at starte endnu en omfattende visionsproces som oplæg til kommuneplanstrategien. Det skulle både være en identitets- og branding debat. Planstrategiens formål var at definere denne nye rolle for Ballerup i en konkret udmøntning af visionen, og skulle derfor være en fokuseret udviklingsstrategi. Planstrategien skulle være ide- og visionsbaseret og overskride sektorgrænser. Den skal oversætte fra lyrik i visionen til konkrete planer og handlinger. "Kunsten er så at udforme en strategi, der afspejler visionen. Hvis vi skal have politikerne med, skal vi kunne afspejle det nye og det vigtige", som den penneførende planlægger siger. Planstrategien er samtidig et forarbejde til kommuneplanen, hvor de områder, der skal ændres, indkredses.

Planstrategien er:

- Konkretisering af vision
- Fokuseret fysisk udviklingsstrategi
- Forarbejde til kommuneplan

Strategiens indhold

Ballerups planstrategi præsenteres som en opfølgning af visionen med handling. Strategien indledes derfor med en præsentation af visionen "Ballerup satser på mennesker" med dens tre temaer:

1. Vi satser på grøn puls – sund puls
2. Vi satser på kultur, der binder sammen
3. Vi satser på viden, der vil frem

I planstrategien er de tre visionstemaer bearbejdet til fem indsatsområder, der afspejler, at Ballerup er en fuldt udbygget kommune, med stigende pres på de grønne områder. Under den hidtidige byudvikling, som tog fart med 1960'ernes store boligbyggeprogrammer og fortsatte med eksperimenterende byggeri fra midten af 1970'erne har skabelsen af nye velforsynede boligområder været højt prioriteret. Det er sket delvis på bekostning af en opmærksomhed mod den samlede bydannelse, hvorved Ballerup har udviklet sig som en spredt by af boligenklaver med en lidt forsømt midtby. Derfor indgår en målbevidst strategi for midtbyen i den nye strategi. På trafikområdet skaber den spredte by behov for bedre sammenhæng med cykel og kollektiv transport. Ligeledes er den meget store gennemkørende trafik et problem, som kommune i mange år har arbejdet med at få forlagt til en ny udbygning af Frederikssund motorvejen. Som fuldt udbygget kommune med mange almennyttige boliger har kommunen ønske om at satse på ressourcestærke familier i de få boligområder, der stadig kan bygges. Endelig ønsker kommunen at øge samspillet mellem kommunens virksomheder og uddannelses- og forskningsinstitutioner. Grundlaget herfor er øget med fusionen mellem teknikum og Aalborg Universitet og SBI's kommende tilflytning fra Hørsholm.

De fem indsatsområder:

1. Vi forstærker den grønne og sunde profil
 - anlæg af stier
 - styrkelse af driften af det grønne,
 - sikring af kiler
 - klimaplan for reduktion af CO₂
2. Vi arbejder for bæredygtig trafik
 - Forbedring af kollektiv transport
 - Cykelstier
 - Omfarts(motor)vej
3. Vi skaber rammer for et spændende byliv
 - Arkitekturpolitik
 - Arkitektkonkurrence om bymidten
 - Udbygge kulturcentret
4. Vi gør plads til flere borgere i Ballerup
 - Fuldt udbygget, men søger arealer til byggeri af boliger for især ressourcestærke personer, idet kommunen har en overvægt af almennyttige boliger.
5. Vi satser på et stærkere uddannelses- og erhvervsliv
 - Uddannelse og erhvervsliv samarbejde

- Innovationsmiljøer
- Modernisering af gl. industriområder
- Servicering af erhverv

Omverden

Det indgik i kommunens overvejelser forud for visionskampagnen, at der var behov for at afklare kommunens rolle i regionen. I planstrategien fremhæves omverdensrelationen i tilknytning til de uløste problemer med den fremtidige linieføring af Frederikssundsvejen, behovet for forbedring af den kollektive trafik samt i tilknytning til et ønske om at sikre de grønne kiler, der jo løber på tværs af kommunegrænserne. Endelig ser kommunen sig som en integreret del af Øresundsregionen.

Ved siden af strategiarbejdet har kommunen udfoldet særlige omverdensorienterede initiativer ved at indgå i kommunesamarbejdet i Frederikssundfingren. Kommunen har nedsat et internationalt *ad hoc* udvalg under økonomiudvalget med det formål på det internationale område at arbejde mere strategisk end under det traditionelle venskabsbysamarbejder. Kommunen er således gået ind i det Europæiske samarbejde *European Edge Cities* for at drøfte forstadsproblemer med beslægtede kommuner.

I nedenstående figur er udvalgt elementer i Ballerups planstrategi for at belyse deres samspil i "den strategiske cirkel".

	Rolle - Identitet Fuldt udbygget forstads-kommune med stor arbejds-pladskoncentration Idé for fremtiden: "den forenede borger- og erhvervskommune"	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Ballerup vil kendes for En grøn puls – sund puls Kultur, der binder sammen Viden der vil frem	Grøn plan – udbygning af Ballerup idrætsby Frederikssund Motorvejen Lokal servicebus Arkitektkonkurrence for bymidten Boligudbygning langs zone- grænsen Samarbejde mellem er- hvervsliv, uddannelse og forskning	Regionen / Frederikssund- fingeren Øresundsregionen
	Partnere SBI & Aalborg Universitet European Edge Cities Danmarks Naturfrednings- forening Statens ejendomsselskab Freja	

Figur 2: Udvalgte elementer i Ballerup kommunes planstrategi

Det åbne land

I foråret 2007 etablerede Ballerup Kommune en række workshops og fokusgrupperforløb med forskellige temaer, og et af disse temaer blev kaldt *Grøn Puls- et grønt rum om et godt liv*. I forbindelse med formuleringen af strategien blev der afholdt omkring 50 forskellige begivenheder, bl.a. by vandringer, som kombinerede borgere, politikere og kommunale medarbejdere. På baggrund af dette arbejde, blev der udvalgt tre temaer og titlen på det grønne tema blev ændret til *Vi satser på grøn puls-sund puls*.

Ballerup kommunes planstrategi udpeger en række indsatsområder, som kommunen vil prioritere i de kommende år. Men samtidig er planstrategien så konkret, at den både fokuserer på temaer og lokaliteter, som kommunen vil ændre på i forbindelse med den kommende kommuneplan.

Grænsen mellem by og land får speciel opmærksomhed og målet er, at fastholde en klar og veldefineret overgang, så den egentlige natur fastholdes. Derudover er der fokus på en kobling mellem sundhed og god tilgængelighed til de grønne kiler og områder. Næsten 40 % af kommunens areal er landzone, og kommunen ejer 40% af landzonen. Dette giver en meget god mulighed for videre udvikling og anvendelse af de grønne områder. Og kommunen vil målrettet prøve at forbedre adgangen til visse områder i kilerne. Som et led i disse bestræbelser har Ballerup, i forbindelse med strategien, fokuseret på udviklingen af en Grøn Plan. Det er hensigten, at denne plan skal danne et kommende plangrundlag for forvaltningen og den fortsatte udvikling af de grønne, rekreative og naturprægede områder i kommunen.

Fokus er i den forbindelse på:

- Grønne byrum (pladser og alleer)
- Store landskabsstræk (kilerne) og forbindelser

I kommunen findes kun et privat landbrug, hvilket forklarer hvorfor der ikke fokuseres på dette erhverv i strategien.

Agenda 21

Et grundlæggende element, som er forholdsvis dominerende i strategien, er fokuseringen på bæredygtighed. Kommunen har tidligere opereret med lokal Agenda 21, men dette er nu overført til mere generel stillingtagen og forvaltning af bæredygtighed.

Proces

Kommunen lavede først en analyse af kommunens styrker og svagheder gennem fokusgruppeinterview med udpegede interessenter, der udviklede forskellige udviklingsscenarier. På den baggrund lavede planadministrationen lavede et oplæg med 4 temaer, der blev diskuteret og vedtaget af politikerne som et oplæg, der kunne kickstarte borgerdebatten. Der blev produceret pjecer, postkort og diskussionsmateriale. Derefter gik en stor visionskampagne i gang med en visionsevent på hovedgaden, hvor der blev uddelt ca. 7000 sæt med pjecer, postkort osv. og politikere og medarbejdere var

ude til mere end 40 forskellige arrangementer og begivenheder i løbet af to måneder. Det var virksomhedsbesøg, events i hovedgaden, byvandring, events ved sportsarrangementer, oprettelse af borgerpanel til kommentering af forslag, husstandsomdelte pjecer og postkort, som borgene kunne udfylde med gode ideer (400 benyttede sig af det) osv. Resultatet var mere end 6000 konkrete ideer. Derefter gik forvaltningen det hele igennem og skabte en fælles referenceramme, der blev udfyldt i planstrategien. Planstrategien kom gennem almindelig politisk sagsbehandling og vedtaget, og der blev trykt en kort udgave i pjeceform. Der blev afholdt almindelig offentlig høring med et ikke så velbesøgt borgermøde. Der blev da heller ikke gjort noget særligt ud af dette møde, da man havde været gennem den omfattende visionsproces.

Proces:

- Analyse af kommune ud fra interessant fokusgruppeinterview
- Politisk og administrativt oplæg til 4 visionstemaer
- Udformning af stort visionskampagne materiale
- 2 måneders visionskampagne med over 40 begivenheder: 6000 konkrete indkomne forslag
- Forvaltningens opsamling og udarbejdelse af fælles referenceramme til planstrategi
- Almindelig politisk sagsbehandling og vedtagelse
- Almindelig offentlig høring med et borgermøde

Roskilde kommune: "Udvikling med omtanke"

(43 sider)

Formålet med strategien

Kommunen har mange strategier i forvejen og har ikke brug for flere, mente man. Planstrategien skulle i stedet være fokuseret og afklare bestemte temaer inden kommuneplanarbejdet. Det ene tema udsprang af tidligere beslutninger i sammenlægningsudvalg om bymønstret i den nye storkommune, dertil kom et aktuelt politisk tema om kultur og et tema om det åbne land som nyt område. Planchefen mener, at det var en planlæggertilgang, man anlagde, og man ville gerne have formaliseret beslutninger fra sammenlægningsudvalget i planlæggersprog som oplæg til kommuneplanen.

Planstrategien skulle være første signal om, hvordan politikerne mener, at kommuneplanen skulle se ud, og udgør derfor et forarbejde til kommuneplanen. Kommuneplanen bliver en fysisk plan. Planstrategien kan være forældet, når kommuneplanen kommer, som planchefen siger. Der er ikke budget med.

Kommuneplanstrategien er en justering og understregning af det eksisterende, og et forarbejde og styreredskab til at komme videre med kommuneplanen, som en politiker siger.

Planstrategien er:

- Forarbejde til kommuneplan
- Fokuseret fysisk strategi
- Justering og understregning af det eksisterende

Strategiens indhold

Roskildes strategi indledes med byrådets overordnede vision:

- At sætte borgerne i centrum
- At Roskilde skal bære et stærkt center – omgivet af bæredygtige lokale bysamfund
- At Roskilde har et varieret uddannelses- og erhvervsliv, der arbejder tæt sammen og er et attraktivt hjemsted for højteknologiske videnbaserede virksomheder
- At Roskilde er brobygger mellem Sjællands- og Hovedstadsregionen.

Udnævnelsen af én by som den nye kommunes stærke hovedby har Roskilde til fælles med flere andre kommuner, som efter kommunesammenlægningen har været nødt til at beskæftige sig med byernes opgave og rollefordeling. Udnævnelsen af én stærk hovedby, er vigtig for kommunens konkurrencekraft – og de politiske udmeldinger om de mindre byers rolle er vigtig for kommunens sammenhængskraft.

På baggrund af den overordnede strategi udmeldes følgende emner, som kommune ønsker at afklare som indledning til kommuneplanlægningen.

1. Bymønstre (14 sider)
2. Kultur og idræt (4 sider)
3. Det åbne land (12 sider)

Bymønstertemaet er det vægtigste i strategien og behandler langt flere temaer end blot rollefordelingen mellem Roskilde og de øvrige bysamfund, nemlig boligudbygning, byomdannelse, erhvervsudvikling og trafik. Det mest centrale budskab i strategien er formentlig udmeldingerne om ønsker og ideer for integration af byomdannelse, erhvervsudvikling, kulturpolitik og samarbejde med Roskilde universitetscenter. Med en begrænset rummelighed på nye arealer og et ønske om at bevare og styrke den grønne ring omkring Roskilde bliver byomdannelse og byfortætning aktuelt i byen. Især to initiativer viser interessen for integrerede byudvikling. Det ene er omdannelsen af den såkaldte "Unicongrund" til en bydel med vægt på oplevelsesøkonomi. Kulturpolitikken rettes derfor også mod udviklingen af området. Det andet initiativ vedrører planer for udvikling af et erhvervsareal med plads til 4.000 arbejdspladser ved Trekroner, som er nabo til Roskilde Universitet og forsynet med egen station. Her vil byrådet i samarbejde med universitet, forskerparken CAT og private investorer arbejde for etablering af et vækstmiljø, som i sin organisation og fysiske udformning skal fremme innovation og iværksætteri, bl.a. med plads til studenteriværksætteri fra RUC.

På kulturområdet udmelder byrådet foruden opgaverne på Unicongrunden en støtte til at skabe optimale rammer for Roskildefestivalen.

Som følge af kommunens nye ansvar for planlægning af det åbne land udmelder byrådet en række af de opgaver, som byrådet vil varetage i det kommende arbejde.

Omverdensrelationer behandles med orientering mod Fingerplanen, f.eks. planens bestemmelser om friholdelse af de grønne kiler, og ved konstateringer af, at Roskildes som by i Hovedstadsregionen er velforsynet med regionale trafikforbindelser. Som mål for udviklingen ser Roskilde sig i en rolle som forbindelsesled mellem Hovedstadsregionen og det øvrige Sjælland. Ingen af disse temaer indgår dog med nogen tyngde i planstrategien. Til den nære omverden hører Roskilde universitet og DTU's afdeling i Risø. I betragtning af byrådets udmeldinger om at fremme en videnbaseret økonomi i kommunen kan det undre, at relationerne til disse to universiteter behandles så sparsomt (forslaget om studenteriværksætteri i et kommende erhvervsområde ved Trekroner). Medens det f.eks. i Herning er et brændende spørgsmål, at holde på de studerende og at trække dem ind til bymidten i hverdagen, nævnes samspillet med universiteternes ansatte og studerende slet ikke.

I nedenstående figur er udvalgt elementer i Roskildes planstrategi for at belyse deres samspil i "den strategiske cirkel".

	Rolle – Identitet	
	Privilegeret købstadskommune i Hovedstadsregionen	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Værne om eksisterende by- og landskabskvaliteter Tilpasse Roskilde by til udfordringerne i vidensamfundet	Byomdannelse integreret med bolig, erhvervs- og kulturudvikling Unicongrunden Trekroner erhvervsområde	Brobygger mellem hovedstadsområdet og Sjælland
	Partnere	
	Roskilde Universitet Forskerparken CAT Private investorer Roskildefestivalen	

Figur 3: Udvalgte elementer i Roskilde kommunes Planstrategi

Det åbne land

Roskildes planstrategi indledes med en virtuel flyvetur, hvor kommunens visioner fremlægges i fugleperspektiv, som det også kendes fra Nils Holgersens rejse. Igennem flyveturen fremlægges en vision for den fremtidige Roskilde kommune. Strategien bliver dog hurtigt mere konkret og betoner funktionen af den grønne ring som afgrænsning af byudviklingen, men samtidig udgør den koblingen til det åbne land. Der er en klar reference til planlovens bestemmelser omkring det åbne land, og en række forskellige centrale temaer omkring det åbne land tages op og beskrives. Eksempler på temaer er *Sammenhængende naturområder*, *Bedre adgang til natur og åbent land*,

samt *Bevaring og udvikling af landsbyer og kulturmiljøer*. Der er desuden en kobling til Fingerplanen og anerkendelse af de rammer, som denne plan angiver for så vidt angår den fremtidige byudvikling. Fingerplanen nævnes således også som årsagen til, at den fremtidige byudvikling påtænkes at forsatte vest mod Viby. En medvirkende årsag er de gode muligheder for kollektiv transport, som findes i denne del af kommunen. Derudover nævnes, at der i øvrigt ikke ønskes mere byudvikling i det åbne land.

Landbruget er medtaget i planstrategien som et separat tema, og strategien forholder sig til landbruget som erhverv. Det fremgår blandt andet af, at strategien indeholder en kortlægning af værdifulde landbrugsområder. Temaet er dog først medtaget i den seneste fase af strategien på opfordring af en heltidslandmænd, og området domineres generelt af deltids- og hobbybrug. Fuldtidsbrug udgør en meget lille andel af det samlede landbrug. I forbindelse med landbrugstemaet nævnes, at kommunen vil gennemføre en landskabskarakterkortlægning, som skal danne grundlag for kommuneplanens retningslinier med hensyn til at bevare og beskytte værdifulde landskaber og landskabslementer.

Agenda 21

Agenda 21 er blevet anvendt til meget konkrete projekter og en egentlig strategi er først nu ved at blive udviklet. Pt. er Agenda 21 ikke integreret i kommuneplanen og har intet separat opslag i strategien.

Proces

Temaerne kom frem i en dialog mellem planchefen og direktionen, og der blev afholdt et seminar med byrådspolitikerne, hvor strategien blev diskuteret og bekræftet. Desuden blev der gennemført en proces, hvor nøglepersoner og nøgleinteresser (30-40) blev udpeget og inviteret af kommunen til at deltage i fokusgruppeinterview, der blev styret af en konsulent udefra. Det var folk, som havde synspunkter på udviklingen, der blev inviteret, fx lokal købmand og formanden for en naturforening. Det skulle være forskellige mennesker med forskellige synspunkter, og de forskellige synspunkter blev samlet for at de kunne diskutere emner sammen. Det blev kvalificerede indlæg. Konsulenten skrev det sammen i et oplæg, som dannede grundlag for det videre arbejde med planstrategien. Fra de øvrige forvaltninger blev inddraget medarbejdere, hvor det var relevant, fx fra kultur og idræt og miljø. Der blev lavet en offentlig høring og 3 borgermøder i 3 områder af kommunen, hvor der deltog ca. 20 på hver. Kommentarer blev indarbejdet i hvidbog, og integreres i arbejdet med kommuneplanen.

Proces:

- Plantema fra dialog mellem planchef og direktion
- Nøglepersonsinterview i fokusgrupper
- Konsulent skriver oplæg, der bruges af administration
- Sammenskrevet forslag diskuteres på politikerseminar og bekræftes
- Almindelig politisk sagsbehandling
- Offentlig høring med 3 borgermøder

Næstved kommune: "Ny kommune – ny fremtid"

(31 sider)

Formålet med strategien

Planstrategiprocessen skulle bruges til at lave en helhedsorienteret strategi, der kunne være overordnet andre strategier, og samtidig skulle processen skabe et dialogrum til politikerne, hvor de kunne skabe fælles ståsted og grundlag for politikken i den nye kommune. Afsættet skulle tages i politikernes ønsker og visioner, og derfor var der ikke fokus på borgerinddragelse. Der havde tidligere været et større visionsarbejde med borgerkonference, hvor der blev lavet fremtidsbilleder, og man havde også kørt en tilsvarende proces med erhvervslivet. Konklusioner var samlet i en rapport, som også blev brugt indledningsvist. Men planstrategien skulle være udtryk for politikernes ønsker til og strategisk ledelse af kommunen, og derfor var det mest hvidbogen, der dannede udgangspunkt for planstrategien. Planstrategien er opbygget med en lang række indsatsområder, hvor der under hver skitseres, hvad kommunen konkret vil gøre for at opfylde målene på indsatsområderne. Der er ikke budget med endnu, men det kommer næste gang. Kommuneplanen skal være en fysisk plan.

Planstrategien er:

- En helhedsorienteret strategi
- Udvikling af politiske mål
- Forarbejde til kommuneplan
- Strategisk ledelsesdokument internt
- Dokument udadtil

Strategiens indhold

Strategien arbejder under den overordnede tema "Næstved er nærhed" med følgende temaer:

- Agenda 21
- Sundhed
- Natur
- Trafik
- Kultur, fritid og oplevelse
- Uddannelse
- Erhverv og arbejde
- Turisme
- Bymidten
- Bosætning

Ved gennemgangen af disse temaer får planstrategien udmeldt en række lokalt begrundede indsatsområder. Her skal fremhæves de områder, som er med til at give planstrategien sin særlige lokalt forankrede profil.

Sundhedsområdet er interessant, både fordi det følger en ny trend for at beskæftige sig med initiativer, der bidrage til en almen forebyggende indsats for sundhedsfremme med et mere aktivt liv for borgerne. Dels er det interes-

sant, fordi der fremlægges en strategi for at skabe en særlig kompetence indenfor sundhedsuddannelserne i et samspil mellem sundhedsområdet, erhvervsområdet og uddannelsesområdet.

I den generelle byudviklingsstrategi bemærkes det, at Næstved by udpeges som lokomotiv såvel i den regionale udvikling som for kommunen: ”Næstved er lokomotiv i den regionale udvikling, fordi Næstveds udbud af arbejdspladser, indkøbs- og uddannelsestilbud, offentlige og private servicevirksomheder, og oplevelses- og kulturtilbud har og fortsat skal have betydning langt udenfor kommunens grænser.” ”Næstved er hele kommunens lokomotiv, ... ”(s. 5)

Prioriteringen af Næstved som kommunens kraftcenter afbalanceres med en række tilkendegivelser om at der i de øvrige bysamfund skal finde en udvikling sted så deres rolle som servicecentre kan opretholdes.

Som et tredje profilerende element skal det nævnes, at planstrategien i vid udstrækning tager udgangspunkt i den nye geografi, som blev tegnet med den seneste landsplanredegørelse. I denne nye geografi er Næstved sammen med de fleste øvrige byer på Sjælland blevet integreret i ét stort Sjællandsk bolig- og arbejdsmarked.

Det erkendes således i planstrategien, at kommunen reelt er integreret i Københavns bolig- og arbejdsmarked. ”Alle byer i Næstved, små som store, er reelt forstæder til København. Om man bor i landsby, centerby eller Næstved by er et personligt valg, men det samlede udbud af muligheder bestemmer, om man vælger Næstved eller en anden kommune på Sjælland.” (s. 5) (Understregninger tilføjet).

I afsnittet om bosætning dukker afhængigheden af København indirekte op igen, ved erklæringen om, at ”arbejdet med Næstved bymidtes attraktivitet og kulturelle tilbud, styrkelsen af handelslivet og udviklingen af Næstved kommune som sundhedsmekka skal profilere Næstved Kommune som bosætningskommune.” (s. 25, understregning tilføjet). Rollen som bosætningskommune tages som udgangspunkt for strategien på trafikområdet, som indledes med: ”Næstved Kommunes placering på Sjælland er en trafikal udfordring. Betydningen som bosætningskommune forstærker denne udfordring. Næstved Kommune vil derfor løbende synliggøre behovet for fortsat udbygning af de regionale trafikforbindelser – ikke mindst forbindelserne til København.” (s. 12). Under indsatsområder opregner byrådet en række initiativer, hvoraf de fleste drejer sig om forhandlinger, som skal søges gennemført og samarbejder, der skal etableres.

Ved siden af rollen som bosætningskommune fremhæves også Næstveds rolle som regionalt detailhandelscenter.

På uddannelsesområdet formulerer byrådet en strategi om at styrke samarbejdet med Roskilde Universitet, bl.a. ved at etablere en RUC-sattelit i Næstved.

I nedenstående figur er udvalgt elementer i Næstveds planstrategi for at belyse deres samspil i ”den strategiske cirkel”.

	Rolle – Identitet	
	Regionalt detailhandelscentrum ”Forstad til København”	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Fastholde og udvikle Næstved som videns-, uddannelses-, wellness-, sundheds- og oplevelsescentrum i Region Sjælland	Næstved Arena Sundhedsfaglig Campus RUC-satellit Udbygning af omfartsveje og højklasset togforbindelse til København	Hovedstadens pendlingsopland, bolig- og arbejdsmarked
	Partnere	
	Roskilde Universitet Næstved Sygehus Lokale uddannelsesinst. Idræts- og friluftssorg. Movia, Vejdirektoratet, DSB, lokale erhvervsliv	

Figur 4: Udvalgte elementer i Næstved kommunes planstrategi

Det åbne land

Planstrategien danner rammen for den egentlige kommuneplan. Kommuneplanen er i Næstved blevet udarbejdet som en egentlig fysisk plan og den minder meget om en regionplan. Der er med andre ord en tæt kobling mellem planstrategien og kommuneplanen. Teksten i planstrategien er så konkret, at den nu også udgør kommunens grønne politik.

Inddragelsen af det åbne land kommer til udtryk på forskellig måde. Kommunen nævner indledningsvis i strategien, at det er målet at ”*gøre Næstved til det naturlige centrum for virksomheder i videns- og oplevelsessamfundet. Dette skal ikke ske på bekostning af landbrugs- og industrisamfundet men som et nødvendigt supplement da beskæftigelse i disse områder forsat vil falde*”. (planstrategien s. 5). Fokus er derfor på det åbne land som en ressource, der kan befordre en branding af kommunen i forhold til besøgende og turister og i forhold til, at forbedre af befolkningens sundhed og helse.

Derimod er der ikke stor fokusering på bevaring af specielle arter eller habitater. Koblingen til det åbne land kommer til udtryk under afsnittet om sundhed, som både forholder sig til anvendelsen af kommunens grønne områder og til parkerne i kommunen. Der fokuseres på udviklingen af forbedringer af mulighederne for at færdes på cykel og til fods i naturen. Ligeledes vægtes sundhed og bæredygtighed i kommunes fysiske planlægning. Fokuseringen på betydningen af natur kommer også til udtryk igennem det forhold, at kommunes har tilknyttet et korps af naturvejledere til folkeskolerne.

Naturen var ikke nævnt som separat tema i den udarbejdede hvidbog, men er kommet ind i den endelige strategi på foranledningen af politikerne. Der

er i kommunen stor bevidsthed blandt politikere omkring værdien af natur og grønne områder, og det nævnes i strategien at *"byrådet betragter naturen, som et af kommunens helt store potentialer"* (Planstrategien s.10). Næstved kommune havde allerede inden kommunalreformen udarbejdet en grøn plan, som indeholdt grønne kiler. Tankegangen om at få det grønne ind i byen i form af kiler og lignede stammer m.a.o. fra gamle Næstved kommune. Denne politik er nu blevet udbredt til de andre udviklingscentre, som indgår i den nye Næstved Kommune og det fremgår, at natur skal integreres på tværs af strategiens temaer. Der findes f.eks. skovrejsningsprojekter i tre områder på 200 ha, hvor kommunen har foræret jord til Skov- og Naturstyrelsen, som nu rejser skov på disse områder

Kommunen påpeger desuden, at man vil gennemføre en landskabsvurdering for at udpege de områder, hvor der er en koncentration af landskabelige, naturmæssige og kulturhistoriske værdier. Det gennemføres i øjeblikket, som en test ved Præstø fjord. Kommunen har indgået i et tværkommunalt samarbejde med to nabokommuner Faxe og Vordingborg omkring en koordinering af en landskabsvurdering omkring Præstø fjord, som især har fokus på biologiske aspekter.

Landbruget indgår mere i kommuneplanen end i planstrategien, og der er i kommunen en erkendelse af, at det nok burde have indgået under erhvervsområdet. Der er dog en forventning om, at landbruget som erhverv vil indgå med større vægt i den næste planstrategi. Fraværet i denne første udgave afspejler også, at det er et nyt område for kommunen..

Agenda 21

Næstved kommune har en længere tradition for arbejdet med Agenda 21, og fokuseringen på bæredygtighed er blevet integreret på tværs af kommunens planstrategi. Agenda 21 arbejdet har samtidig fået en omfattende omtale i den første del af strategien og omtales i hvidbogen, som byrådets overordnede tilvalg, hvilket forklarer den senere fokusering. Der var et politisk ønske om, at Agenda 21 skulle beskrives mere udførligt, hvilket bl.a. skyldes, at det tidligere har udgjort et selvstændigt tema i kommunen. Der er efterfølgende udarbejdet en handleplan for Agenda.21, men der foreligger ikke nogen selvstændig Agenda-21 strategi, så også for dette område udgør planstrategien et vigtigt dokument.

Proces

De startede med at lade en konsulent interviewe politikerne fra byrådet enkeltvis og skrive en hvidbog på den baggrund, der var opdelt i faglige og strategiske emner. Hvidbogen blev diskuteret med politikerne igen. Processen blev planlagt og styret af en kommuneplangruppe med udviklingsafdelingen og teknisk forvaltning som styrende. Efter politikernes accept af hvidbogen blev 150 ledende medarbejdere aktiveret i tværgående arbejdsgrupper for at bearbejde og konkretisere teksten. Dernæst lavede kommunen et stort arrangement med workshops med politikere og medarbejdere, hvor forskellige emner blev diskuteret, fx om Næstved kommune som lokomotiv

og natur i Næstved. Derefter blev planstrategien sammenskrevet og ført gennem en normal politisk sagsbehandling i udvalg og byråd. Efter byrådets godkendelse blev den sendt i almindelig offentlig høring med et enkelt borgermøde, der dog var velbesøgt. Derefter blev den politisk vedtaget.

Proces

- Interview med byrådspolitikere enkeltvis
- Konsulent skriver hvidbog fra interview
- Politikere kommenterer hvidbog
- 150 ledende medarbejdere i tværgående arbejdsgrupper konkretiserer
- Stort fællesarrangement med workshops med politikere og medarbejdere
- Sammenskrivning af planstrategi
- Almindelig politisk sagsbehandling
- Almindelig offentlig høring med et borgermøde

Odense kommune: "At lege er at leve"

(53 sider)

Formål med planstrategien

Der er taget afsæt i en stor visionsproces med byrådet og eksterne parter, som kommunen gennemførte i 2007. Der blev afholdt workshops med mange forskellige brugere af byen og efterfølgende vedtaget en vision, der kom til at hedde: At lege er at leve. Der blev brugt mange kræfter på denne proces. Planstrategien skulle derfor ikke være en gentagelse. Planstrategien skulle i stedet være en konkretisering og praktisk udførelse af den allerede vedtagne vision, hvor visionen skulle oversættes til noget konkret indenfor de forskellige fagområder, og i måden man samarbejder på i kommune. Planstrategien skulle samle kommunens forskellige politikker, og både være et strategisk dokument og oplæg til en revision af kommuneplanen. Der er visse budgetmæssige anvisninger i strategien. Det er ikke afgjort, hvordan kommuneplanen skal se ud.

Planstrategien er:

- En overordnet helhedsstrategi for øvrige politikker
- Understøttelse af den eksisterende vision
- Forarbejde til kommuneplan

Strategiens indhold

Planstrategien har stor bredde både i behandlingen af udfordringer og forslag til temaer for kommuneplanlægningen:

Udfordringer og muligheder kan resumeres som:

- En region klemmt inde mellem Århus og København, men hvor man identificerer potentialer i institutioner som universitetshospitalet og Syddanske universitet
- Tilknytning til Øresundsregionen som opland
- Infrastruktur – med en spirende rolle som logistik center for virksomheder, trafikale problemer på vejen mod trekantområdet og potentialer ved udviklingen af Odense lufthavn.
- Omdannelsen fra produktions til videnerhverv
- Bosætning med fraflytning af ressourcestærke personer og en begyndende integration i hovedstadsområdet
- Potentialer i byens egen infrastruktur, boligområder, grønne områder
- Forpligtelsen til at føre en bæredygtig politik – kommunen har tilsluttet sig Aalborg erklæringen.

På baggrund heraf og i lyset af den forestående kommuneplanlægning udvælges følgende temaer:

- Byudviklingsstrategi
 - Bystruktur
 - Byomdannelse
 - Pladser
 - Fodgængerforbindelser
 - Byfornyelse
 - Boligområder
 - Erhverv
- Detailhandel
 - Centerstruktur
- Infrastruktur
 - Trafikmiljø
 - Kollektiv trafik
 - Vejplan og stiplan
- Det åbne land

Med det store afsnit om udfordringer, skabes en bred overordnet opfattelse af, at Odense erkender, ikke at være en storby, som beror på sit regionale opland. Byen kommer i 2. række i forhold til Århus og København, og kommunen erkender at være på vej ind i et opland til København og Øresundsregionen. Denne erkendelse giver grundlag for at føre en bosætningspolitik, som er orienteret mod fastholdelse af unge, af seniorer og måske især af de ressourcestærke familier, som er på vej væk fra Odense. Den begyndende integration i Øresundsregionen giver grundlag for at føre en kultur- og eventpolitik, som skal forsøge at trække på det store opland i hovedstadsområdet, og en erhvervs- og infrastruktur politik, som skal understøtte Odenses stigende betydning som logistikcenter. Set i lyset af egne potentialer som by, foreslås det at understøtte udviklingen af videnerhvervene i byen (forslag til samarbejde med Syddansk Universitet, Forskerparken og Universitetshospitalet), at understøtte af byens kvaliteter som uddannelsesby

(boliggaranti til og jobmuligheder for studerende) samt at gøre en indsats overfor vækstlagene i kulturlivet og iværksættere i erhvervslivet.

Planstrategiens første del om ”udfordringer og strategier” rummer en række væsentlige betragtninger om kommunens placering i den nye danske geografi. Placeringen mellem Århus og København fremhæves. I afsnittet om bosætning og livsudfoldelse fremhæves, at Odense mister dele af sin ressourcestærke befolkning. Gennem de seneste 10 år har kommunen oplevet en nettofraflytning af personer i alderen 26 – 35 år, erhvervsaktive med en videregående uddannelse og en årsindkomst på 250-500.000 kr. De flytter typisk fra en lejlighed i Odense til en villa/parcelhus i en af omegnskommunerne - eller til Århus eller København. (S. 18). Især tilknytning til København og Øresundsregionen fremhæves:

”Øresundsregionen er et af Europas mest potentielle vækstområder med en udvikling, der i dag breder sig til det meste af Sjælland og langt ind i Sydsverige. Forbindelsen mellem Fyn og Hovedstadsområdet - Storebæltsbroen og de hyppige transportforbindelser – har umiddelbart betydet en øget tiltrækning til Hovedstadsområdet. De seneste år har interessen været stigende for Fyn og Odense som potentielt opland. Først og fremmest i kraft af en øget interesse for bosætning, men også for Odense-området som opland for logistik, uddannelse, turisme og særlige events.” (s. 11)

På denne baggrund formuleres et ønske om at kommunens skal knytte sig til Øresundsregionens udvikling af globalt orienterede erhverv:

”Byrådet ønsker at fremme samspillet på tværs af Storebælt således, at Region Syddanmark indgår som opland for bosætning, oplevelse, viden uddannelse og logistik i tilknytning til Øresundsregionen.” (s. 11).

I figur 4 er udvalgt elementer i Odense kommunes planstrategi for at belyse deres samspil i ”den strategiske cirkel”.

	Rolle – Identitet Storby i udkanten af Danmarks to vækstregioner med stagnerende handel og fraflytning af ressourcestærke personer	
Vision – mål Syddanmarks vækstcenter Vidensby Den "legende by" Styrkelse af vækstlag indenfor kunst og erhverv Bolig-, event- og logistikby i Øresundsregionen	Planer – projekter Kvarterplan for bymidten Iværksættere og kreative erhverv i bymidten Udvikling af universitetets campus Nyt regionalt universitetshospital i tilknytning til SDU Udvikling af forskerparken EventHouse Indsats for bæredygtig trafik og byudvikling	Omverden I oplandet til Hovedstads- og Øresundsregionen
	Partnere Syddansk Universitet Freja Kredsen omkring Aalborg Commitments	

Figur 5: Udvalgte elementer i Odense kommunes planstrategi

Det åbne land

Kommunens strategi opdeler anvendelsen af det åbne land i kategorierne benyttelse og beskyttelse. I den forbindelse fremhæver kommunen også behovet for beskyttelse af kulturhistoriske og grundvandsmæssige forhold. Kommunen afventer de statslige vand og naturplaner, men har samtidig aktivt benyttet sig af muligheden for at påvirke planerne igennem den ide og udformningsfase, som er forbundet med udviklingen af udarbejdelsen af de statslige planer. For så vidt angår de mindre lokalesamfund afspejles nærheden til Odense af, at det nævnes, at det kan blive nødvendigt at ændre landzone grænserne i de landsbyer, hvor alle boligudviklings arealer er opbrugt.

Kommunen formulerer i strategien en række klare punkter omkring natur og miljø med henblik på en indarbejdelse af disse i den nye kommuneplan. Disse punkter tager klart afsæt i den ramme, som blev udstukket igennem den sidste region plan, men fremgår det at kommunen vil tilpasse disse retningslinier igennem målrettede analyser på en række forskellige områder, såfremt det bliver nødvendigt. Som et led i dette vil kommunen gennemføre en landskabskarakter analyse. Denne vil specielt blive anvendt i forbindelse en anlæggelsen af nye byudviklingsområder. På trods af strategien indledningsvis forholder sig til benyttelse og beskyttelse er det beskyttelses aspektet, som er det mest omfattende. Ikke mindst er der stort fokus på forbedringen af forholdene på naturområdet, herunder vilkårene for de enkelte habitater. Som et led i denne fokusering udpeger kommunen et antal indsatområder områder, hvor kommunen vil skabe ny natur. Disse områder udgør en forholdsvis stor del af det åbne land og de følger typisk eksisterende vandløb eller er knyttet til eksisterende skove. Kommunen har samtidig startet en

proces, som fokuserer på en multifunktionel anvendelse af landskabet, et arbejde som finder sted i forbindelse med udarbejdelsen af en landskabsanalyse. Kommunen medgiver i den forbindelse, at landbruget som erhverv ikke rigtigt er medtaget i planstrategien, men at det vil indgå i den kommende kommuneplan.

De kulturhistoriske forhold nævnes forskellige steder i strategien. Kommunen ønsker at komplementere amtets kulturhistoriske udpegninger yderligere med udpegninger af hovedgårde, hovedgårdlandskaber og bevaringsværdier i de 24 landsbyer, som endnu ikke er væsentligt berørt af udviklingen. Planstrategien er omfattende, men som følge deraf er der også en meget præcis redegørelse for, hvordan kommunen vil forvalte de nye planområder - ikke mindst det åbne land og de kulturhistoriske forhold. Kommunen har således, som en af de få kommuner i denne undersøgelse, en meget klar strategi på det kulturhistoriske område.

Agenda 21

Kommunen opfatter planstrategien, som en lokal Agenda 21 strategi der modsvare planlovens krav. Bæredygtighed er som tema tænkt ind alle strategier og planområder, og bæredygtigheds betragtninger er især synlige på miljø og klimaområdet.

Proces

Der er arbejdet meget lukket med planstrategien, som planchefen siger, og der har været tale om en traditionel proces. Alle kræfter var brugt på visionsprocessen og tidsplanen skulle holdes, så det blev en hurtig proces. Planstrategien er lavet i Byplan, der er en del af borgmesterforvaltningen, med inddragelse af enkelte andre forvaltninger, hvor det var nødvendigt. Der er desuden lavet et enkelt interessent-møde, men ikke efter en bestemt plan. Næste gang vil man lave en klar kommunikations- og inddragelsesplan og en plan for offentlighedsproceduren.

Der var stor politisk interesse for planstrategien – større end forventet i administrationen – og det forklares med, at det var første gang, at der kom noget konkret i forhold til gennemførelse af visionen. Her stod de ting, der var nærværende for borgerne, og det var tydeligt, at politikerne havde ejerskab til den, og de vedtog den enstemmigt. Kommunen har fulgt helt almindelig politisk sagsbehandling, og der er lavet en normal offentlig høring med et enkelt borgermøde på rådhuset.

Planchefen mener selv, at planstrategien er præget af, at processen skulle gennemføres hurtigt, og at planstrategien kun er stærk, fordi den ikke står alene. Den skal ses i sammenhæng med visionen og visionsprocessen, og dernæst kommuneplanprocessen for at opnå sin fulde styrke.

Proces:

- Byplanafdeling arbejder selv med strategi
- Øvrige medarbejdere inddrages når nødvendigt

- Et mindre interessant møde med kommentarer
- Almindelig politisk sagsbehandling
- Almindelig offentlig høring med et borgermøde

Faaborg-Midtfyn Kommune: "Forestil dig et moderne dansk Toscana..... "

(37 sider)

Formålet med strategien

Kommunen tager afsæt i en politisk visionsproces fra kommunesammenlægningen, hvor der var et 2 dages strategiseminar, og der blev lavet en vision. Formålet med planstrategien er ikke at lave en ny vision, men i stedet en fokuseret udviklingsstrategi, der skal være strategisk overliggende i kommunen. Strategien skal derfor ikke omfatte alt, men til gengæld meget nøje udvalgte udviklingsområder, der omtales som de 8 strategiske indsatsområder. Strategien handler ikke kun om fysisk planlægning, den er bredere end som så, men der er også fysisk planlægning i den. Strategien skal tage afsæt i at løse konkrete problemer. Den skal udgøre et overordnet styringsredskab i kommunen, der på udvalgte udviklingsområder kobler strategi, handlinger/projekter og budget og sætter fokus på tværs af kommunen. "Vi synes, der er set for mange strategier, der havner på en hylde, det skal vores ikke", lyder det fra planchefen. Kommunen havde indtægter fra et kommunalt salg, der er blevet sat i en udviklingspulje til at finansiere projekter, der ligger indenfor planstrategien.

Planstrategien er tænkt som et stærkt styringsredskab, der kan integrere alle de mange styringsredskaber, som man har i kommunen, og som kan samle politikerne om nogle fælles prioriteringer. Desuden er den en markedsføring af kommunen i forhold til omgivelserne. Den skal op på strategimøder og budgetseminarmøder hvert år for at se, hvordan det går, og om der skal nye emner ind. Den skal altså revideres hvert år (og der er lavet modeller for, hvordan denne proces skal forløbe), men kun have hovedeftersyn hvert 4. år (der indgår også model for, hvordan det skal foregå). Det er afgørende at planstrategien udvikler sig fortløbende.

Planstrategien er forarbejde til kommuneplanen, som bliver en fysisk plan. Dermed har kommunen en udviklingsstrategi (planstrategien), en fysisk kommuneplan og sektorpolitikker, der skal koordineres og fungere sammen. Det er et ambitiøst styringsprojekt, mener planchefen selv.

Planstrategien er:

- Fokuseret udviklingsstrategi
- Overordnet internt styringsredskab
- Markedsføring af kommunen
- Forarbejde til kommuneplanen
- Budgetbinding

Strategiens indhold

I den indledende gennemgang af kommunens udfordringer karakteriseres kommunen som en "udkantkommune" med følgende træk:

- Øget konkurrence om bosætning og erhverv, på grund af den stigende dominans fra de store byer.
- En befolkning, med flere ældre i forhold til unge
- Lave gennemsnitsindkomster
- Få unge, der tager gymnasiale og videregående uddannelser
- Udnyttelse af de meget forskellige landskabelige og beliggenhedsmæssige egenskaber, der er i kommunen.

I planstrategien tilkendegives, at det vigtigste for kommunen er at styrke sin position som bosætningskommune. Dermed sker der et fravalg f.eks. af en erhvervsstrategi og centerstrategi. De otte indsatsområder er således også alle forenede i en bestræbelse på at højne kommunens bo- og levekvaliteter, som i særlig grad profilerer denne strategi:

- Børn & unge
- Kultur & fritid
- Sundhed & velvære
- Faaborg i forandring
- Attraktive landsbyer og landdistrikter
- Spændende by- og boligmiljøer
- Landskab, natur og friluftsliv
- Den digitale kommune

Ét erhvervsrelateret tema kan dog tilføjes som noget, der profilerer Faaborg-Midtfyns strategi, nemlig forslaget om at understøtte en videreudvikling af produktion af kvalitetsfødevarer, baseret på regionale forudsætninger og traditioner. Herunder vil kommunen understøtte udviklingen af nye lokale tilbud og iværksætteri på området.

Kommunens valg af en bosætningsorienteret strategi vil vi opfatte som udtryk for en strategisk fokusering, fordi indsatsområderne kan begrundes med den erkendelse, som kommunen har erhvervet under den indledende situationsanalyse ("MUST"-analysen). Også udmeldingen af temaer, som byrådet vælger at lægge til grund for kommuneplanen, er præget af fokusering mod de centrale spørgsmål om bosætning kombineret med løsning af nødvendige opgaver. Til de nødvendige opgaver hører "fastlæggelse af byroller og byudvikling", som følge af at centerbyer med roller defineret i de gamle kommuner nu skal fungere i én ny kommune – og "landskabsplanlægning", som følge af kommunens nye lovfæstede opgaver på området. Tilbage står som prioriterede opgaver:

- Detailhandelsplanlægning ("en vigtig brik i at sikre levende byer, herunder velfungerende bymidter i de større byer" – s. 29)

- Planlægning med fokus på friluftstilbud ("kommunens største trækplaster er det smukke landskab, der i særlig grad er attraktivt i forhold til at udvikle gode friluftstilbud" – s. 29)
- Masterplan for Faaborg ("Faaborgs smukke placering ved det smukke øhav, for foden af bakkerne og skovene, giver byen et særligt potentiale i forhold til at tiltrække moderne familier og kreative erhverv"... "En masterplan for Faaborg skal bidrage til at få et nøjere overblik over Faaborgs potentialer og begrænsninger,.. " – p. 29)

Disse opgaver yder hvert deres bidrag til en bosætningsorienteret strategi, baseret på kvaliteter, som kommunen mener at kunne bygge på, det smukke landskab og købstadsmiljøet. I den forstand er det en målrettet strategi.

Omverdensrelationerne er mest fremherskende i kommunens indledende analyse af udfordringerne, idet denne analyse tegner et billede af kommunen som en udkantkommune, dog med ophæng i den østlige del på motorvejen til Odense.

Kun få af indsatsområderne inddrager relationer til omgivelserne. Det sker dog i kultur & fritidsområdet, hvor kommunen vil samarbejde med den landsdækkende organisation DGI, understøtte initiativer vedrørende DM i cykling, etablering af et fælles Sydfyns "kulturevent-konsulat" samt indgåelse af et samarbejde med de øvrige sydfynske kommuner om "at styrke det kreative element i forhold til erhverv, uddannelser og bosætning" (s. 11).

I denne sammenhæng er den store nabo mod nord, Odense, helt fraværende i planstrategien.

I figur 5 er udvalgt elementer i Faaborg-Midtfyn kommunes planstrategi for at belyse deres samspil i "den strategiske cirkel".

	Rolle – Identitet	
	"Udkant"-kommune	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Bosætning for familier der vil leve et liv i to tempi	Masterplan for Faaborg Plan for friluftslandskabet Plan for Detailhandel	Centralisering i vidensamfundet
	Partnere	
	DGI & Sydfynske Kommuner	

Figur 6: Udvalgte Elementer i Faaborg-Midtfyns planstrategi

Det åbne land

Faaborg-Midtfyn kommune har udarbejdet en udviklingsstrategi, som samtidig er en planstrategi. Denne danner rammen for kommuneplanen, der udarbejdes som en egentlig fysiskplan. Samtidig bliver udviklingsplanen anvendt til at argumentere Faaborgs Masterplan igennem, og det vil sige den udgør rammen for en egentlig detailplanlægning. I udviklingsplanen fokuseres der på at skabe et billede af kommunen som Danmarks Toscana idet der, som i Toscana, tages afsæt i en lang kulturhistorie, det værdifulde landskab og den lokale fødevarerkultur. Billedet har dog givet anledning til nogen kritik fra borgerne, men fra kommunens side er det tænkt som en billedliggørelse af en vision. På samme måde som Roskilde anvender en virtuel flyvetur over kommunen.

Det er dermed tydeligt, at åbne land spiller en stor rolle i planstrategien, og tematisk bliver fritid, friluftsliv, sundhed og lokal udvikling knyttet til dette tema. Fokuseringen på det åbne lands potentiale kommer til udtryk på forskellig måde. Blandt andet er der udarbejdet en strategi for fritidsrelateret anvendelse, men også en strategi for det egentlige friluftsliv. Friluftsstrategien er blevet koblet tværgående til andre områder, fx til sundhedsaspektet. Der er samtidig meget fokus på de bynære landskaber, hvor man ønsker en forbedret kobling mellem by og land. Som led i dette gennemfører kommunen en landskabskarakterkortlægning bl.a. med henblik på at beskytte landskabet.

Det er primært ønsket om fælles fodslag blandt kommunens politikere og de 29 bestyrelsesmedlemmer, som har præget udviklingen af strategien.

Agenda 21

Agenda 21 perspektivet er fraværende i udviklingsplanen, hvilket skyldes at kommunen først nu skal til at udvikle en strategi på dette område. På samme tid er der kun indirekte fokus på bæredygtighed, og kommunen giver udtryk for, at det er et vanskeligt begreb at operationalisere.

Proces

Oplægget til planstrategien kom fra planafdelingen, der med baggrund i den tidligere visionsproces og et stort forudsætningsmateriale og grundigt analysearbejde lavede forslag til strategi med fokus på konkrete problemer, der skulle løses. Oplægget var på 90 sider og udarbejdet ved brug af en SWOT analyse. Med analysen prøver planafdelingen at åbne politikernes øjne for fremtidens muligheder og flytte blikket fra de lokale interesser til de fælles og tværgående interesser i den nye kommune. Oplægget diskuteres med politikerne på strategiseminar og følger ellers den normale politiske sagsbehandling. Man besluttede ikke at gennemføre en bred inddragelsesproces, og lavede i stedet målrettet henvendelse til enkelte nøgleinteressenter, fx Fyns Land og Erhvervsrådet. Det var en presset proces, og fremover vil man gerne arbejde med mere inddragelse. Efter vedtagelsen lavede man almindelig offentlig høring med et stort offentligt borgermøde, hvor man lejer en hal og får byrådspolitikerne til at bemande forskellige stande om med indsatsområ-

derne, så folk kan gå rundt at snakke. Det var en stor succes, men der kom mest organiserede interesser og ikke så mange almindelige borgere. Der kom ikke meget med fra borgermødet, men det skal bruges fremover.

Proces:

- Stor forudsætningsanalyse og oplæg fra planadministration
- Politisk strategiseminar hvor materialet diskuteres
- Måltrettet henvendelse til enkelte interessenter om deres interesser
- Almindelig politisk sagsbehandling
- Almindelig offentlig høring med stort borgermøde

Herning Kommune: "Plan- og budgetstrategi 2007. Strategier for kommuneplan og Agenda 21"

(70 sider)

Formålet med strategien

Kommunen havde inden kommunesammenlægningen været igennem en stor visionsproces med borgerne og ved sammenlægningen lavede sammenlægningsudvalget en vision. Planstrategien tog udgangspunkt i dette materiale samt i et sideløbende projekt om citydesign for borgerne, hvor der kom mange input til byudviklingen. Politikerne ønskede en hurtig planstrategi-proces, fordi der var behov for at få afklaret nogle planmæssige ting og harmoniseret kommuneplaner. Detailhandlen pressede på, så der var behov for en detailhandelsplan. Derfor valgte man at tage nogle og ikke andre emner op i planstrategien. Politikerne valgte 3 emner, der var relevante at få afklaret inden kommuneplanarbejdet. Planstrategien skulle bruges som forarbejde til kommuneplanen, der blev lavet hurtigt efterfølgende, men den skulle også bruges til at give byrådets retningslinjer for, hvor de mange projekter, der er i Herning, skal arbejde hen imod. Det var vigtigt for planafdelingen at få lavet en plan- og budgetstrategi for at se, hvor tingene bevæger sig hen. Derfor har planstrategien en budgetdel med, og hvert år tages den op til vurdering. Der laves en årlig temperaturmåling, og hvert fjerde år kaldes det for en kommuneplanstrategi.

Planstrategien er:

- Fokuseret planlægningsstrategi
- Styreledelse for planafdelingen
- Forarbejde til kommuneplan
- Plan- og budgetstrategi

Strategiens indhold

Byrådet havde lagt meget snævre tidsmæssige rammer for kommuneplanarbejdet med den begrundelse at selve sammenfatningen af sammenlægningskommunernes kommuneplaner og amtet regionplan skulle prioriteres højt, også selvom det ville betyde, at man af tidsmæssige grunde måtte nedprioritere gennemarbejdning af temaer, der trængte sig på, f.eks. vindmølleplanlægning, planlægning omkring landbrug, planlægning for det nye hospital

samt vej- og stiplanlægning. Byrådet accepterede derfor på forhånd, at der så vil opstå behov for at udarbejde tillæg til den færdige kommuneplan indenfor forskellige temaer.

Planstrategien har følgende struktur:

”Det vil vi” (28 sider)

- Visioner
- Politikområder
- Strategi for den nye kommuneplan
- Strategi for en bæredygtig udvikling
- Budgetstrategi

”Her står vi” (10 sider)

- Den hidtidige planlægning
- Vækstfaktorer
- Ydre rammer for den fremtidige udvikling
- Økonomien – som den ser ud i dag

”Det gør vi i 2007” (15 sider)

- Lokal agenda 21 arbejdet
- Serviceområderne

Kort forinden offentliggørelsen af planstrategien havde byrådet gennemført et projekt om udviklingen af Herning by under titlen ”city-design projektet” med stor offentlig bevågenhed. Projektet havde til formål, at gøre Herning by attraktiv og levende. Det omfattede konkurrencen ”Herning, den levende by”, om udviklingen af et koncept for skabelsen af en ”flot og levende by med en klar identitet”. Derudover indgik der i projektet en ”omdømmeanalyse” og udarbejdelsen af 7 politikker udarbejdet efter oplæg fra grupper sammensat af nøglepersoner og offentligheden. De 7 politikker, der er beskrevet i små 7 hefter, omfatter:

- Bibliotekspolitik
- Politik for den levende by
- Kulturpolitik
- Erhvervspolitik
- Idræts- og fritidspolitik
- Politik for erhvervs- og videregående uddannelser
- Politik for turisme og events

City-design projektet blev til som led i en strategi for at etablere en ny planlægningsenhed på tværs af en tidligere sektoropdeling. I den nye administrative enhed samles byplanlægning, erhvervspolitik og kulturpolitik under navnet ”By, Erhverv og Kultur”. Ideen om at samle disse politikområder under ét var således en drivende kraft for de aktiviteter, som kommunen satte i gang umiddelbart efter kommunesammenlægningen. Kommuneplanstrategien blev derfor i stor udstrækning et dokument, der opsamlede den intense offentlige diskussion om et idemæssigt grundlag for udviklingen af

Herning – og kun i begrænset omfang et dokument, der virker som igangsætter for en diskussion om Hernings udvikling.

Det konceptuelt nye ligger derfor ikke i kommuneplanstrategien, men i den nye administrative forvaltning og i sammentænkningen af plan-, erhvervs- og kulturpolitik. Set i forhold til tidligere diskussioner om helhedstænkning i den fysiske planlægning, så er det bemærkelsesværdige, skiftet fra det sociale til det kulturelle. Tidligere har planlæggere været optaget af at integrere sociale hensyn for at øge behovstilfredsstillelsen i byerne. Nu sigter planlægningen i langt højere grad på at øge attraktionsværdierne i byerne i erkendelse af at byerne indbyrdes konkurrerer med hinanden.

Selvom plan- og budgetstrategien er bred i sin orientering om kommunens sektorpolitikker, så er den fokuseret på tre temaer, som er af særlig relevans for Herning kommune, i den aktuelle situation. Det første tema om udviklingen af Herning by, er en naturlig opfølgning af den igangsatte drøftelse under City-design projektet. Det andet spørgsmål om det fremtidige bymønster følger naturligt af kommunesammenlægningen, hvor tidligere rådhusbyer nu skal indtage nye roller. Dertil kommer, at det stærke fokus på Hernings rolle som udviklingscenter for kommunen gør det påkrævet at drøfte, hvad de øvrige byer kan få ud af en sådan satsning. De mellemstore byers rolle er derfor et aktuelt og nødvendigt spørgsmål at tage fat på, særligt i denne første planstrategi efter kommunesammenlægningen.

Kommunen har oprettet et særligt landsbykontaktudvalg med repræsentation fra hver landsby (2 per borgerforening). Dette udvalg udarbejdede oplægget omkring landdistrikterne. De enkelte landsbyer blev opfordret til at udarbejde visioner for udviklingen af deres landsbyer. Oplæggene omkring de mellemstore byer blev udarbejdet efter at planlæggere fra Herning kommune tog på besøg – ofte med genbesøg – i byerne for at drøfte ”hvad der var godt og skidt, og hvad der kunne indarbejdes i kommuneplanen”

Omverdensrelationen har et særligt afsnit i plan- og budgetstrategien, afsnittet ”Ydre rammer for den fremtidige udvikling”. I dette afsnit behandles virkninger og muligheder som følge af åbningen af den nye motorvej, samt de overordnede planrammer i den gældende regionplan, den kommende regionale udviklingsplan, landsplanredegørelsen 2006 og ”Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009”.

I betragtning af, at Herning – med dens virksomheder og institutioner - i høj grad har evnet at forholde sig til ydre udviklingstræk (f.eks. konkurrencen fra lavtlønslande), påvirke statslige og regionale politikker (motorveje, hospital) og etablere såvel lokale som translokale netværk (branchesamarbejder i tekstil- og træindustrien, institutionssamarbejde med f.eks. CBS og Århus universitet, kommunesamarbejdet Midt-Vest) ville det ikke have undret, hvis plan- og budgetstrategien foruden ydre rammer også havde beskæftiget sig med relationer til omverdenen.

I nedenstående figur er udvalgt elementer i Herning kommunes planstrategi for at belyse deres samspil i ”den strategiske cirkel”.

	Rolle – Identitet	
	Regionalt center	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Herning som regionalt kraft-center De mellemstore byer Landdistrikterne	CityDesign projektet Højhus politik Politik for turisme og events European arkitektkonkurrence	Ny motorvej med national og europæisk opkobling Overordnet planlægning
	Partnere	
	Lokale erhvervsliv, uddannelsesinstitutioner og viden-centre	

Figur 7: Elementer i Herning kommunes planstrategi

Det åbne land

Byrådet besluttede tilbage i 2006, at der skulle udarbejdes en sammenhængende naturpolitik for Herning Kommune. Den blev udarbejdet som et samarbejde mellem et grønt råd og borgerne i kommunen. Som et led i dette arbejde afholdes 1-2 offentlige møder årligt, hvor ideer og forslag fremlægges. Derudover er der blevet anvendt forskellige metoder til at involvere borgerne i beslutningsprocessen og til at øge interessen for natur og miljømæssige forhold. Politikken angav en række langsigtede mål, som bl.a. er kommet til udtryk ved, at kommunen i 2007 begyndte en kortlægning af naturområderne. Samtidig startede man med en planlægning i forhold til den kommende indsats omkring natur og grundvand. Målet var at skabe en god sammenhæng mellem kommuneplan og den kommende statslige vandplan. Samtidig fremgår det dog også af interviewet, at der i stor grad er tale om, at regionplanens rammer og tiltag for det åbne land i praksis er blevet overført til planstrategien. Desuden betones det, at der i forbindelse med denne overførsel har været en kommunikation med miljøcentret. Mere konkret arbejder kommunen for en udvidelse af Skjern Å nationalpark.

Herning blev i forbindelse med reformen sammenlagt med tre andre kommuner, hvilket har bevirket et relativt stort opland. Det kan være årsagen til det forholdsvis store fokus på landdistriktspolitikken. Landdistrikterne betegnes i strategien som en vigtig ressource, og der er i visionen et stort fokus på en konstruktiv udvikling og anvendelse af landdistrikterne. Derimod er både landbrugsområdet og vindmølleplanlægning blevet udskudt, og tiltag på dette område vil i stedet blive fremsat i form af kommuneplan tillæg i den nye kommune plan.

Agenda 21

Herning kommune er også en af de kommuner, som er påbegyndt en tværsektoriel sammentænkning af sundhed, miljø og den bymæssige indretning af by- og lokalområder. I den forbindelse påtænker kommunen, at anvende bæredygtigheds kriterier som udspringer af Agenda 21. Agenda 21 har væ-

ret anvendt igennem flere år i Herning. Udgangspunktet for Agenda 21 strategien er, at Herning fortsat vil være en *Green City*, hvor der både arbejdes for forbedring af det globale og det lokale miljø. Kommunen har i den forbindelse indgået i et forpligtende miljøsamarbejde sammen med seks andre kommuner. Udover dette samarbejde fokuserer Agenda 21 strategien på de naturværdier, som kommunen har fået en særlig forpligtigelse til at varetage efter kommunereformen.

Kulturarven og kulturmiljøområder er fraværende og findes ikke nævnt i strategien

Proces

Politikerne ønskede processen gennemført hurtigt, og derfor blev der ikke tale om større inddragelse i udformningen af planstrategien. I stedet støttede man sig til andet arbejde, der var lavet tidligere i forbindelse med visionsdebatter og arbejde, der foregik samtidigt. Citydesignprojektet, der blev gennemført samtidigt med planstrategien, var et mere konkret projekt, der gav inspiration til indholdet. Især til emnet om Herning som kraftcenter, som lå fra de tidligere visionsdebatter. Men politikerne ønskede at få flere temaer med – især en afklaring af den nye bystruktur i kommunen og en strategi for landdistriktsudviklingen, som det nye ansvarsområde, så det hele ikke handlede om by. Emnet om landdistriktsudvikling fik input fra landsbykontaktudvalget (med 50 deltagere, inklusiv 4 byrådspolitikere), der faktisk skrev den del af strategien, og emnet om nye bymønstre for centerbyerne fik inspiration fra møder, som forvaltningen og politikere tog med nøglepersoner i byerne, for at høre hvad de mente, at byens rolle kunne være. Input fra disse aktiviteter blev sammenskrevet til planstrategien, der derefter gennemgik normal politisk sagsbehandling med vedtagelse og en almindelig offentlig høring.

Proces:

- Konference i citydesignprojekt giver inspiration
- Planadministrativt oplæg til politikerne: flere temaer skal med
- Aktivering af landsbykontaktudvalg
- Møder i centerbyerne
- Sammenskrivning af planstrategien
- Almindelig politisk sagsbehandling
- Almindelig offentlig høring

Trekantområdet Danmark (Billund, Fredericia, Kolding, Middelfart, Vejen, Vejle Kommuner): "Planstrategi for Trekantsområdet Danmark"

(32 sider)

Formålet med planstrategien

Formålet med en fælles planstrategi er, at den skal udgøre planstrategien i hver kommunes kommuneplan, som det var tilfældet med den fælles kommuneplan fra 2004. Den erstatter da også den lovpligtige kommuneplanstrategi i kommunerne. Men det viser sig, at alle kommunerne også laver deres egen strategi, fordi de ikke kan nøjes med den fælles. Den fælles planstrategi skal sætte fokus på emner, der er udviklet tradition for at samarbejde om og som er af tværgående interesse for de 6 kommuner. Den skal udpege fælles indsatsområder i det fremtidige trekantssamarbejde, og fastholde fokus på de fælles interesser. Den skal også harmonisere retningslinjer fra regionsplaner og udvikle et fælles sprog og fælles titler og definitioner. Desuden skal de nye områder og kommuner inddrages i strategien. Den fælles planstrategi skal dermed etablere mål og retning på de områder, hvor kommunerne kan blive enige, og kommunerne skal selv udfylde disse generelle mål og retningslinjer. Planstrategien holdes netop på det overordnede niveau, fordi de kommunale politikere ønsker så få bindinger som muligt. Planstrategien har også et branding formål, hvor den styrker Trekantsområdetets omdømme udadtil som en samlet politisk aktør, også i det nye østjyske bybåndssamarbejde.

Planstrategien er

- Fokuseret udviklingsstrategi
- Mål- og retningsgivende på udvalgte områder
- Branding dokument

Strategiens indhold

Systematikken og bredden i planredegørelsen forankrer den i lokalområdet, men på et meget generelt niveau. Det er således karakteristisk for planstrategien, at kun meget få mål og handlingsforslag refererer til bestemte lokaliteter, institutioner eller aktører. På en systematisk måde kombineres målsætninger for geografiske områder (trekantområdet, byerne og landdistrikterne) og målsætninger for sektorielle indsatsområder (det åbne land, trafik, kultur og turisme, detailhandel, erhverv og uddannelse samt bosætning).

Vision

Trekantsamarbejdet vil være "Danmarks smørhul", hvor man lever det gode liv med kreativitet, rummelighed, ambitioner, sundhed og natur.

Visionen lægger vægt på det gode liv og "sætter mennesket i centrum". (s. 5). Det begrundes med, at det er menneskelige egenskaber (det kreative menneske) som er drivkraften bag vidensamfundet. Med kvaliteter som bæredygtighed, mangfoldighed, tolerance og kvalitet, skabes i Trekantområdet

kvaliteter, som ”tiltrækker kreative og innovative mennesker, som er drivkræfter for nytænkning og udvikling indenfor alle områder.” (s. 6).

Visionen om bæres oppe af 6 værdier: *fællesskab* som baggrund for intern sammenhængskraft, konkurrenceevne udadtil og politisk lederskab, lokal *identitet* og *kvalitet* som markører i en globaliseret verden, synliggjort som *attraktioner* gennem branding, *nytænkning* som drivkraft for omstilling fra industrisamfund til oplevelses- og vidensamfund og *bæredygtighed*.

Mål, geografiske

Trekantområdet skal

- spille en hovedrolle i det østjyske bybånd og i Region Syddanmark
- være førende i oplevelses- og vidensamfundet
- sikre en balanceret og bæredygtig udvikling

Byerne skal

- (de største) være drivkraft for områdets udvikling
- Rumme alsidigt og kreativt byliv
- Som netværk tilsammen rumme storbyens funktioner og muligheder
- Sikre området dynamik i en balance mellem samarbejde og konkurrence

Landdistrikterne skal

- Være et attraktivt element
- Præges af balance mellem udvikling og kvalitet i landsbyerne
- Udvikles som levende lokalsamfund

Mål, sektorielle

Boligerne / bosætningsområderne skal

- Danne rammen om det gode liv
- Være attraktive og mangfoldige
- Udformes på et bæredygtigt grundlag med begrænset arealforbrug
- Som nye tilpasses særlige forhold i natur, ved skov, kyst og havneområder.
- Give plads for eksperimenter

Erhvervslivet skal

- Bidrage til Trekantområdet som førende oplevelses- og vidensamfund i Danmark
- Udvikles i sammenhæng med arbejdsmarkedet med hovedvægt på videnbaseret udvikling i eksisterende og nye klynger
- Udvikles på et bæredygtigt grundlag

Uddannelsesmiljøet

- Skal være attraktivt og uddannelsesniveaue hæves
- Tilbyde faciliteter, så Trekantområdet bliver det sted i Danmark, hvor det er lettest at tage uddannelse nr. 2 som supplement eller videreudbygning af en oprindelig uddannelse

Detailhandelen skal

- Være varietet og regionalt orienteret
- Tilbyde alle butikstyper og –størrelse i det samlede bynetværk
- Koncentreres i bymidterne, bortset fra
- Butikstyper, der ikke kan rummes i bymidterne. De skal placeres i velbeliggende detailhandelsområder
- Sikre balanceret forsyning i den enkelte bys lokalområder og landsbyer

Kultur- og fritidslivet skal

- Være en dynamo for udviklingen af det gode liv
- Udbyde på regionalt, nationalt og internationalt niveau i det samlede Trekantområde
- Rumme fremtidens mødesteder for erhvervsturismen
- Være Danmarks næststørste

Trafikalt skal

- Der sikres bedre fremkommelighed, sikkerhed og tilgængelighed for alle trafikformer i alle områder og på i alle tider af døgnet
- Den kollektive transport udvikles som et reelt alternativ til privatbilismen
- Der sikre et bedre sammenspil mellem fly, skiv, jernbane og vej, hvor godstransportformerne kombineres i samlede løsninger

I det åbne land skal

- Natur og landskaber beskyttes og udvikles, så livsvilkårene for mennesker, dyr og plante forbedres og de rekreative værdier øges
- Landbruget sikres udviklingsmuligheder, der samtidig muliggør miljø- og naturforbedringer samt drikkevand af god kvalitet
- Der sikre sammenhængende natur- og landskabsbånd af høj kvalitet mellem byområderne samtidigt med at tilgængeligheden øges.

Handlinger, geografisk defineret

Trekantområdet – en dynamo for vækst og velfærd

- Handle i fællesskab, udvikle Taulov og Trekantområdets Brand

Byerne – drivkraften for udvikling

- Udnytte synergien i Vejles status som regionhovedstad
- Styrke netværksdannelse mellem byer
- Udformning af gader, pladser og byrum

Landdistrikterne – et udviklingspotential

- Fremme eksperimenterende udvikling
- Sikre informationsteknologi
- Fremme udvikling og salg af regionale produkter

Handlinger, sektorielt definerede

Bosætning – skærpet konkurrence

- Sikre kvaliteter

- Fremme bosætning i midtbyerne
- Opbygge en fælles byggeudstilling
- Idekatalog
- Natur- og friluftsområder i byernes nærhed

Erhverv & uddannelse – en videnbaseret udvikling

- Handleplan for udvikling af Trekantområdet som oplevelses- og vidensamfund
- Skabe campusmiljøer i uddannelsesbyerne
- Styrke iværksætter indsatsen
- Udvikle nye klyngeøkonomier
- Udvikle sammenhæng mellem virksomheder og uddannelsesinstitutionerne for at tilvejebringe de nødvendige videnmiljøer og videnparker
- Styrke samarbejdet med Syddansk Universitet og øvrige videregående uddannelser
- Handlingsplan for uddannelse i området
- Lokalisere større nye uddannelsesinstitutioner tæt ved stationer

Detailhandelen – nye behov og nye indkøbsmuligheder

- Kortlægning af detailhandelsstrukturen
- Tilføje T-området butikskoncepter med stor regional betydning
- Udpege de bymidter, hvor væksten indenfor detailhandel skal centrerer.

Kultur- og turisme – identitet og attraktivitet

- Udvikle og markedsføre T-områdets kulturelle fyrtårne
- Kulturaftale med staten for områderne litteratur, musical, design og kunsthåndværk
- Fælles kulturportal
- Etablere nye faciliteter til konferencer, kongresser, udstillinger, design og kunsthåndværk
- Tage førertrøjen i udviklingen af ressort turismen med Billund området som udgangspunkt

Trafikalt – øget konkurrenceevne og samhørighed

- Styrke transportbranchen via uddannelser og viden
- Styrke DTC, Taulov Transportcenter, erhvervshavnene og Billund lufthavn
- Etablering af trafikforbindelse fra E45 til Billund (Borgmestervejen)
- Udarbejde analyser af trafik i T-området
- Effektivisere interne trafikforbindelser
- Dialog med staten om etablering af nødvendige infrastrukturanlæg

Det åbne land – sammenhæng og balance

- Udarbejdelse af landskabsanalyse
- Undersøge muligheder for særlige zoner til landbrug
- Spredningskorridorer mellem eksisterende naturområder
- Det regionale stinet

Planstrategien er et centralt dokument for kommunesamarbejdet i Trekantområdet. I Trekantområdet manifesterer det en fælles aktivitet op til det niveau kommunerne kan samarbejde om. Planstrategien er samtidigt trædesten for en fælles hovedstruktur, som er under udarbejdelse. Begge disse dokumenter træder i alle kommuner i stedet for de planstrategier, som de hver især skal udarbejde i henhold til Planloven.

I forhold til de enkelte kommuner viser det sig, at den fælles planstrategi ikke er tilstrækkelig som manifestation af den enkelte kommunes egne ønsker om at arbejde på et strategisk niveau. Vi besøgte således tre kommuner, Billund, Kolding og Vejle. Alle har de udarbejdet dokumenter med tilhørende offentlighedsfaser om centrale strategiske spørgsmål. Disse dokumenter udbygger i væsentlig grad den fælles planstrategi, uden i noget tilfælde at bestride, at det kun er den fælles planstrategi for hele Trekantområdet, der er gældende i henhold til planloven.

Billund

Billund kommune har som mange andre sammenlægningskommuner kørt en visionskampagne, hvorfra der ligger en "Vision 2010". Derudover har kommunen haft behov for at afklare en række byudviklingsrelaterede spørgsmål i lyset af anlæg af den nye omfartsvej nord-vest om byen og indvielse af den nye terminal i Billund Lufthavn i 2002 og iværksættelsen af et stort byggeri i Billund af et familieferieprojekt, Lalandia i 2008. Samspillet mellem Legoland og Lalandiaprojektet vil udvikle Billund til et "ressort" for familieturisme med et årligt besøgstal, der forventes at stige fra 1,6 mio til 5,0 mio. Med disse store projekter i Billund og med planer om udvikling af en campus omkring ungdomsuddannelserne i Grindsted besluttede kommunen sig for at udarbejde en særlig byudviklingsplan omfattende udbygningsplaner for Billund og Grindsted, omegnsbyerne, uddannelses-, sundhedsområderne, miljø- og klima spørgsmål, kommunal service og kommunens erhvervs- og turismepolitik. Byudviklingsplanen tager udgangspunkt i en SWOT-analyse og konkretiseres på projekter med forslag til budgetmæssige allokeringer i en særlig masterplan.

Vejle

Vejle har udarbejdet en såkaldt "Kommunestrategi 2008". Den er ved at blive udviklet som et supplement til det årlige budget for at give politikerne bedre mulighed for at få overblik. I kommunestrategi 2008 går kommunen tæt på byudviklingsspørgsmål for Vejle by, centerbyerne, landdistrikterne, miljø- og naturpolitik, kulturpolitik, politikker for børn, unge, voksne og seniorer samt bolig- og erhvervspolitik. Det er opfattelsen i kommunen, at sektorphotitikkerne skal anvendes til at skabe dynamik i kommunen. Det er her, kommunen selv har budgetter at disponerer over. Sammen med et meget målrette samspil med developere, har kommunen skabt et strategisk orienteret flow af projekter, rettet f.eks. mod levendegørelse af Vejles bymidte. I denne sammenhæng kan den fælles planstrategi – ligesom i Billund – reelt ikke opfylde behovet for en kommunal planstrategi.

Kolding

Også Kolding har udarbejdet sin egen strategi: ”Kolding Strategi 2007” som et supplement til den fælles planstrategi, og er tænkt som en uddybning og detaljering af den fælles planstrategi. ”Vi har brug for at komme i dialog også med borgerne omkring det, der rører sig i vores egen kommune, som er mere de bløde værdier, det som borgerne måske er mere interesserede i, end det her helt overordnede plan – der hvor vi også er på valg hos borgerne for det vi gør”. . ”Man kan godt føle, at politikerne ikke føler for det, der også er fjernt for dem. Det gælder også strategien. Det man bruger den til, er nok markedsføringen udadtil. Det at stå sammen udadtil. Det at have et dokument i fællesskab, som løfter trekantområdet op.” (LO).

I Trekantområdets planstrategi spiller vidensamfundet en central rolle både som forståelsesramme for en økonomisk og geografisk centralisering i samfundet omkring Århus og Hovedstadsregionen, og som Trekantområdet ligger udenfor (men dog i nærheden af), og som mål for en udvikling, som området ønsker at blive en del af. Centralt for udviklingen af vidensamfundet er det kreative menneske, mener man. I forordet til strategien vil man derfor sætte mennesket i centrum. At styrke den menneskelige dimension ”har indirekte betydning for den økonomiske vækst” ”Kreative mennesker er én af forudsætningerne for at få gang i vidensamfundet. De kreative mennesker bor i de største byer i landet. I den sammenhæng er Trekant området bagefter. Her bor færre kreative, end befolkningstallet eller kunne berettigede til.” (s. 5)

I figur 8 er udvalgt elementer i Trekantområdets planstrategi for at belyse deres samspil i ”den strategiske cirkel”.

	Rolle – Identitet	
	Trekantområdet fastholdes og styrkes som brand	
Vision – mål	Planer – projekter	Omverden
Danmarks ”smørhul” Udvikle et oplevelses- og vidensamfund med kreative mennesker	Bymidteorienterede boliger og detailhandel Campus miljøer Klyngedannelse Styrkelse af infrastruktur og logistik funktioner Styrke interne netværk	Trekantområdet er bagud i udviklingen af vidensamfundet i forhold til de to vækstopoler Århus og Hovedstadsområdet
	Partnere	
	Syddansk Universitet	

Figur 8: Udvalgte elementer i Trekantområdets planstrategi

Det åbne land

Planstrategien for Trekantområdet er, som nævnt, udtryk for et samarbejde imellem flere kommuner. Der er i det samlede dokument en fokusering på bæredygtighed, mens fokus på det åbne land primært sker i forbindelse med en kommende byudvikling. Her fremgår det, at en kommende byudvikling

skal have et godt samspil på en hensynsfuld måde med de omkringliggende landskaber og rekreative områder. Samtidig fokuseres der på, at naturområder omkring byerne skal indgå som en del af det rekreative landskab. Der tales i den forbindelse om fortætning med det formål at undgå, at der indtages landbrugsjord. Samtidig foreslås dog andet steds i dokumentet, at det kan være hensigtsmæssigt at inddrage et lidt større areal i forbindelse med den kommende byudvikling, og så til gengæld anvende noget af dette areal til at skabe ny natur i boligområderne. Det er med andre ord vanskeligt at gennemskue, hvad den enkelte kommune satser på. Det kommer bedre til udtryk i den specifikke kommunes strategi. Der udtrykkes dog et ønske om at bevare de åbne landskaber mellem de enkelte byer - en præcisering som nok udspringer af diskussionen omkring den intensive udbygning langs motorvejene, der har fundet sted igennem flere år i dette område.

Der stor forskel på, hvordan den samlede og de enkelte strategier forholder sig til det åbne land. F.eks. forholder Vejle og Kolding sig indgående til det forvaltningsbehov, der findes i det åbne land, og kommunens nye rolle, mens en kommune som Billund mere fokuserer på de rekreative aspekter i koblingen mellem by og land, og på naturen som attraktionskraft for nye borgere og besøgende.

Den fælles planstrategi forholder sig indgående til landdistrikterne, hvor der især fokuseres på konsekvenserne af de strukturelle forandringer, der medfører færre arbejdspladser i landbrugserhvervet. På grund af områdets størrelse differentieres der imellem bynære distrikter, og distrikter i de tyndest befolkede områder. Fælles for distrikterne er, at i gennem strategien udtrykkes en bevidsthed om, at udviklingen må tage hensyn til natur og landskab, miljø, kultur og lokalsamfund. Disse elementer spiller alle en vigtig rolle for, at landdistrikterne i de kommende år kan være attraktive bosætningssteder. Herved afspejler den fælles strategi også indholdet i de enkelte strategier, som også karakteriseres ved en bevidsthed om landdistrikternes rolle og de væsentlige forandringer, som kan forventes i disse områder i de kommende år.

Landbruget som erhverv og dets rolle i de kommende år behandles ikke eksplicit i strategien.

Proces

Først aktiverede man en projektgruppe af planlæggere, der var nedsat i 2000, hvor man også lavede planstrategi og hovedstruktur, men nu med nogle nye mennesker. Der sidder en planlægger fra hver kommune i projektgruppen, hvor de er ligeværdige, og Trekantsområdet sekretariat er tovholder. Projektgruppen afholdt først seminarer og inviterede folk udefra til at komme med oplæg til emner i planstrategien. Derefter blev der afholdt en politiker konference med kommunernes byråd og embedsmænd. Politikerne havde fået spørgsmål, de skulle besvare hjemmefra, og konsulenten, der styrede seancen, fremlagde på den baggrund ideer og forslag, der blev diskuteret i grupper med politikere og embedsmænd fra hver af de 6 kommu-

ner. Der deltog dog ikke så mange politikere som ønsket. Men der blev udformet et dokument med udvalgte pejlemærker til den fælles planstrategi, man kunne arbejde videre med i projektgruppen. Her fandt man så på de 3 overordnede og gennemgribende emner og de 6 temaer, som planstrategien blev opbygget omkring. Der blev etableret temagrupper med fagekspertise, der arbejdede med forskellige emner på tværs af kommunerne, og de fodrede projektgruppen med oplæg. Arbejdet i disse fælles grupper opleves som meget givende og lærende blandt deltagerne, fordi det rodfæstede og forankrede arbejdet blandt medarbejderne i kommunerne. Projektgruppen skriver det hele sammen til et planstrategiforslag, der så skal ud i høring hos de 6 kommuner. Først inddrager man teknikerudvalgene og arbejder videre med forslaget ud fra de kommentarer, der kommer, og så sendes det videre til behandling i de øvrige politiske udvalg. En lang proces med megen intern og tværgående dialog. Den første høring i udvalgene er den vanskeligste. Kommentarerne fra udvalgene samles sammen, og det endelige forslag sendes til diskussion og godkendelse i byrådene. Der gennemføres almindelig høring i de 6 kommuner.

Proces

- Aktivisering af tværkommunal planlæggerprojektgruppe
- Seminarer med faglig debat og inviterede foredragsholdere
- Politiker konference med styring af ekstern konsulent: pejlemærker
- Arbejde i tværkommunale temagrupper med fagekspertise
- Projektgruppen laver oplæg
- Sendes i høring i kommuners teknisk udvalg
- Sendes i høring i øvrige udvalg
- Endeligt oplæg sendes i høring i byrådene, der vedtager strategien
- Almindelig offentlig høring i nogle af kommunerne

Tværgående analyse

Efter vi har beskrevet planstrategierne, deres indhold og proces i de 8 case kommuner, vil vi foretage en analyse på tværs af planstrategierne. Analysen tager udgangspunkt i de tidligere nævnte evalueringsspørgsmål, hvor vi starter med at se på strategiernes indhold og formål, strategiernes behandling af det åbne land og sidst deres procesforløb og det politiske ejerskab. Hvor vi finder det relevant, inddrager vi også erfaringer fra de eksempelprojekter, der har indgået i Plan09's arbejde med planstrategier. Som en perspektivering af analysen inddrager vi desuden de generelle betragtninger om strategisk planlægning fra Notat 1 og oplysninger fra den samlede planstrategiegistrering i Notat 2.

Strategiernes indhold

Det første evalueringsspørgsmål, som vi vil beskæftige os med i gennemgangen af planstrategiernes indhold vedrører, hvordan kommunernes planstrategier hænger sammen med konkrete problemer, ideer og ønsker i den enkelte kommune, og hvordan "omverden" indgår i planstrategierne.

Det besvares ved at se på, om kommunerne skaber en fokuseret strategi på bestemte udviklingsemner, der er de vigtigste i egen kontekst, om de løser egne problemer og bygger på egne muligheder, samt hvordan kommunerne beskæftiger sig med omverdensrelationen, særligt i relation til deres beliggenhed i den danske regionalgeografi.

Hvis alle kommuner lavede planstrategier ud fra samme entydige metode, ville forskelle og ligheder imellem strategierne være udtryk for variationer i kommunernes situation og politiske udviklingsønsker. Sådan er det imidlertid ikke. Kommunerne har stor frihed til at eksperimentere med planstrategiernes form og indhold. Derfor er det billede vi kan tegne stærkt influeret af selve karakteren af planstrategierne. Albertslund kommunes arbejde med planstrategier illustrerer dette. Kommunen har udover sin egen strategi deltaget i udarbejdelsen af et fælles udviklingsperspektiv for de otte Vestegnskommuner. Dette udviklingsperspektiv supplerer kommunens egen planstrategi. I deres form er de to strategier meget forskellige. Albertslunds egen strategi er udarbejdet som en værdipolitisk ramme for konkrete udmøntninger i kommunens sektorforvaltninger og virksomheder. Strategien giver derfor ikke megen information om de konkrete handlinger. Det gør derimod det fælleskommunale udviklingsperspektiv. På fem indsatsområder peger de otte kommuner på konkrete politikker, som de vil sætte i værk. Albertslundstrategien tager udgangspunkt i værdier, mens Vestegnskommunernes udviklingsstrategi tager udgangspunkt i problemer. Læsningen af de to dokumenter bliver derfor meget forskellig, og det samme gør det indblik, man får i de konkrete situationer, som strategien og udviklingsperspektivet kan afdekke.

I det følgende skal vi alligevel forsøge at fremhæve nogle karakteristika ved planstrategierne indhold, som enten afspejler det særlige ved en kommune eller kommunetype eller som afspejler tendenser i kommunernes måde at planlægge på. Iagttagelserne kan sammenfattes under følgende temaer, som redegøres for undervejs og sammenfattes i den fælles konklusion:

- Indhold og stil
- Konkurrencekraft og sammenhængskraft
- Gennemgående temaer
 - Sundhed
 - Videnøkonomi og universitetssamarbejde
 - Campusprojekter
 - Bosætning
 - Events
- Den nye geograf
- Fælleskommunale planstrategier

Konkurrencekraft og sammenhængskraft

Mange kommuner behandler rollefordelingen mellem byerne. Emnet har en særlig relevans i den første planstrategi efter kommunesammenlægningen, fordi to, tre eller flere tidligere selvstændige kommunecentre nu skal finde deres indbyrdes roller i et nyt hierarki. Derfor finder de fleste kommuner, det er vigtigt at få slået fast, hvilken by, der er kommunens center og hvordan rollefordeling er blandt de øvrige byer.

To temaer karakteriserer strategierne i dette spørgsmål: udnævnelsen af en hovedby, der skal stå for kommunens ”konkurrencekraft” udadtil, og tildeelingen af centerfunktioner og arealer for byudvikling til de næste byer i rækken, af hensyn til kommunens ”sammenhængskraft”.

I Hernings plan- og budgetstrategi udnævnes Herning by som kommunens ”regionale kraftcenter”, det ”ene af Region Midtjyllands to kraftcentre”. Hensynet til kommunens konkurrencekraft understreges i afsnittet ”Herning trækker også de andre byer fremad”, hvor det hedder:

”Bynetværket har Herning som det centrale kraftcenter. Det sker ud fra devisen, at hvad der er godt for Herning er også godt for de øvrige byer i kommunen.” (s. 12)

Dette udsagn afvejes derefter med betragtninger om de mellemstore byer, som skal sikre sammenhængen i kommunen. Det hedder således, at ”hver by har sin veldefinerede rolle at spille i et bynetværk med en klar arbejdsdeling. ... alle byer føler sig som en del af Herning kommune”. (12)

Om landdistrikterne hedder det, at ”de er en vigtig ressource med en natur, der er med til at give kommunen identitet.” (s. 12)

For at følge op på disse udmeldinger har byrådet for hver by udarbejdet en udviklingsstrategi, som bl.a. skal sikre, ”at den enkelte by kan udvikle sig både ud fra helhedens og de lokale interesser.” (s.12)

Samme type af overvejelser om hovedby og øvrige centerbyer finder man i Roskildes planstrategi og i Vejles kommunestrategi, som Vejle har vedtaget som supplement til den fælles planstrategi for trekantområdet. Alene overskrifterne i Vejles kommunestrategi viser, hvor centralt konkurrence- og sammenhængstemaerne er. De fire første afsnit efter det indledende afsnit lyder således (Vejles kommunestrategi, s. 2):

- Vejle skal kunne ses fra månen
- Vejle by som attraktion
- Centerbyer som lokale knudepunkter for udvikling
- Levende landsbyer og landdistrikter

I Næstveds planstrategi udpeges Næstved by som ”lokomotiv” ikke blot i kommunen, men også i regionen. Denne rolle understreges af bemærkningen om, at

”Næstved bys styrke som lokomotiv har betydning i hele kommunen. Derfor er investeringer i lokomotivets styrke til gavn for alle, ...” (s. 5). Konkurrenceorienteringen illustreres af bemærkningen om, at ”Næstved Kommune med sin størrelse og sine muligheder kan yde service på mindst samme niveau som konkurrenterne.” (s. 5, understregning tilføjet).

Også i Næstveds planstrategi søges den høje prioritering af Næstved by afvejet gennem en bredere bymønsterpolitik, idet det understreges, at der skal laves en centerstruktur, som gavner hele kommunen, samt at bosætningsstrategien skal understøtte den eksisterende servicestruktur.

Samspillet mellem konkurrence udadtil og sammenhængskraft indadtil er måske mest eksplicit formuleret i Trekantområdets fælles planstrategi:

”Det nye Trekantområde skal bygge på og styrke fællesskabet mellem mennesker, erhverv, foreninger og kommuner på kryds og tværs i hele området. ... Det har betydning for den interne sammenhængskraft, for den ydre regionale konkurrenceevne og for det politiske lederskab i Trekantområdet” (s. 7, understregninger tilføjet).

Politiske udmeldinger om at sikre en ligelig udvikling mellem kommunernes bysamfund og samtidigt arbejde for at styrke konkurrenceevnen for kommunens hovedby kan leve side om side, når de formuleres som politiske værdier og mål, og når man som i Herning skriver, at det der er godt for Herning by er godt for hele kommunen, eller når man - som i Trekantområdets fælles planstrategi - fremhæver, at det indre fællesskab er fællesnævner for intern sammenhængskraft og ydre regional konkurrenceevne. I denne

terminologi eksisterer modsætningerne mellem indre sammenhæng og ydre konkurrenceevne ikke.

Denne potentielle konflikt kommer nogle af kommunerne tættere på i analyser af deres relationer til det omgivende samfund, som f.eks. når det i Trekantområdets fælles planstrategi konstateres, at problemet med den geografiske udvikling i vidensamfundet er, at den ofte er centraliseret.

”I dag ligger op mod 90% af den nye videnøkonomi og videnerhverv enten i Hovedstadsområdet eller i Århusregionen.” (s. 5).

Faaborg-Midtfyn kommune laver en situationsanalyse, der viser, at kommunens udvikling ”svarer til udviklingen i landets øvrige udkantkommuner” og Odense kommune erkender, at en nettofraflytning af ressourcestærke familier gør den sårbar. Her vælger kommunerne at finde strategier, som kobler dem på de stærke centre, Faaborg-Midtfyn på Odense, og Odense på Øresundsregionen.

Samspillet mellem de to temaer, konkurrencekraft og sammenhængskraft, er udtryk for, at et byråd ikke kan tildele én hovedby al opmærksomheden som kraftcenter uden samtidigt at søge at afbøde virkningerne overfor de øvrige byer og landdistrikterne. Men i sig selv er det stærke fokus på konkurrencekraft også et udtryk for den markedsorientering af planlægningen, som har fundet sted i de senere år.

Gennemgående temaer

I strategierne er der en række temaer, som går igen og som tegner en tendens i tidens opfattelse af, hvad planlægning går ud på.

Sundhed

Sundhed har i flere af planstrategierne fået en central placering. Det hænger til dels sammen med, at kommunerne har fået ansvaret for den forebyggende sundhedspolitik. Sundhedstemaet inddrages både for at kaste et nyt perspektiv på kommunens grønne arealer og stisystemer – som faciliteter for et mere aktivt udendørs liv – og (fx i Næstved) som emne for en erhvervsorienterede satsning på sundhedsuddannelser og sundhedsinstitutioner.

I Næstved kommune inddrages sundhed som et erhvervs- og uddannelsesudviklingsprojekt – og som et højt prioriteret emne for en bred sundhedspolitik (s. 8-9). Byrådet ønsker således at videreudvikle Næstved som sundhedsuddannelsesby og som Region Sjællands ”krafts- og videnscenter” indenfor sundhedsområdet i samarbejde med Næstved Sygehus, Roskilde Universitet og private aktører. På det generelle sundhedspolitiske område vil byrådet på tværs af forvaltningsområder invitere borgerne til et mere aktivt liv i byens parker, natur, idrætsfaciliteter.

I Ballerup kommune er det første af fem temaer ”Vi forstærker den grønne og sunde profil”. Under denne overskrift vil kommunen styrke mulighederne for et aktivt liv i de grønne områder og kommunens infrastruktur og yde en indsats mod klimaforandringerne.

I Faaborg-Midtfyn kommune indgår kommunes nyligt vedtagne sundhedspolitik i udviklingsstrategien med forslag til en mobil sundhedsrådgivning, indsats overfor arbejdspladser, skolemaden, støtte til iværksætteri på fødevareområdet, samt indsatser overfor børn og spædbørn.

I Albertslundstrategien er et af syv indsatsområder ”Sundhed og samarbejde”. Her hedder det (s. 16):

”Kommunen ønsker at tage et medansvar for at skabe rammerne om ikke bare ”det gode liv”, men også ”det sunde liv”. Vi spiller en stor rolle i det samlede sundhedsvæsen.”

Kommunen vil følge og søge at forbedre sundhedstilstanden ved at indtænke motion i de kommunale aktiviteter for borgere og ansatte, anvende økologiske kostprogrammer i institutionerne, forbedre forhold for fodgængere og cyklister gennem trafikdifferentiering og udbygning af stinet.

Også i Trekantområdets planstrategi er det sunde liv en del af visionen. Trekantsamarbejdet vil være ”Danmarks smørhul”, hvor man lever det gode liv med kreativitet, rummelighed, ambitioner, sundhed og natur.

Årsagen til sundhedsområdets centrale placering skyldes uden tvivl at kommunerne med den nye sundhedslov fra 2007 har fået et udvidet ansvar for forebyggelse og sundhedsfremme (Aarestrup m.fl. 2007).

”Kommunerne har ansvar for at skabe rammer for en sund levevis og etablere sundhedsfremmende og forebyggende tilbud til borgerne.” (jf. Sundhedsloven § 119).

Med ansvar for løsningen af disse opgaver og et nyt ansvar for planlægning af det åbne land, er det oplagt for kommunerne at inddrage en motionsorienteret forebyggende indsats i forbindelse med den fysiske planlægning.

Videnøkonomi og universitetssamarbejde

Flere kommuner er optaget af mulighederne for at inddrage uddannelsesinstitutioner og forskningsinstitutioner i en erhvervspolitisk indsats rettet mod omstilling til ”videnøkonomien”.

Næstved kommune vil samarbejde med de lokale uddannelsesinstitutioner, RUC, Næstved hospital og private aktører udvikle et videncenter for sundhed, og kommunen vil samarbejde med RUC om etablering af en RUC-satellit i Næstved. Roskilde vil arbejde for udviklingen af et vækstmiljø i et nyt erhvervsområde ved Trekroner i samarbejde med RUC, forskerparken

CAT og private investorer. Dette vækstmiljø skal i sin organisation og fysiske udformning skal fremme innovation og iværksætteri og rumme plads til studenteriværksætteri fra RUC. Ballerup ønsker at øge samspillet mellem kommunens virksomheder og uddannelses- og forskningsinstitutioner. Grundlaget herfor er øget med fusionen mellem teknikum og Aalborg Universitet og SBIs kommende tilflytning fra Hørsholm.

I Odenses planstrategi står samarbejde med Syddansk Universitet som ét af de mest centrale temaer i planstrategien, knyttet til ønsket om at udvikle Odense som en videnby, hvor ”miljøer omkring fx Syddansk Universitet, Forskerparken, og Odense Universitetshospital er centrale.” (s 5).

Planstrategien lægger op til en styrkelse af disse miljøer gennem tilkendegivelse af følgende *strategiske indsatser* (s. 17):

- Udvikling af særlige områder for iværksættervirksomheder og kreative erhverv i byomdannelsesområder
- Udvikling af et sammenhængende uddannelses-, forsknings- og vidensmiljø omkring universitets campus og områderne langs Niels Bohrs Allé (understregning tilføjet)
- Udbygning af ungdomsboliger i og omkring bymidten
- Udvikling af Forskerparken i samarbejde med bl.a. SDU, erhvervsdrivende og Freja (understregning tilføjet)

Kommunens politik for støtte til de videnorienterede erhverv omfatter støtte til studiemiljøer i form af en boliggaranti for studerende, indsatser for at øge antallet af studierelevante jobs til de studerende, og den er ligeledes orienteret mod de vækstlag for kreative og vidensorienterede virksomheder, som skabes af iværksættere i billigere huslejer, ofte knyttet til erhvervsmiljøer under omdannelse. Dette indsatsområde bakkes op af en kulturstrategisk udmelding om

”styrkelse af de såkaldte kreative vækstlag indenfor musik, teater og iværksættervirksomhed,....” (s. 24)

og af udmeldingen om, at

”I forbindelse med byomdannelse er det vigtigt, at der også gives rum og plads til aktiviteter, som kan stimulere til kvalitet og oplevelse, men som ikke kan yde de højeste huslejer. Det kan være med til at styrke det mere innovative bymiljø, hvor vækstlag inden for både kultur og erhverv kan præge byens udvikling positivt.” (s. 33) (understregninger tilføjet) ...

”Derfor er det vigtigt, at planlægningen ikke skaber grundlag for store investeringer, som kan hindre etableringsmulighederne for iværksættervirksomheder.” (s. 15).

Trekantområdets planstrategi erkender, at det er nødvendigt, at samarbejde med universiteter i andre regioner for at sikre videnopbygning i området:

”Udviklingen skal ses i sammenhæng med, hvad der kan ske i samarbejde med de nærliggende universitetsbyer Århus, Odens og Esbjerg og gennem samarbejde internationalt.” (s. 17) Der skal arbejdes for at ”skabe campusmiljøer i uddannelsesbyerne” og ”samarbejdet med Syddansk Universitet og øvrige videregående uddannelser skal styrkes” (s. 28)

Disse tilkendegivelser viser, hvorledes bevidstheden om ændringen af den danske og vestlige verdens økonomi fra produktionsbaseret til vidensbaseret har sat en ny dagsorden ude i kommunerne. Er de ikke universitetsbyer, vil de gerne samarbejde med dem. Det er det bypolitiske aspekt. Hvordan det universitetspolitiske aspekt er, har vi ikke materiale til at belyse. Men i vore nabolande har man gennem flere år oplevet at universiteter har nærmet sig regionalpolitiske dagsordener. Den meget store interesse fra byernes side for et samarbejde med universiteterne kunne peger i virkeligheden på, at der er brug for en bredere, dvs. universitetspolitisk drøftelse af universiteternes rolle for den regionale udvikling i landet.

Campusprojekter

I tilknytning til interessen for samarbejde med universiteterne ønsker kommunerne i reglen også at etablere campusområder. Det er områder som traditionelt består af uddannelsesinstitutioner kombineret med boliger til de studerende og en række følgefunktioner for servicering af studenterlivet. I supplement hertil breder ideer sig om placering af innovative erhvervsvirksomheder og iværksætter miljøer for studerende, der på vej ud af universitetet vil stifte egen virksomhed. Disse campusmiljøer anses for at være en bymæssig attraktion i sig selv, især hvis de knyttes til de centrale byområder. Ovenfor er nævnt eksempler på anvendelse af campus begrebet i Odenses og i Trekantområdets planstrategier. Men også f.eks. i Billunds Byudviklingsstrategi anvendes begrebet - her blot i forbindelse med planer om at skabe et miljø omkring ungdomsuddannelsesinstitutionerne, som ligger samlet i Grindsted by. Det hedder i byudviklingsstrategien s. 24:

”Et unikt kultur- og idrætscenter vil understøtte byens profil. ... opført i tilknytning til den eksisterende Hedehal og svømmehallen og tæt på ungdomsuddannelserne på Tinghusgade vil centret desuden være en væsentlig brik i fastholdelse af unge i Grindsted og vil understøtte etablering af et Campus Grindsted”

I Ballerups planstrategi hedder det i afsnittet ”Utraditionelle uddannelses tilbud og inspirerende campus- og innovationsmiljøer” (s. 31):

”... Kommunen [vil]arbejde for udvikling af inspirerende campusområder og forsknings- og innovationsmiljøer for potentielle væksterhverv, hvor studerende og virksomheder kan mødes.”

I Næstveds planstrategi er ét af de centrale projekter videreudvikling af den ”Sundhedsfaglige Campus i Bispebjergparken” ved tiltrækning af radiograf- og jordemoderuddannelserne, udbygning af samarbejdet mellem sundhedsuddannelserne og Roskilde Universitet om etablering af uddannelser indenfor forebyggelse og sundhedsfremme, udvikling af et videncenter for sundhed i samarbejde med uddannelsinstitutionerne, Roskilde Universitet og sygehuset.

Bosætning

I mange planstrategier optræder bosætning med en vigtig rolle, ikke så meget i betydning at tilfredsstille et boligbehov, som i betydningen at skabe eller fastholde en efterspørgsel gennem et udbud af kvalitetsboliger, billige boliger til unge, forbedret kommunal service og gode by- og boligmiljøer.

Behovet for at profilere sig som en bosætningskommune opstår - som i Næstveds tilfælde - i forbindelse med en erkendelse af, at kommunen under forandringen fra produktions- til videnssamfund er ved at miste betydning som center for et selvstændigt lokalt arbejdsmarked. Perspektivet er derfor, at udnytte den stigende villighed til at rejse langt mellem bolig og arbejde til at markedsføre kommunen som en ”bosætningskommune”. Rollen som bosætningskommune er udgangspunktet for strategien på trafikområdet, som indledes med:

”Næstved Kommunes placering på Sjælland er en trafikal udfordring. Betydningen som bosætningskommune forstærker denne udfordring. Næstved Kommune vil derfor løbende synliggøre behovet for fortsat udbygning af de regionale trafikforbindelser – ikke mindst forbindelserne til København.” (s. 12).

I afsnittet om bosætning dukker Næstveds afhængighed af København indirekte op ved erklæringen om, at

”arbejdet med Næstved bymidtes attraktivitet og kulturelle tilbud, styrkelsen af handelslivet og udviklingen af Næstved kommune som sundhedsmekka skal profilere Næstved Kommune som bosætningskommune.” (s. 25, understregning tilføjet).

Men også en centralkommune som Odense lægger op til en meget bosætningsorienteret strategi. Det sker på baggrund af, at der i løbet af de seneste 10 år har været en nettofraflytning fra kommunen, af de mest ressourcestærke i alderen 26 – 35 år, erhvervsaktive med en videregående uddannelse og en årsindkomst på 250-500.000 kr. De flytter typisk fra en lejlighed i Odense til en villa/parcelhus i en af omegnskommunerne - eller til Århus eller København. (S. 18). Derfor skal byudviklingen

”medvirke til at nå visionen om, at i Odense leves det gode liv i den legende/lærende by. Det er borgerne, som er omdrejningspunkt for det

gode liv i Odense, og derfor skal en bosætningsstrategi ikke blot arbejde med at skabe et godt udbud af boliger, men også omfatte gode rammer for livsudfoldelsen. Lige fra børnepasning, skole- og fritidstilbud til et sammenhængende, fremkommeligt, tolerant og bæredygtigt bymiljø med stor variation af aktivitetsmuligheder og oplevelser.” (s. 19) (understregning tilføjet).

Rollen som bosætningskommune skal også ses i lyset af, at Odense opfatter sig som på vej ind i Øresundsregionens opland:

”Øresundsregionen er ét af Europas mest potentielle vækstområder med en udvikling, der i dag breder sig til det meste af Sjælland og langt ind i Sydsverige. Forbindelsen mellem Fyn og Hovedstadsområdet - Storebæltsbroen og de hyppige transportforbindelser – har umiddelbart betydet en øget tiltrækning til Hovedstadsområdet. De seneste år har interessen været stigende for Fyn og Odense som potentielt opland. Først og fremmest i kraft af en øget interesse for bosætning, men også for Odense-området som opland for logistik, uddannelse, turisme og særlige events.” (s. 11)

Events

Flere kommuner planlægger for anlæg og udformer kulturpolitikker, der retter sig mod kommunen og byen som leverandører af oplevelser. I Herning har man etableret en ny forvaltning, der, som navnet siger, integrerer ”By, erhverv og kultur”.

Et af forvaltningens første projekter var City-design projektet, som var rettet mod at skabe en politik, der kan øge attraktiviteten af især den centrale by. I Herning er man af den opfattelse, at det er udbuddet, der skaber efterspørgslen. Hermed markeres den markedsorientering af planlægningen, som præger mange kommuner, og som indebærer et klart brud med den behovsorienterede planlægning, som byggedes op efter krigen. Én ud af syv politikker, som den nye forvaltning har været med til at skabe, har temaet ”Politik kultur og events”.

Det eventskabende kommer til udtryk f.eks. i Næstveds planstrategi, hvor kommunen ønsker at udvikles som ”videns-, uddannelses-, wellness-, sundheds- og oplevelsescentrum i Region Sjælland” (s. 5, understregning tilføjet).

I Vestegnssamarbejdet er ét af fem indsatsområder at ”oplevelsesøkonomien får en central styrkeposition på Vestegnen” (Vestegnssamarbejdet, årsberetning 2007, s. 8).

Roskilde kommune vil udvikle på Unicongrunden skabe et kraftcenter for viden- og oplevelsesøkonomien” (Roskilde planstrategi, s. 17),

Odense byrådet ”ønsker at fremme samspillet på tværs af Storebælt således, at Region Syddanmark indgår som opland for bosætning, oplevelse, viden uddannelse og logistik i tilknytning til Øresundsregionen.” (Odense planstrategi s. 11).

Trekantområdet har som ét af tre prioriterede mål at være ”førende i oplevelses- og vidensamfundet”, og Faaborg-Midtfyn vil i samarbejde med andre kommuner skabe et ”kulturevent-konsulat” (Faaborg-Midfyns planstrategi s. 11)

Den nye geografi

Én af formodningerne til kommunernes planstrategier har været, at de afspejler den geografisk bestemte situation, som de befinder sig i. Valget af temaer/indsatsområder og behandlingen af dem, forestillede vi os ville afspejle de forskellige slag udfordringer, som kommunerne står overfor. Sådanne forskelle udviskes dog i nogen grad af at temavalget i vid udstrækning afspejler de generelle temaer i kommuneplanlægningen og derudover de forskellige måder, hvorpå planstrategierne udformes, jf. bemærkninger i indledning til dette kapitel.

Med de få eksempler vi har til rådighed, kan vi dog se en sammenhæng mellem planstrategi og geografisk placering, især formidlet gennem terminologien i ”den nye geografi”, som blev lagt frem med den seneste landsplanredegørelse.

De kommuner, der som Albertslund, Ballerup og Roskilde ligger i ét af de to store udviklingsområder i landet, anfægtes ikke af den nye geografi. De er snarere – og især Albertslund og Ballerup – optaget af som virksomheder at sikre kvalitet i driften, dvs. i deres ydelser overfor borgerne på en måde, som modsvarer tidens krav til bæredygtighed, klima ansvarlighed og sundhed. Derudover forsøger disse kommuner sammen med de øvrige kommuner at omstille sig til videnøkonomien. Ballerup og Roskilde søger samarbejde med de lokale universiteter og vil gerne øge samspillet mellem universiteterne og erhvervslivet. Albertslund, som sammen med de øvrige vestegnskommuner ikke har noget universitet, oplever, at de trods placeringen i Hovedstadsområdet, alligevel ligger i en ugunstig position i forhold til de store investeringer i Ørestaden og Københavns Havn, videnerhvervenes foretrukne placering mod nord, Køges satsning på logistik mod syd og planlægning af ny bydannelser mod vest. De føler sig klemt – og afspejler deres situation som mindre begunstigede forstadskommuner med industriområder, som er præget af produktion og ikke videnerhverv og en befolkning, som uddannelsesmæssigt ikke matcher det moderne arbejdsmarked.

Den nye geografi præger planstrategierne fra Næstved, Odense, Faaborg-Midtfyn og Trekantområdet. Alle er de opmærksomme på, at de ligger udenfor de to store vækstområder, Århus og Hovedstadsområdet.

Odense og Næstved, søger begge at komme til at spille en rolle i henholdsvis Øresundsregionen og Hovedstadsområdet. Næstved, fokuserer især på mulighederne som bosætningskommune for folk med arbejde i Hovedstadsområdet, medens Odense hertil lægger strategier, som også går den anden vej, i form at logistikcenter for hovedstadsrelaterede virksomheder og center for en oplevelsesøkonomi, der skal trække på det opland, der rækker til Øresundsregionen.

Faaborg-Midtfyn søger snarere i forhold til det fynske arbejdskraftopland at spille en rolle som bosætningskommune.

I Trekantområdets planstrategi spiller vidensamfundet en central rolle både som forståelsesramme for en økonomisk og geografisk centralisering i samfundet generelt og i særdeleshed omkring Århus og Hovedstadsregionen. Man observerer, at Trekantområdet ligger i udkanten af Århus området og ikke er centralt placeret i udviklingen af vidensamfundet. Centralt for udviklingen af vidensamfundet er det kreative menneske, mener man. Derfor vil man styrke den menneskelige dimension, fordi den "har indirekte betydning for den økonomiske vækst" "Kreative mennesker er én af forudsætningerne for at få gang i vidensamfundet. De kreative mennesker bor i de største byer i landet. I den sammenhæng er Trekant området bagefter. Her bor færre kreative, end befolkningstallet eller kunne berettigede til." (s. 5)

Trekantområdets fælles planstrategi lægger ikke op til en nærmere tilknytning til Århusområdet, men søger i stedet at formulere en vision for udviklingen af området så attraktiviteten øges og ved f.eks. at udnytte de potentialer, som man mener, at tilstedeværelsen af Syddansk Universitet – som også Odense bejler til – kan give grundlag for et samarbejde. I ét af interviewene fra Trekantområdet udtrykte en planlægnings medarbejder at de nye samarbejde i det Østjyske bybånd kunne ændre på denne strategi og måske sætte hele samarbejdet under pres.

I Hernings Plan- og budgetstrategi 2007 spiller den nye geografi ikke nogen rolle i selve strategien, som fokuserer på Hernings rolle som regionalt vækstcenter. Det er en rolle, som matcher den rolle, som byen og kommunen i den nye geografi har med placeringen i en mellemstor byregion. Opmærksomheden mod ændrede geografiske forudsætninger rettes mod den rolle, som byen kan få efter udbygningen af den nye motorvej, som placerer Herning mere centralt i regionen og i kontakt med det Europæisk motorvejsnet. Men i de supplerende bemærkninger om de ydre rammer for den fremtidige udvikling, udtrykker Herning byråd en række kritiske bemærkninger til Landsplanredegørelse 2006, idet kommunen (s. 43)

"gør opmærksom på følgende problemstillinger:

- den valgte geografiske opdeling fastlåser og fremmer et Danmark i ubalance,
- der mangler fokus på færdiggørelse og projektering af motorveje hele vejen mellem Herning og Silkeborg samt hele vejen fra (Holstebro)-Herning til Vejle,

- det er pointeret, at den rollefordeling der lægges op til mellem byer i netværk i det centrale Jylland ikke må ikke må betyde begrænsning og fastlåsning af byerne og
- det er fremhævet, at udkast til landsplanredegørelse burde have sat fokus på de større byers betydning som vækstlokomotiver, og betydning i forhold til at mindske flytningen østpå

Med disse kritiske bemærkninger fra Herning kommune og med den høje opmærksomhed mod centraliserings- og omstillingstendenserne fra de øvrige kommuner kan man sige, at planstrategierne leverer stof til en opfølgende diskussion mellem staten og kommunerne af den nye geografi.

Fælleskommunale strategier

Vi har i projektet set to eksempler på fælleskommunale planstrategier. Den ene er Trekantområdets fælles planstrategi. Den anden Vestegnens fælles udviklingsperspektiv. Der interessante forskelle mellem disse to perspektiver.

Begge samarbejder er veletablerede. Vestegnssamarbejdet blev indledt for 11 år siden og Trekantsamarbejdet for 17 år siden i deres nuværende formaliserede form. Men der også forskelle, idet Trekantsamarbejdet bygger på en vision om at skabe en flercenterby i et logistisk set velbeliggende nationalt knudepunkt, først konceptualiseret med Erik Kaufmanns stjernebyvision fra 1961, senere formaliseret under miljøministeriets bycirkelprojekt og yderligere støttet med udnævnelse til det ene af landets to første flerkernede landsdelscentre. Vestegnssamarbejdet har ikke et tilsvarende klar positiv konceptuel idégrundlag. Det bygger snarere på erkendelse af fælles interesser skabt af en fælles udviklingshistorie for Albertslund, Brøndby, Glostrup, Høje-Tåstrup, Ishøj, Rødovre og Vallensbæk, som Københavnske forstads-kommuner udbygget under den ekspansive periode i 1960'erne og 1970'erne. Netop denne forskel mellem visions og situationsforankring præger også det fælles planperspektiv i Trekantområdet og Vestegnens fælles udviklingsperspektiv.

I Trekantområdet søger kommunerne sammen om en fælles idé, hvortil hører, at den enkelte by og kommune bidrager til fællesskabet for at skabe den synergi, der ligger i at forene komplementære egenskaber. Ved at fordele byfunktioner baseret på det fælles befolkningsgrundlag mellem sig vil de skabe styrker, der kan matche byer, der er langt større end hver enkelt by i samarbejdet. Denne tanke om at basere samarbejdet på en arbejdsdeling kommunerne imellem er skrøbelig, hvilket f.eks. også de skibbrudne planer om at bygge en fælles multiarena ved Taulov viste. Kommunerne vil ikke give afkald på deres selvstændighed. Vestegnssamarbejdet hviler ikke på et koncept for en ny bydannelse, men på det interessefællesskab, der opstår mellem ligeværdige byer, som er i samme situation, og som ved at arbejde sammen om en fælles sag vil være stærkere. De sager, som de er fælles om, er modernisering af erhvervsområder, forbedring af trafikken på tværs af den radiale fingerbystruktur, styrkelse af oplevelsesøkonomien, efteruddan-

nelse af arbejdskraften og uddannelse af unge samt varetagelse af de nye planlægningsopgaver i det åbne land.

At Vestegnskommunerne har et interessefællesskab beskrives overbevisende i en analyse af trusler fra de nære omgivelser, øst (Statens og Københavns massive investeringer i Ørestad, Havn og Metro), syd (Køges målrettede satsning på logistik og transport), vest (udlæg af nye erhvervs- og boligområder og nord (magnet for IT, service og medico) for Vestegnskommunerne.

I Vestegnssamarbejdet har kommunerne ikke haft ambition om at lave en fælles kommuneplanstrategi. Men på de fem ovennævnte områder, har de lavet et fælles udviklingsperspektiv, som supplerer kommuneplanstrategierne. I Trekantområdet har kommunerne lavet en fælles strategi, men her har kommunerne været nødt til at supplere med deres egne strategier, som vi så i Billund, Vejle og Kolding.

I det *visionsbårne* kommunale fællesskab er den fælles planstrategi reelt ikke tilstrækkelig, selvom den formelt betragtes som tilstrækkelig til at opfylde planlovens krav. Indholdsmæssigt er den meget generel og omhandler ingen allokative beslutninger (fx arbejdsdeling mellem kommunerne) og kun få henvisninger til lokaliteter. En planlægger i én af kommunerne siger, at den kan undværes for sit indhold, men anerkender, at den er god til at promovere det samlede Trekantområde udadtil. De reelle behov for strategisk planlægning dækkes derfor ind i de enkelte kommuner med supplerende dokumenter, høringer og aktiviteter.

I det *interessebårne* kommunale fællesskab begrænses den fælles strategi til de områder, som er relevante at samarbejde om, områder, hvor fælles problemer er identificeret. Det strategiske dokument kan knyttes snævrere til politiske aftaler om, hvad man vil sammen. Det skal derfor ikke erstatte, men supplere den lovbestemte planstrategi.

Det åbne land

Det andet evalueringstema behandler, hvordan det åbne land som et nyt forvaltningsområde behandles i planstrategierne

I det følgende beskrives det åbne land ud fra en tværgående analyse, idet karakteristiske forhold og egenskaber fremhæves for de 8 case kommuner og de udvalgte eksempel projekter. Der fokuseres ikke kun på, hvordan planstrategierne forholder sig til det åbne land, men også til Agenda 21.

Kommunerne overtog forvaltningen af det åbne land fra amterne i forbindelse med kommunalreformen og analysen viser, at der er meget stor forskel på, hvordan dette nye forvaltningsområde behandles i de undersøgte planstrategier. Som det fremgår af notat 2, hvor der foretages en statistisk analyse af planstrategierne for 85 kommuner, nævner henholdsvis ca. 43 og 41 % af kommunerne natur og eller det åbne land i strategien. Det er relativt mange i

kraft af, at der tale om et helt nyt forvaltningsmæssigt område for kommunerne. Dertil kommer, at kommunerne fortsat afventer de statslige NATURA 2000 planer, som udarbejdes frem til udgangen 2009, hvilket sandsynligvis er medvirkende til, at en række kommuner har valgt at forholde sig passivt på dette område.

- Som det fremgår af gennemgangen i notat 2 er der mange kommuner, som har klare bevæggrunde til at fokusere på natur og det åbne land. Disse bevæggrunde kan opdeles i tre primære grupper
 - Fokusering på levevilkår for flora og fauna
 - De miljømæssige aspekter
 - Det rekreative og oplevelsesmæssige potentiale

Disse områder træder også meget tydeligt frem i forbindelse med undersøgelsen af de otte case kommuner, og vil derfor blive kommenteret yderligere i det følgende. Men derudover er der andre forhold, som bliver åbenbare i forbindelse med den mere detaljerede analyse af case kommunernes strategier, og på disse punkter er der tale om relativt store forskelle. Der er især tale om to områder.

- Koblingen til de overordnede planrammer
- Det tværkommunale samarbejde

Nogle af disse forskelle tydeliggøres yderligere, når de udvalgte case-kommuner sammenholdes med de kommuner, der blev udvalgt som eksempel projekter. I det følgende kommenteres de enkelte punkter.

Fokusering på levevilkår for flora og fauna

I strategierne formuleres ofte et mere generelt ønske om at bevare eller at forbedre levevilkårene for flora og fauna. Der tages i de fleste tilfælde afsæt i handleplaner og rammer, som allerede foreligger. Fokus er på registrering og beskyttelse, men det er gennemgående, at planerne ikke er specielt konkrete. Detaljeringsgrad og konkretisering ændrer sig dog jo mere omfattende planstrategien er. Både Odense og Ballerup er meget konkrete omkring fremtidige tiltag. Samtidig sættes disse tiltag i relation til de trusler, som findes på området. I den forbindelse tænkes der især på en fremtidig byudvikling og behovet for at friholde grønne områder fra fremtidig bebyggelse.

De miljømæssige aspekter

Kommunernes overtagelse af miljøområdet i det åbne land afspejles i flere strategier, men det kommer måske nok klarest til udtryk i sammenlægningskommunerne. Det er tydeligt, at fraværet af nogle af de overordnede forudsætninger i form af de statslige planer, volder en del kvaler for flere kommuner. Enkelte kommuner har aktivt forsøgt at udvikle en strategi på området, men er blevet begrænset af de manglende overordnede retningslinier. Et eksempel på dette er Næstved kommune, hvor den ny kommune er resultatet

af en større sammenlægning, der involverede flere kommuner og to amter. Behovet for koordinering og nye retningslinier har derfor været stort på flere områder. Det er blandt andet kommet til udtryk på vandområdet, hvor kommunen udarbejdede nye retningslinier. Men i forbindelse med dialogen med miljøcenteret viste det sig, at de var for vidtgående i forhold til de retningslinier, der var gældende for det ene af de to amter, der indgik i fusionen. Også omkring landbrugsområdet har nogle af de undersøgte case kommuner udtrykt en klar skepsis omkring den konkrete værdi af de kommende planer i forhold til det aktuelle kommunale behov på området.

Det rekreative og oplevelsesmæssige potentiale

Der er en del kommuner, der er opmærksomme på det forhold, at en strategi, som aktivt forholder sig til det åbne land, kan være af stor værdi i forhold til borgerne i kommunen. Det kommer f.eks. til udtryk i Ballerup og Odense. Det gælder specielt, når kommunen forholder sig til det åbne land fra et miljømæssigt og et rekreativt synspunkt. Men i nogle tilfælde inddrages også andre forhold som f.eks. det sundhedsmæssige aspekt, hvilket ses eksempelvis i Slagelse og Næstved. I en analyse af de kommunale sundhedspolitikker (Aarestrup et al 2007) fremgår det, at flertallet af de undersøgte 73 kommuner har en politik relateret til KRAM undersøgelsens hovedpunkter. Samtidig er der dog fortsat relativt få (26 og 8), der har en politik, der inddrager natur eller de fysiske rammer, som det er tilfældet med de to ovennævnte kommuner. Ifølge Sundhedslovens § 119 har ”kommunalbestyrelsen ansvaret for ved varetagelse af kommunes opgaver i forhold til borgerne at skabe rammer for en sund levevis”. Der er tale om et nyt ansvar i forhold til kommunerne, da loven først er vedtaget i 2007. At der er tale om et nyt område for kommunerne er Albertslund et eksempel på. Ifølge borgmesteren har kommunen problemer med flere af de specifikke områder i KRAM undersøgelsen, men har dog endnu ikke koblet dette til en specifik politik, der udnytter den gode nærhed til de store grønne områder. Vest Skoven udgør en stor del af kommunens areal, og den ligger meget tæt på de bebyggede områder, og udgør derfor et vigtigt rekreativt område. Kommunens visioner omkring en udvikling af udnyttelsen af skoven i en rekreativ sammenhæng begrænser sig endnu kun til et ønske om flere stier i de kommende år.

Koblingen til de overordnede planrammer

Der er markant forskel på, hvordan kommunerne har ladet de overordnede planrammer indgå som styrende i strategiarbejdet. Disse rammers betydning kommer klarest til udtryk i de store bykommuner som Odense og Århus, hvor strategien samtidig er temmelig omfattende. Men koblingen ses også i de tre case kommuner Roskilde, Ballerup og Albertslund. De har alle klare referencer til de rammer, som Fingerplanen giver for udviklingen af nye rekreative områder. Således forholder disse strategier sig til de grønne kilers forlængelse, og det fremgår samtidigt at kommunerne opfatter disse områder som vigtige rekreative elementer i regionen. Denne kobling ses også i forbindelse med den fremtidige byudvikling, hvor kommende bolig-

udvikling indtænkes i fingerstrukturen og i dennes forlængelse, dette kommer f.eks. meget klart til udtryk i Roskildes planstrategi. Her fremgår begrundelsen af udviklingen i retning af Viby på følgende måde

”Den ligger på en banelinje og kunne være en fingerforlængelse, fingerplanen den ender jo ved Roskilde. Så kunne vi i virkeligheden bygge videre på det fingerbyprincip og så bygge videre på Viby som et udmærket bysamfund at udvikle. Oppe ved Jyllinge er der ikke nogen kollektive trafikforbindelser, det ville være et forkert sted, resten ligger jo imellem fingrene, og der er landskabelige interesser og lufthavn hernede...” (Bille 08).

Herning overfører regionsplanens retningslinjer for det åbne land og lægger op til, at evt. ændringer først vil forekomme på længere sigt. For andre kommuner bliver koblingen til de overordnede planer og rammer mindre klar. Det gælder f.eks. Trekantsamarbejdet, som noget mere diffust forholder sig til de overordnede rammer, og i den fælles strategi betoner de i stedet nødvendigheden af et regionalt sammenhold, udviklingen af en fælles identitet og ikke mindst behovet for nytænkning. Den manglende kobling bliver endnu mere udtalt for en kommune som Faaborg–Midtfyn, hvor planchefen siger:

”Jeg vil ikke sige, vi har sat os og haft landsplanredegørelsen og den systematisk har styret vores arbejde meget. Vores udviklingsstrategi er født på et tidspunkt og som en model på et tidspunkt, hvor vi grundlæggende skulle etablere fundamentet for kommunen, og hvordan styrer man sådan en kommune bedst.”

Det tværkommunale samarbejde

Som på det forrige område afviger kommunerne en del fra hinanden, for så vidt angår graden af tværkommunalt samarbejde. Der er mange kommuner som mener, at der ikke har været behov for det, eller at der ikke har været tilstrækkelig tid, som det f.eks. fremgår af evalueringen af eksempelprojektet i Jammerbugten kommune

”der har ikke været sparring med andre eksempel kommuner. Vi har ikke haft behovet, men søgt sparring hos vore konsulenter” (Åbent land på dagsordenen s. 11 2007).

Der er her tale om et udvalgt eksempelprojekt, men der er tilsyneladende ikke mange kommuner, der i denne fase har haft et behov for et omfattende tværkommunalt samarbejde. Blandt de undersøgte kommuner er der dog grupper, som tiltrækker opmærksomhed. En gruppe er det tværkommunale samarbejde i Trekantsområdet, som har resulteret i en samlet planstrategi. Resultatet er dog en strategi, som når det gælder det åbne land, fremstår noget mindre klar, end de andre som indgår i undersøgelsen. En anden gruppe er det traditionelle samarbejde i Hovedstadsområdet, hvor f.eks. Ballerup og Albertslund refererer til eksisterende kilesamarbejde omkring de

grønne kiler i Fingerplanen. Der er tale om et samarbejde, som er blevet indledt for adskillige år siden og som fortsættes efter reformen. Sidst er der Næstved, der efter kommunalreformen har etableret et tværkommunalt samarbejde omkring naturforvaltningen af Præstø Fjord. Det er sket på foranledning af Næstved kommune, som har delt nogle af de modtagne eksterne midler med nabokommunerne, og på den måde finansieret det nye tværkommunale samarbejde omkring fjorden. Samarbejdet omfatter blandt andet en sammenknytning af metoden til kortlægning af landskabskarakter med en biologisk habitats registrering.

Strategiernes formål og flere strategityper

Evalueringsspørgsmål 3 er, hvilket formål kommunerne har med at lave planstrategier, og hvordan disse strategier passer ind i det øvrige udviklingsarbejde i kommunerne. Det besvares i det følgende.

I case studierne er der bevidst valgt forskellige planstrategier og processer, for at illustrere det store fortolkningsrum for kommunerne i arbejdet med strategierne. I den følgende analyse inddrages både vejledningens anbefalinger og kommunernes egne formulerede formål, og resultaterne af case studierne relateres til de generelle erfaringer og diskussioner i notat 1, der indeholder analyserammen.

Konklusionerne, som uddybes nedenfor, er:

Formålet med planstrategier:

- Planstrategierne er sammenlægningsramte
- Planstrategier skal ses som et led i en kæde af strategiske arbejde i kommunerne
- Alle har brugt planstrategier som forarbejde til kommuneplanen, der typisk bliver fysiske planer
- Planstrategierne udgør en overgang mellem visioner og sektorpolitikker – en ”overligger” til sektorpolitikker
- Enkelte vælger at lave fysiske planstrategier
- Nogle laver markante prioriteringer (fokuseringer), mens andre fokuserer på helheden

Planstrategier som styrings- og dialogredskab:

- Planstrategierne er typisk et internt styrings- og ledelsesværktøj
- Det er politiske strategier med stor grad af politisk ejerskab
- De bruges især til at understøtte intern dialog og udvikling i kommunen
- Kun få har koblet planstrategien med budgettet
- Kun få inddrager fysisk arealregulering

Kommunernes formål med planstrategien

I vejledningerne om planstrategier, formuleres det, at formålet med planstrategierne kan være forskelligt, og der nævnes især 5 forskellige formål, der kan være relevante for kommunerne. Planstrategien kan være: 1. et forarbejde til kommuneplanen, 2. et prioriterings- og budgetredskab og 3. et dialog- og udviklingsværktøj, 4. et værktøj til strategisk kommunikation og 5. et værktøj til innovation og fornyelse (Plan09 2006).

I de følgende vil vi ændre lidt på overskriften på punkterne i forhold til de erfaringer, som case studierne giver. Vi omskriver punkt 2 til planstrategier som et internt styrings- og dialogredskab, herunder et prioriterings- og budgetredskab, og i punkt 3 skelner vi mellem et internt og eksternt dialog og udviklingsværktøj. Vi ser på tværs af case studierne og vurderer, på hvilken måde de udvalgte planstrategier relaterer sig til disse formål.

I Vejledningen nævnes desuden to forskellige typer af strategier, der kan være mulige for kommunerne: en fysisk orienteret smal planstrategi og en helhedsorienteret bred planstrategi (Vej nr. 9905). Den fysisk orienterede strategi beskæftiger sig især med udviklingen af byer, landdistrikter og landsbyer, mens den helhedsorienterede strategi ser bredere på udviklingen i kommunen og inddrager fysisk planlægning som en del af strategien.

I generelle diskussioner om strategisk planlægning (se notat 1) ser vi også en opdeling i strategierne, der delvist lapper over med de ovennævnte. Der tales om fysiske planlægningsstrategier, som knytter sig til det traditionelle fysiske planlægningssystem, og om urbane planlægningsstrategier, der typisk forsøger at etablere en proaktiv politisk proces, og derfor knytter sig tættere til den politiske proces. Desuden fremhæves en række gennemgående karakteristika ved planlægningsstrategierne: de er fokuserede (på bestemte emner), de indeholder mere end det fysiske og de lægger stor vægt på processen frem til strategierne med mange involveret.

Vi skal på tværs af case kommunerne vurdere og diskutere, hvilke karakteristika, der slår igennem i case kommunernes planstrategier.

Kommuneplanstrategier er sammenlægningsramte

Mange af kommunerne er "sammenlægningsramte", da de skal udforme planstrategien. I de sammenlagte kommuner er formålet med kommuneplanstrategien først og fremmest at få skabt et fælles ståsted og grundlag, en fælles forståelse af fremtiden for den nye kommune og en konfirmering af tidligere beslutninger fra sammenlægningsudvalget og visionsprocesser. Kommunerne er i 2007 travlt optaget med at få de nye stor-kommuner til at fungere og arbejdet med kommuneplanstrategien skal passes ind i denne omfattende omstillingsproces. Det præger helt tydeligt tilgangen til kommuneplanstrategien - der er hverken tid eller ressourcer til at sætte en meget omfattende proces i gang. Og da mange tidligere har gennemført en omfattende visionsproces eller større inddragende proces om sektorstrategier, skønnes det heller ikke som nødvendigt på det tidspunkt. Mange af kommu-

nerne mener, at planstrategiprocessen næste gang vil se anderledes ud, fordi behovet på det tidspunkt er anderledes.

Planstrategier er forarbejde til kommuneplanen og et led i kæden af strategisk dokumenter

Alle kommunerne ser planstrategien som et *forarbejde* til kommuneplanen, og mener at strategiarbejdet netop kan bruges til at få lagt nogle ting fast, inden de skal i gang med kommuneplanarbejdet. De fleste af kommunerne har tidligere kørt meget omfattende visionsprocesser, hvor der er fastlagt en overordnet vision for hele kommunens udvikling, og de ser nu muligheden for at gøre visionen mere konkret og operationaliserbar gennem planstrategien. Derfor går man fra vision over planstrategi til kommuneplan. Planstrategien er dermed ikke det første strategiske dokument i kommunen, men kommer snarere i en *kæde af strategiske dokumenter* og indgår som en del af et i forvejen omfattende visions- og strategiarbejde i kommunerne.

Visionsarbejdet er typisk igangsat som konsekvens af kommunalreformen i de sammenlagte kommuner. I Herning forlyder der:

”Sammenlægningsudvalget lavede en vision i 2006. Den var meget overordnet, men betød meget for samarbejdet, - at man havde et fælles udgangspunkt, man kunne blive enige om. Det betød meget psykologisk.”

Men også i de kommuner, der ikke er blevet sammenlagt, har man været optaget af visionsarbejde. I Albertslund gennemførte man allerede i 2003 en omfattende visionsproces for kommunens udvikling, og i Odense siges det:

”Vi har været igennem diskussioner med byrådet og eksterne parter, som et konsulentfirma har stået for, og vi har holdt forskellige workshops med mange forskellige brugere af byen i løbet af 2007, og der er vedtaget en vision i begyndelsen af 2008. Der var man ikke langt med kommuneplanstrategien. Nu gjalt det i strategien om at oversætte den til noget mere konkret indenfor de forskellige fagområder og i måden, vi arbejder på.”

Det kommunale visionsarbejde er dermed ikke generelt en del af planstrategiarbejdet, men snarere et afsæt for strategiarbejdet, der så bruges som forarbejde til kommuneplanarbejdet. Kommunerne har forsøgt at få de vedtagne visioner til at ”gennemsyre planstrategien”, som det hedder sig. I Odense skal slogan’et om ”At lege er at leve” omsættes til praktiske strategier, i Albertslund skal det strategiske fokus på børn, kultur og miljø, som kommunen har i sin vision, ”ud at leve livet i praksis” og i Faaborg- Midtfyn skal visioner omsættes til fokuserede strategier, projekter og budget.

Ballerup er dog undtagelsen. Herfra forlyder det, at der i 2006 opstod et ønske om at finde ud af, ”hvilken størrelse” Ballerup var, bl.a. fordi man skal til at varetage mange nye opgaver i 2007, og fordi man ønskede at se på

Ballerup med friske øjne i et regionalt perspektiv og i øvrigt skulle tilbage til midt-80'erne for at finde den sidste store visionsproces. I 2007 igangsætter man derfor et stort visionsarbejde, hvor man over 2 måneder afholder over 40 begivenheder med politikere, medarbejdere og borgere, der diskuterer visioner. Visionsarbejdet indgår dermed som en del af processen med kommuneplanstrategier.

Kommunerne er altså ikke uvante med at arbejde strategisk og visionært. Visionsarbejdet ligger typisk i forbindelse med sammenlægningerne, men kommunerne har også udviklet strategier på mange sektorområder de seneste år, fx bystrategier, servicestrategi, erhvervsstrategi, friluftsstrategi, land-distriktsstrategi osv. Nogle er lovbestemte, andre frivillige. Planstrategierne kommer ind i denne proces eller kæde af strategisk arbejde og er tænkt som det dokument, der kan ligge mellem visionerne og sektorpolitikkerne. Det er første gang, at politikerne og administratorer i de sammenlagte kommuner skal konkretisere sammenlægningsvisionerne i et fælles dokument, der ligger over sektorpolitikkerne.

Der er dog undtagelser fra kommuneplanstrategier som en "overligger" til sektorpolitikkerne, og det gælder de kommuner, der har valgt at lave fysiske strategier, som fx Roskilde. Her udgør strategierne en afklaring af bestemte fysiske forhold og retningslinjer, fx bymønstre og udvikling i det åbne land.

Der viser sig da også altså generelt at være forskelle i bredden på strategierne, som vi skal se nærmere på.

Forskel på fysiske strategier, fokuserede strategier og helhedsstrategier

Kun to af de udvalgte planstrategier er meget fysisk orienterede, mens de øvrige omfatter bredere emner i deres strategier. Men her må man også lave en opdeling imellem de helhedsorienterede og de fokuserede. Nogle af planerne har som formål at være meget omfattende, mens andres formål er at fokusere på enkelte emner, fx tværgående i kommunen, for at understøtte prioriteringen af netop disse emner.

Argumenterne for en *fysisk planstrategi* er dels et tidspres, dels muligheden for at afklare planspørgsmål før kommuneplanarbejdet. Det siges fra Roskilde:

"Der kom en tidlig udmelding om, at vores kommuneplan skulle være en fysisk plan, og vi prøvede at kigge på, hvilke temaer vi gerne ville have afklaret inden kommuneplanarbejdet. Det var nok lidt af en planlæggertankegang, fordi vi gerne ville have temaet om bymønstre frem. Så havde vi nogle aktuelle diskussioner om kultur, som vi tog fat i, og så det åbne land som et nyt område, som vi mente var vigtigt at få med."

I Ballerup valgte man at lave særskilte visionsdokumenter og lade selve planstrategien koncentrere sig om visionens fysiske konsekvenser i hele kommunen.

De fysiske planer koncentrerer sig tydeligvis om ”planlægger-spørgsmål”, som det formuleres ovenfor, fx bymønstre og det åbne land, og om at få oversat centrale politiske diskussioner og beslutninger til et planlægger-sprog, der kan danne grundlag for det videre arbejde med kommuneplanen. De fysiske planer er fokuserede planer, hvor der er udvalgt bestemte emner og politiske beslutninger, der rumliggøres inden kommuneplanarbejdet.

Argumenterne for de mere *helhedsorienterede planstrategier* er forskellige. I Trekantsområdet skal planen være så overordnet og bred, at den kan dække mange politiske interesser i kommunerne, og da den ikke kan være forpligtende for kommunerne, indeholder den mange hensigter og ønsker på et bredt felt af emner af tværkommunal interesse. Men den går selvsagt ikke ind på de interne kommunale interesseområder. I Albertslund, Næstved og Odense er det samstemmende argument, at der skal skabes bredt ejerskab til og konkretisering af visioner og strategier i hele den kommunale forvaltning, og derfor er det vigtigt, at strategiarbejdet omfatter alle fagområder. I Næstved ville man have hele den kommunale organisation til at forholde sig til de overordnede ønsker og politikker fremsat af politikerne, så medarbejdere kunne udfolde deres faglighed indenfor den bestemte kontekst. I Odense ville man have omsat visionen om at lege er at leve til en bred forankring i den kommunale organisation, og i Albertslund skulle man tilsvarende have omsat en meget bred strategi til en styringsramme på de mange fag- og opgaveområder i kommunen.

I f.eks *Herning og Faaborg-Midtfyn* kommuner har man valgt at lave fokuserede udviklingsstrategier, der også kan indeholde fysiske forhold. Her er argumentet, at det strategiske arbejde skal bruges til en nøje udvælgelse af strategiske indsatsområder, der skal prioriteres de næste år. I Faaborg-Midtfyn har man bevidst valgt at gøre planstrategien til en udviklingsstrategi for kommunen, og det siges:

”For det første er det ikke bare en fysisk udviklingsstrategi, men en overligger i kommunen rent strategisk. Den skal sætte fokus på tværs af kommunen, men har ikke alle emner med. Den er bred, men handler også om fysisk planlægning. Den skal samle politikerne om noget: hvor ligger de markant nye ting, og hvor skal vi flytte os hen, for at udvikle os? Når vi tænker vision, tænker vi ikke specielt i planlægning, men når vi kommer ind på indsatsområder, er der fysisk planlægning i det. Fysisk planlægning er kun et redskab til at nå sit mål og derfor ikke det centrale i udviklingsstrategien. Nu har vi en udviklingsstrategi, en fysisk kommuneplan og sektorpolitikker, der skal koordineres og fungere sammen.”

I denne kommune bruges planstrategien altså som et redskab til at sætte fokus på særligt prioriterede udviklingsområder, som fx udvikling af Faaborg,

detaillhandelsplanlægning og beskyttelse af landskaber, men da man hvert år ser på planstrategien, kan der hele tiden tages nye emner op eller revideres i emnerne. Udviklingsstrategien er tænkt ikke blot som styring af planområdet, men også som styring på tværs af alle kommunens forvaltninger.

I Herning lægger man vægt på tre temaer i planstrategien. Herning som regionalt kraftcenter, den fremtidige bymønster og udviklingen i landdistrikterne. Dermed bliver strategien fokuseret og behandler udviklingsemner i relation til disse temaer. Temaerne er formuleret gennem andre processer i kommunen, og kommunen valgte ikke at lægge vægt på planstrategien, fordi der var så mange andre projekter i gang. De valgte emner er i høj grad fysisk orienterede, men inddrager også en række øvrige emner, der er relevante for disse tre udviklingstemaer, f.eks beskæftigelse i landdistrikterne.

Vi ser altså forholdsvis få fokuserede strategier og en større gruppe af planstrategierne, der er helhedsorienterede eller fysiske strategier. Dermed adskiller sidstnævnte sig fra de generelle karakteristika, nævnt ovenfor, som kendetegner mange europæiske planlægningsteorier, hvor de fokuserede strategier medet bredere emnevalgt end det fysiske er karakteristika (se i øvrigt afsnittet om planstrategiernes indhold).

Når flere af planstrategierne tænkes bredt, skyldes det, at kommunerne i høj grad bruger planstrategierne som et internt styrings- og dialogredskab. Det skal vi se nærmere på.

Planstrategier som internt styrings- og dialogredskab

I anbefalinger og vejledning til planstrategier lægges der stor vægt på, at planstrategierne skal anvendes som et fokuseret styringsinstrument, hvor især den politiske styring af kommunerne skal styrkes gennem planstrategierne. Desuden nævnes planstrategier som et muligt prioriterings- og budgetredskab og som et dialogredskab. Altså en bred indfaldsvinkel til at forstå intern styring. I de generelle diskussioner (i notat 1) lægges også vægt på, at planlægningsstrategier i højere grad er politiske end tekniske planer og lægger stor vægt på de politiske processer. Der er dog ikke samme vægt på planstrategier som internt styrings- og dialogredskab, som vi ser i case kommunerne.

En klar konklusion på tværs af case studierne er nemlig, at case kommunerne ønsker at anvende planstrategierne som et internt styrings- og ledelsesredskab for at skabe overblik og sammenhæng internt i den kommunale organisation. Det påpeges, at der i dag er så mange styringsværktøjer, strategier og politikker, at det er svært at skabe overblik og sammenhæng mellem dem. Flere af kommunerne ønsker at bruge planstrategien til at skabe dette overblik, men de gør det på meget forskellige måder, som vi skal se. I yderpunkterne er der forskel på, om der lægges vægt på styring som effektiv ledelse og management eller på styring som dialogstyring og forankring. De fleste af kommunerne prøver at inddrage begge dele, men der er forskel på

vægtningen i arbejdet med planstrategierne, som vi skal se. Men først ser vi lige på planstrategier som budgetstyring, der påpeges som en mulighed ovenfor.

Der er ikke mange af kommunerne, der anvender planstrategien som et decideret budgetredskab. Herning og Faaborg-Midtfyn er dog eksempler på det, og især i Faaborg Midtfyn er der lavet en meget tæt sammenknytning mellem planstrategien og kommunens budget. I denne kommune har man afsat et stort million beløb (fra salg af kommunal ejendom) til brug for projekter i udviklingsstrategien. Flere af kommunerne udtaler, at de næste gang vil lave en tættere sammenknytning til budgettet.

I Herning kommune anvendte man planstrategien til at styrke styringen og prioriteringen af projekter i kommunen og slog budgetstrategien sammen med planstrategien til en plan- og budgetstrategi. Det siges af en planlægger:

”Der er rigtig mange projekter i gang i Herning, og planafdelingen har ligget underdrejet. Vi tænker nu, at vi skal have lavet en plan og en budgetstrategi i år og for næste år, så vi kan se, hvor det leder hen, og hvad vi mangler. Kommuneplanstrategien er vigtig for at byrådet kan give nogle retningslinjer for, hvor vi (i planafdelingen) arbejder hen imod, når der kommer de mange projekter. Ellers skal vi jo selv vurdere det.”

Budgetstrategien omfatter derfor generelle overvejelser og rammer for økonomien fremover i kommunen, og på den baggrund fremlægges det, hvordan man påtænker at fordele ressourcerne indenfor udvalgte sektorområder.

Ellers forsøger kommunerne både med de fokuserede og helhedsorienterede planstrategier at styrke den interne styringssammenhæng i deres kommuner.

Faaborg-Midtfyns planstrategi er det tydeligste eksempel på planstrategien som et stramt struktureret internt styrings- og ledelsesredskab tilknyttet budgetproceduren. Argumentet i kommunen for at udvikle strategien til dette værktøj er, at der kommer flere og flere strategier og nye styreredskaber i kommunerne, og at der er brug for et værktøj, der kan skabe overblik og forenkle styringen. I planstrategien tænkes i direkte sammenhæng mellem vision, indsatsområder, handlinger/projekter og budget. Det siges:

”Vores strategi er helt klart tænkt som et styringsredskab i kommunen. Vi synes, der er set for mange strategier, der bare havner på en hylde. Skal det være alvor, er vi nødt til at koble det til budgetproceduren og for at gøre det vedkommende, skal der ikke kun være mål, men også handlinger. Hvert år på strategimøder og budgetmøder skal strategien op at vende, og det er også sket. Det er en af de store succes'er.”

Hele processen er stramt tidsmæssigt struktureret f.eks hvert år, med anvisninger på, hvornår man gør hvad, og hvilke roller de forskellige aktører skal have i processen. I denne tilgang til planstrategien lægges der stor vægt på

planstrategien som et effektivt ledelsesværktøj, der understøtter en vertikal styring fra vision til projekter og budget.

I Albertslund og Næstved mener man også, at planstrategien skal bruges om et internt styringsredskab, hvor der skal skabes overblik og sammenhæng, men her kobles styring i højere grad til opbygning af fælles referenceramme og forankring af beslutninger bredt i kommunen.

I Albertslund siger kommunaldirektøren, at det er et spørgsmål om at begynde en proces, hvor man går fra visioner og strategier til sektorpolitikker og videre til virksomhedsplaner og projekter, og her er det afgørende, at man meget bredt inddrager de medarbejdere, der skal få strategierne til at virke i praksis, og får dem til at sætte sig ned og sige: hvad er vi her for og hvorfor gør vi det? Videre:

”Det med at få det ind som et generelt ledelsesværktøj, som ikke kun handler om miljø- og teknikforvaltningen, hvordan gør man det? Kan vi få politikere og andre til at forpligte sig på det, hvordan sætter vi det igennem i dagligdagen: hvordan får det liv i organisation? Det optager mig.”.

Kommunen tilrettelagde en proces, hvor ledelse og medarbejdere arbejdede på tværs i projektgrupper om at screene alle de faglige områder i kommunen for aktiviteter og udmønte den overordnede strategi på deres respektive fagområder, og det førte til opstilling af i alt 108 mål. Udfordringen for ledelsen bliver fremover:

”Vi har i fællesskab lavet 108 mål her, der gerne skulle ud og leve livet i praksis. Det lægger op til en stærkt projektorienteret tankegang, hvor der arbejdes på tværs. Vi skal gerne kunne spore strategierne og de mange mål nede i det, de faktisk gør i praksis.”

Den meget praksisnære udmøntning af strategien og budgetdelen kommer dermed efterfølgende.

I Næstved ville man først og fremmest skabe et dialogrum for politikerne, så de kunne få en central styringsrolle og dernæst få de politiske strategier krydset med fagligheden i hele organisationen for at styrke gennemslaget af strategierne i praksis. Politikerne blev interviewet enkeltvis og på den baggrund opstod en række faglige og strategiske emner til planstrategien. Dernæst blev 150 ledere og medarbejdere på tværs af sektorer aktiveret i tværgående arbejdsgrupper for at konkretisere og behandle emnerne. Kommunen ville på den måde opbygge en fælles forståelse af strategierne og sikret en forankring af dem og opbakning til dem i praksis på de forskellige opgaveområder. Planstrategien er netop tænkt som den overordnede strategi, som alle skal referere til i deres daglige handlinger. Planstrategien er ikke foreløbigt koblet til budgettet, så der er ikke entydig sammenhæng mellem de to styringsinstrumenter i år, men den vil man styrke næste år.

I Trekantsområdet endte den fælles planstrategi som et internt dialogværktøj med opbygning af fælles referenceramme i kommunernes planforvaltninger, selvom ambitionen fra Trekantssekretariatet var, at det skulle være et mere effektivt tværkommunalt styringsinstrument. Fra sekretariatet siges det:

”Meningen var, at den fælles kommuneplan skulle være strukturdelen for hver kommunes kommuneplan, men i virkeligheden laver hver kommune også deres egen strukturdelen. (...) Vi skal opfylde de formelle krav og behov og leve op til lovens formål og så binde os mindst muligt, det er opgaven. Hovedstrukturen bliver et administrationsgrundlag for, hvor vi kan blive enige i de 6 kommuner, så vi har et fælles grundlag og retningslinjer, så vi ikke kæmper mod hinanden”.

Trekantsområdets planstrategi er holdt i meget overordnede og generelle vendinger, netop fordi de enkelte kommuner ikke vil forpligtes deltageret på beslutninger, og i Trekantskommunerne laver de også selv strategiplaner, som er beskrevet ovenfor, fordi de selv ønsker at konkretisere de overordnede planer.

Af citatet fremgår det, at der er skabt et fælles administrationsgrundlag på tværs af de 6 Trekantskommuner, og det er her, at planstrategiens rolle som dialogstyring og opbygning af fælles reference kommer ind i billedet. Der er lagt et stort arbejde i blandt planlæggerne at få skabt en fælles forståelse på tværs af kommunerne af problemer og løsninger og udvikle nye ideer og forslag, der kunne indgå i planstrategien. Desuden er der lavet seminarer med både politikere og embedsmænd på tværs af kommunerne, så den tværkommunale erfarings- og idéudveksling kunne styrkes. Det er dog lykkedes bedst blandt embedsmændene. En planlægger, der har deltaget i arbejdet fra en Trekantskommune fortæller, at der blev nedsat projektgruppe og tema-gruppe med fagekspertise fra hver kommune, der skulle harmonisere retningslinjer for regionsplaner og finde fælles definitioner af f.eks landbrugsområder, værdifulde landskabsområder osv.:

”Det har været et kæmpe arbejde, men hele den udveksling, det har givet utroligt meget at sidde sammen med nabokommunen. Det rodfæster og forankrer det hele blandt medarbejderne. Det manglende i den første proces, der var det svært at få kommunens administration til at tage det til sig. Det er meget inspirerende og sjovt også. Man får jo et fælles grundlag.”

Det er altså især blandt planlæggere og embedsmænd på planområdet, at der er ved at blive et opbygget fælles grundlag, og derfor kan man tale om en forholdsvis snæver fælles referenceramme med begrænset rækkevidde i kommunerne.

Der er altså ingen tvivl om, at de fleste kommuner ser planstrategien som et godt styringsredskab til at skabe en form for orden og helhed i styringen og udviklet en fælles meningsdannelse i kommunen om visioner og strategier. Dermed bruger kommunerne planstrategierne til at adressere to problemer,

der af kommunerne opleves som centrale styringsproblemer: Det ene er, hvordan man får skabt overblik over de mange styringsredskaber og politikker i kommunerne og også udviklet en fælles referenceramme i kommunen eller på tværs af kommuner (den horisontale styring) (Albertslund og Trekantsområdet er eksempler), og det andet er hvordan man får skabt sammenhæng mellem visioner, strategier, politikker og handlinger/projekter eventuelt på fokusområder (den vertikale styring) (Faaborg-Midtfyn er eksemplet). Til begge problemer hører også problemet med at få forankret og skabt opbakning til strategier i praksis, som især Albertslund og Odense arbejder med i processen. I arbejdet med at skabe helhedsstrategier og den fælles referenceramme (den horisontale styring) kræves bred inddragelse på tværs af kommunen i processen, som vi da også ser i Albertslund, mens arbejdet med den vertikale styring fra visioner til projekter kræver mere fokuseret og strategisk inddragelse, som vi ser i Faaborg-Midtfyn.

Det fører os over til spørgsmålet om, hvordan processerne har været organiseret, og hvem der har deltaget, samt kommunernes begrundelser.

I den samlede konklusion opstilles en oversigt over de forskellige strategityper, som vi mener, er repræsenteret i kommunerne.

Planstrategiernes proces og politiske ejerskab

Det sidste evalueringsspørgsmål er: Hvordan har kommunerne organiseret processen, og hvordan er der skabt politisk ejerskab?

Spørgsmålet besvares i det følgende ved at gå tæt på de processer, der ligger op til vedtagelsen af planstrategierne i case kommunerne. Vi skal se på det organisatoriske aspekt, og på hvem der deltager på hvilke måder i processen. Der opstilles forskellige modeller over forskellige typer af processer og skabes et overblik over, hvilken form for inddragelse vi især ser i forbindelse med udarbejdelse af planstrategierne. Desuden undersøger vi, om og hvordan der er skabt politisk ejerskab til planstrategierne ved at fokusere på politikernes rolle i processen og på, hvad politikere og administratorer især mener, at der skal til, for at planstrategierne får den politiske opmærksomhed.

Konklusionerne, der uddybes nedenfor, er:

- Politikere og den kommunale administration spiller den centrale rolle
- Der er en høj grad af politisk ejerskab til planstrategierne
- Processen starter typisk hos politikerne gennem strategiseminarer eller i tidligere politiske visionsprocesser
- Der er tale om interne kommunale processer

- Der er typisk ikke bred ekstern inddragelse i processen, men der bliver brugt nøglepersoninddragelse
- Der foretages almindelig høring med få borgermøder

Hvordan ser processen ud?

Lovbestemmelserne om planstrategier lægger, som nævnt i indledningen, op til stor metodefrihed for kommuneplanstrategierne, men vejledningen peger på vigtigheden af at forankre planstrategierne politisk samt bredt i de kommunale forvaltninger, men også udvikle dem med inddragelse af mange kommunale aktører. Begrundelsen er dels at få nye input til visioner og strategier dels at få skabt opbakning til strategierne og sikre deres implementering. Også de generelle diskussioner om karakteristika for nyere strategisk planlægning (se notat 1) peger på, at der lægges stor vægt på processen frem til strategiformulering og på en forholdsvis bred inddragelse for at sikre det nytænkning, opbakning og implementering af strategierne.

En klar konklusion på case kommunernes planstrategier er, at selve kommuneplanstrategiprocesserne i de fleste af kommunerne er interne politiske og administrative processer med kun få eksterne nøglepersoner involveret, da inddragelsen opnås gennem andre processer, samt at kommunerne organiserer deres processer efter forskellige indfaldsvinkler på processerne.

Interne planstrategiprocesser med få eksterne nøgleaktører

Kommunernes visionsprocesser og det sektorpolitiske arbejde er typisk meget omfattende processer med inddragelse af borgere, brugere, interesseorganisationer, virksomheder osv. I visions- og øvrige strategiprocesser har kommunerne afprøvet mange nye inddragelsesmetoder og forsøgt at gøre den type planlægningsarbejde mere events-præget, nærværende og spændende for både politikere og borgere. I Odense siger man:

”Vi har været igennem diskussioner med byrådet og med eksterne parter, som et konsulentfirma har stået for, og vi har holdt forskellige workshops med mange forskellige brugere af byen i løbet af 2007, og der blev vedtaget en vision.”

Og fra Herning:

”Gamle Herning havde været igennem stor visionsproces med borgerne lige inden med 5 fremtidsbilleder i kommuneplanen, men det var vigtigt, at vi også fik de fem nye kommuner med ind i billedet. (...) Planstrategien kørte vi ikke ud til borgerne, men havde i stedet et Citydesign projekt for borgerne. Det var mere konkret. Der blev opstillet 6 politikker vedtaget af byrådet på den baggrund med borgergrupper til udvikling af hver politik. Planstrategien og Citydesign kørte samtidigt.”

Forklaringen på, at planstrategiernes processer i høj grad er interne processer er derfor, at kommunerne har inddragelse gennem meget andet strategisk arbejde, og kan bygge på viden og erfaringer fra disse processer: Men forklaringen er også, at kommunerne, som nævnt, har brug for at udvikle planstrategierne til en form for "overligger" på de øvrige politiske strategier, og brug for at "skabe et overblik" for politikerne og administrationen eller at finde "de vigtigste fokus punkter" i de mange politikker, som det beskrives i kommunerne. Der er altså i høj grad for en intern afklaringsproces, snarere end en ekstern. Men dertil kommer også tidspresset midt i en sammenlægningsproces, som mange af kommunerne har været igennem. En bred inddragelsesproces kræver tid, og flere af kommunerne har arbejdet under pres for at nå tidsfristerne.

Der er dog igen undtagelser i forhold til planstrategier som interne styrings- og dialogprocesser. Ballerup kommune er undtagelsen, fordi de starter selve planstrategiprocesen med en omfattende inddragelse i en stor visionsproces, hvor der skabes dialog mellem kommunen og både den almindelige borger, virksomheder, institutioner, interesseorganisationer osv. Det sker gennem mange forskellige typer af visionsarrangementer over 2 intensive måneder, som beskrevet ovenfor. Her oprettede man også et borgerpanel, der bidrog med mange ideer og forslag. Ideer, forslag og kommentarer fra denne proces vil indgå i det kommunale arbejde flere år frem, og visionerne udgør afsættet til kommuneplanstrategien, som dog er forholdsvis fysisk orienteret.

Hvis vi ser på eksempelprojekterne fra Plan09 finder vi også eksempler på planstrategien som middel til ekstern styring og dialog. Casene er dog lidt atypiske, fordi disse kommuner har fået særlig støtte til at lave konkrete projekter og derfor brugt mange ressourcer på det. Et eksempel er Århus kommune, hvor kommunen ønskede at udvikle borgerinddragelsen fra Århusmodellen til planlægningen for det åbne land (se ovenfor).

I begge tilfælde forsøger kommunen dels at få en dialog med aktører udenfor kommunen, dels at opbygge en form for fælles meningsdannelse om kommunens eller det åbne lands fremtid. Inddragelsesaspektet uddybes nedenfor.

Ser vi bort fra undtagelserne, kan man med en grov forenkling skitsere de interne processer på tværs kommunerne på følgende måde:

- Processen starter med et oplæg fra planadministrationen i de kommunale udviklingsafdelinger/borgmestrekontorer, der lægger op til diskussion og videreudvikling med politikerne bredt i byrådet og dernæst i sektorudvalgene.
- Der afholdes måske et politisk strategiseminar eller politikerne interviewes i starten af processen.
- Samtidig arbejdes med mange eller få tværgående forvaltningsgrupper om bestemte temaer, for at få substans på strategierne.

- Så overgår arbejdet til administrationen – enten til planafdelingen alene eller bredt ud i den kommunale forvaltning, der skriver en færdig planstrategi.
- Byrådet vedtager strategien til offentlig høring.
- Sidst kommer den almindelige offentlig høring med få borgermøder, og kommentarer gemmes til kommuneplanarbejdet.

Disse fællestræk illustrerer, at kommunerne i de fleste tilfælde stort set følger den traditionelle måde at arbejde på i den kommunale administration og ikke i dette specifikke planstrategiarbejde anvender mange alternative arbejdsformer. De alternative arbejds- og inddragelsesformer finder vi som sagt i forbindelse med meget andet udviklingsarbejde i case kommunerne.

Det er dog nødvendigt at nuancere fællestrækkene i processerne med forskellige indfaldsvinkler til processen, der betyder, at processerne og strategigrundlaget ”starter” forskellige steder i den kommunale organisation. Det har vi valgt at kategorisere som den politiske indfaldsvinkel, den tværfaglige administrative indfaldsvinkel og planlæggerindfaldsvinklen. Hermed får vi også beskrevet tre processer nøjere med alle de elementer, der indgår i de samlede processer:

1. Den politiske indfaldsvinkel (Næstved):

- Interview med politikere enkeltvis om deres ønsker og visioner
- Udformning af hvidbog med resultater opdelt i faglige og strategiske emner
- Diskussion af hvidbog med politikere: kan de genkende resultatet
- Aktivering af 150 ledende medarbejdere i tværgående arbejdsgrupper, der bearbejder og konkretiserer tekst
- Workshops med medarbejdere og politikere med diskussion af faglige og strategiske temaer
- Sammenskrivning af planstrategien og endelig politisk diskussion
- Offentlig høring med enkelt borgermøde
- Politisk vedtagelse
- Planstrategi som helhedsorienteret udviklingsstrategi

2. Den tværfaglige administrative indfaldsvinkel (Albertslund):

- Afsæt i tidligere politiske visioner
- Forankring på tværs i hele administrationen
- Mange tværgående projektgrupper med medarbejdere fra alle forvaltninger arbejder med forskellige temaer
- Administrativ og politisk (borgmester og udvalgsformand) styregruppe sammenskriver og sorterer
- Normal udvalgs- og byrådsbehandling
- Normal offentlig høring med borgermøde
- Planstrategi som helhedsstrategi
- Planstrategi som understøttelse og tydeliggørelse af det eksisterende

3. Planlæggerindfaldsvinklen (Roskilde):

- Afsæt i planlægger temaer og andre temaer, som planlæggere vil have afklaret inden kommuneplanproces (test og strukturmæssig formalisering i planlæggersprog af udvalgte emner)
- Oplæg udformes af planafdeling i dialog med direktion og borgmester: en fokuseret strategi hvor ikke alt er med
- Nøglepersoninddragelse
- Inddragelse af enkelte relevante medarbejdere fra andre fagforvaltninger
- Politikerseminar om oplægget
- Almindelig politisk behandling
- Almindelig offentlig høring med enkelte borgermøder
- Planstrategi som fokuseret fysisk planstrategi
- Planstrategien forældet, når kommuneplanen er klar

De tre forskellige processer har, som tidligere nævnt, sine forskellige forklaringer, hvor begrundelsen for den politiske proces er at lade politikerne tale først og dernæst arbejde videre med det i administrationen, mens den tværfaglige administrative proces begrundes med at forankre og videreudvikle eksisterende politiske visioner i den kommunale organisation, og planlæggerindfaldsvinklen handler om at få konfirmeret og oversat nogle politiske beslutninger til fysisk håndterbare størrelser før kommuneplanarbejdet.

Det siger sig selv, at de forskellige valg af processer også får konsekvenser for, hvem der deltager i arbejdet med kommuneplanstrategierne. Det har vi været noget inde på, men vi skal præcisere det nærmere.

Hvem deltager i processerne?

Politikere og den kommunale administration er de dominerende deltagere i disse strategiproceser med kun mindre inddragelse af andre. Politikerne regnes som hovedpersonerne. Alle er enige om, at der skal politisk deltagelse i processen – det er ikke kun et administrativt plandokument. Det er hos borgmestrene og i økonomi- og planudvalgene, at den største forankring skal ligge. Blandt politikerne i case kommunerne sker typisk en sammenblanding mellem visions- og planstrategiproceser, fordi de ligger så tæt på hinanden, og de menige politikere har nemmere ved at huske visionerne end planstrategier.

Politikerne inddrages på forskellig måde, men der er kun én case kommune, der har valgt at starte direkte hos politikerne (Næstved), ellers er det planafdelingerne i udviklingsafdelinger eller borgmestersekretariater, der udarbejder det første forslag til en strategi, der i høj grad sætter kursen for det videre arbejde. De gør det dog typisk på baggrund af de tidligere omtalte materiale fra visions- og øvrige strategi- eller sammenlægningsprocesser, hvor politikere har været i centrum. Kommunerne har typisk lavet et politikerstrategiseminar (eller politikerinterviews) i starten af processen, hvor strategien diskuteres fælles, og derefter kører proceduren efter normale politiske sagsbehandlingsprocedurer. Nedenfor går vi tættere på, om og hvordan der er skabt politisk ejerskab til kommuneplanstrategierne.

Der er ingen tvivl om, at de fleste kommuner forsøger at aktivere langt flere medarbejdere og ledere på tværs af den kommunale forvaltning, end blot de ledere og medarbejdere, der er en del af de tekniske planforvaltningsområder. Det er ovenfor nævnt, at planafdelinger i udviklingsafdelinger eller borgmestersekretariater spiller en central styringsrolle i arbejdet, men ofte i tæt samarbejde med teknisk forvaltning og kommunernes direktioner. Det er også i udviklingsafdelingerne, at man koordinerer og skriver strategierne sammen eventuelt i samarbejde med konsulenter. Ansvar for planstrategiarbejdet ligger altså i udviklingsafdelingerne og ikke i teknisk forvaltning. I udviklingsafdelingerne foretages da også typisk al det øvrige overordnede strategiske arbejde med f.eks erhvervsstrategi, sundhedspolitik, visionsprocesser osv. Det øger muligheden for samspil mellem de forskellige strategiske udviklingsarbejder. Placeringen af planstrategierne tæt på borgmester og direktion understreger samtidig den politiske styring i planstrategiarbejdet, som alle kommuner lægger stor vægt på.

Det er tydeligt, hvis man ser på tværs af case kommunerne, at jo mere helhedsorienterede strategier, der er tale om, jo mere inddrages direktioner og øvrige fagforvaltninger i arbejdet, og jo mere fysisk orienterede og fokuserede strategierne er, jo smallere er den administrative inddragelse. Desuden er tema- og projektorganisering udbredt i kommunerne, når de laver strategiarbejdet, hvor ledere og medarbejdere inddrages specifikt til diskussion af bestemte emner og temaer på tværs af fag- og sektorområder for at understøtte tværsektorielt samarbejde. Den administrative inddragelse afhænger i høj grad af, hvor meget vægt der lægges på planstrategier som ledelsesværktøj og/eller dialogværktøj, og hvor meget vægt der lægges på forankring af strategier, som er beskrevet ovenfor.

Ser vi ud over de kommunale aktører, så er *nøgleaktørinddragelse* den typiske måde at skabe ekstern inddragelse på i case kommunerne. Nøgleaktørinddragelsen er anderledes end den traditionelle inddragelse i planlægningen, hvor professionelle interesseorganisationer (der repræsenterer en større gruppe borgere) har været de aktive interessenter, der per tradition er inddraget ekstra i planlægningen, f.eks Erhvervsrådet, Danmarks Naturfredningsforening osv. Vi ser i forbindelse med planstrategierne et skifte mod en større inddragelse af enkelte aktører og personer, som kommunen mener, kan bidrage med noget særligt, uden at de repræsenterer andre, end sig selv. Det kan være en virksomhed, en kunstner, en købmand osv. I Roskilde siges det:

”Vi planlagde en proces, hvor nogle nøglepersoner og interesser blev spurgt gennem fokusgruppeinterview – ca. 30-40 stykker. De, der havde synspunkter, blev inviteret. Både en lokal købmand og en formand for naturforeningen. Man kunne også selv melde sig. Det var der nogle, der gjorde. De blev sat sammen i grupper og diskuterede emner. Det bliver mere kvalificeret end blot et indlæg på et borgermøde eller et læserbrev i avisen. Det blev skrevet sammen af en konsulent, og det brugte vi også som grundlag.”

Her er inddragelsesprincippet, at de der har interesser og kvalificerede synspunkter til planstrategien sættes sammen på tværs for at få dem til at gå i dialog med hinanden. Det giver en høj kvalitet i de input, der kommer til strategien, er argumentet.

Kommunerne vælger dog forskellige måder at inddrage nøgleaktører på. Der er tale om enkelthenvendelser til aktører, f.eks. som i Faaborg-Midtfyn med en henvendelse til Fynsland og Erhvervsrådet om deres holdning til planstrategien, eller om fokusgruppeinterview med udpegede interesser og enkeltpersoner som i Roskilde, eller om deciderede samarbejdsforløb mellem politikere, embedsmænd og udpegede interessegrupper og nøglepersoner som i eksempelprojekterne fra Jammersbugt kommune og Århus kommune, hvor de inddrages i udviklingen af planstrategi for det åbne land.

Sidstnævnte eksempler illustrerer, at kommunerne i høj grad opererer med differentierede inddragelsesmetoder afhængig af temaer i planstrategien. Det ser vi også i Herning. Citydesign projektet, der kørte sideløbende med planstrategien, omfattede stor og bred borgerinddragelse og gav input til Herning bys udvikling, mens kommunen inddrog nøgleaktører til input på temaer om landdistriktsudvikling og bymønstre. Landsbykontaktudvalget med borgere, interesseorganisationer og byrådspolitikere får overladt opgaven med at lave strategi for landdistriktsudviklingen. Men for at få input til bymønstre diskussionen, tog planafdelingen rundt og holdt møder med inviterede lokale interessenter og nøglepersoner i de større byer. Det betød meget for planlæggerne at komme ud og se stederne og tale med folk lokalt.

Der er altså generelt tale om nøgleaktørinddragelse som den gennemgående inddragelsesform – en selektiv inddragelse med udpegede aktører og interesser, men i forskellige former. Det er mellemform mellem den klassiske inddragelse af interesseorganisationer og den brede åbne borgerinddragelse. Igen er kommunernes argument, at denne form for inddragelse skal ses i sammenhæng med den brede inddragelse på mange andre områder i kommunens arbejde.

Sidst skal det nævnes, at alle kommuner har afholdt almindelig offentlig høring i 8 uger om forslag til kommuneplanstrategi, som de er forpligtigede til, med typisk 1-3 borgermøder i kommunerne. Den gennemgående forklaring på denne tilgang til den offentlige høring er, at kommunerne har valgt at lade planstrategien være politikernes bud på en strategi. Fra Næstved siges det på denne måde:

”Det var byrådets strategi, og der var ikke åbnet for de store ændringer. Der var mere et ønske om at kommunikere det ud gennem høringer, og derfor var der ingen avanceret proces om offentlighedsfasen.”

Forslag og kommentarer fra disse borgermøder er i nogle kommuner sammenfattet i en hvidbog, f.eks. Roskilde og Faaborg Midtfyn, og de skal integreres i det videre arbejde med kommuneplanarbejdet, hvor der igen vil

indgå en høringsperiode og folk kan se, om deres deltagelse og ideer har sat aftryk. Fra Faaborg-Midtfyn fortælles det:

”Men da vi får strategien trykt, og den går til høring, laver vi et stort borgerarrangement, hvor vi lejer en hal og beder kommunalbestyrelsen bemande stande med indsatsområder, så folk kan gå rundt og snakke. Meget skæg proces. Der kom ikke så mange uorganiserede borgere. Der kom heller ikke så meget med i planstrategien fra borgermødet, for det kan vi ikke overskue nu, men det må komme fremover. Det har vi kommunikeret direkte til folk.”

Inddragelsen af den brede offentlighed i diskussion af den skrevne planstrategi, sker altså generelt gennem den almindelige høring med enkelte borgermøder, og kommunerne ikke gør noget særligt for at aktivere og motivere borgerne til at deltage på dette tidspunkt. Det skyldes som nævnt, at der etableres bred borgerinddragelse på andre områder, der indgår i planstrategien, at der kommer høring igen i forbindelse med kommuneplanen, og at tiden føles knap, da planstrategierne skal laves.

Er der skabt politisk ejerskab?

I lovgivning og vejledning til kommuneplanstrategier lægges der stor vægt på, at formålet med planstrategierne er at styrke den politiske styring af planlægningsarbejdet og øge det politiske ejerskab til strategier og planer. Det fremhæves som det mest afgørende formål med planstrategier. I de generelle erfaringer fra planstrategisk arbejde (se notat 1) påpeges det da også, at planlægningsstrategier skal styrke den politiske styring og helst den proaktive politiske styring. Spørgsmålet er, om denne styrkelse er sket, og om vi finder et politisk ejerskab til planstrategierne.

Planstrategier som politiske dokumenter

Vi har allerede været inde på, at politikerne især i starten af processerne spiller en central rolle. Konklusionen på tværs af case kommunerne er da også, at kommuneplanstrategierne i stor udstrækning er blevet politiske dokumenter, forstået på den måde, at afsættet for dokumentet er de politiske visioner og strategier – enten formuleret inden arbejdet med planstrategierne eller som en del af processen. Der er dog ingen tvivl om, at det især er visionsprocesserne, der optager politikerne, og jo mere detaljerede og tekniske planstrategierne bliver, jo mindre er politikere involveret. I kommunens administrationer er der stort fokus på, at det skal være politikernes planstrategier og ikke planlæggernes, og der er i alle kommunerne sikret en tæt politisk dialog med politikerne om planstrategien undervejs.

De fleste har som nævnt lavet politiske strategiseminarer og enkelte lavet særlige arrangementer for politikerne for at få fokus på strategiarbejdet – f.eks som i Næstved med enkeltinterview af politikerne og i Ballerup med politikerne i spidsen for visionskampagnen. I eksempelkommunerne ser vi Galithea ekspeditionen i Guldborgsund, hvor kommunalbestyrelsen sejler

rundt til byens vigtigste havnebyer og diskuterer strategier indbyrdes og med inviterede gæster fra de anløbne byer, samt Projektet ”Åben land på dagsordenen” i Jammersbugt, hvor politikere og tre udvalgte interesseorganisationer sammen tager på ekskursion i det åbne land og på møder diskuterer planstrategi for det åbne land.

Der er ingen tvivl om, at i arbejdet med planstrategierne forsøges det at inddrage hele byrådet frem for fagudvalgene for at få dem til at tænke på tværs af kommunen og udvikle fælles grundlag og ståsted. Det skal også ses i forbindelse med sammenlægningen, hvor de nye kommunalbestyrelser skal opbygge et fællesskab. Men ideen er også at bryde den snævre sektortankegang i politikken og få tværgående strategier frem. Kommunerne forsøger at skabe fælles rammer gennem ekskursioner og seminarer, hvor politikerne i længere tid opholder sig sammen og får fælles oplevelser, der kan danne baggrund for udvikling af tillid og fælles forståelser, hvor det er muligt.

Hvor stort er det politiske ejerskab?

Det er vanskeligt at vurdere, hvor stort det politiske ejerskab er til planstrategierne, før de skal udmøntes i praksis, og der f.eks skal bevilliges penge og prioriteres mellem forskellige projekter.

En vurdering fra både administrationer og politikere i case kommunerne er dog, at ejerskabet især er stort hos borgmestre og udvalgsformænd, der sidder centralt i forhold til den overordnede politik, og i kraft af deres position får stort indblik i strategiarbejdet undervejs. Men idet strategierne generelt tager udgangspunkt i brede politiske visionsprocesser og er konkretiseringer af disse strategier, har de alligevel bredere politisk ejerskab, end planlægningsarbejde har normalt.

Vi ser forskellige måder, hvorpå kommunerne forsøger at sikre ejerskabet. De to yderpunkter er at gøre strategierne så overordnede som muligt, så alle kan blive enige om indholdet, eller at sammenknytte udvalgte strategier og konkrete projekter med f.eks budget i planstrategien, som alle så bakker op om. De to yderpunkter ser vi eksempler på i Trekantsområdet og i Faaborg-Midtfyn.

I Trekantsområdet har man holdt den fælles planstrategi på et meget overordnet niveau, og der har været et stort dialogarbejde med først de enkelte kommuners sektorudvalg og dernæst byråd for at sikre politisk godkendelse og opbakning til det endelige resultat. Netop for at skabe bred enighed og opbakning til strategien, var det nødvendigt at fastholde den fælles planstrategi på et overordnet niveau, der ikke tog form af bindinger for kommunerne. Hvis det politiske ejerskab hos alle skal opnås, må man altså til tider holde strategierne på et meget overordnet niveau. Det politiske ejerskab og den politiske interesse skal der dog hele tiden arbejdes med, forlyder det fra den fælles Trekantsadministration.

En modsat måde at sikre ejerskabet på er ved at knytte strategierne til specifikke projekter og budget, så der skabes opbakning i direkte linje fra strategi til konkrete projekter, som vi ser i Faaborg-Midtfyn. Her lykkedes det at få hele det nye byråd til at bakke op om en satsning på og udviklingsstrategi for Faaborg med mange konkrete projekter de næste år for at styrke netop den bys udvikling. Borgmesteren siger:

”Der er valgt meget specifikke emner, som vi har valgt at sætte fokus på, mens andre emner ikke er taget med. Det har krævet meget arbejde at få det plads. Næste gang kan andre emner komme med, men lige nu illustrerer det de emner, der er vigtige for os som byråd.”

Der er stor enighed om blandt politikere og administratorer i case kommunerne, at det politiske ejerskab skal der hele tiden arbejdes med. Det er ikke blot noget, der etableres én gang i proces, men noget der hele tiden skal udvikles og understøttes.

Planstrategiers cyklus

Det er især politikerne, men også en del af administratorerne, der rejser problemet med, at skal planstrategierne bruges i praksis som politisk styreredskab, skal de løbende revideres og ikke kun hvert fjerde år, som loven kræver.

Mange af deltagerne i undersøgelsen rejser problemet med de meget lange procedurer i planlægningen, hvor en ændring eller et projekt kan være årevis undervejs. Det betyder, at folk hurtigt mister engagementet og den røde tråd i arbejdet. En chef fortæller, at vedkommende ofte hører fra kommunaldirektører:

””Hvis det er noget vigtigt, skal du ikke lægge det ind i planlægningen, fordi det tager vi ikke alvorligt. Lige meget hvad man skal, så tager det jo år”. Folk tager det ikke alvorligt mere. Jeg synes, man har skabt et så stort monstrum, at man bør regelforenkle det område.”

En anden fortæller, at politikerne meget gerne vil tale visioner og strategier, men at de ikke bruger plansystemet til det, fordi det er for tungt at arbejde med. Derfor sker den slags i mange andre processer, og planstrategien kan så bare efterfølgende samle lidt op på det. En borgmester kommer med tilsvarende tanker:

”De fire år er ikke en god måde at gøre det på. Hellere en strategi der løbende justeres efter nye ting, ny lovgivning og nye muligheder. Så den hele tiden er ajour og præcis. Så det var et mere dynamisk værktøj.”

I Faaborg-Midtfyn har man valgt at strukturere en proces, så strategien tages op årligt på strategimøder og budgetseminarmøder, så den løbende revision kan ske. Borgmesteren siger:

”At lave disse strategier kræver noget særligt af politikere og embedsmænd: de skal være tilpasningsparate, forandringsparate, hele tiden tage planen op til revurdering og sætte nye emner på, der bliver relevante.”

Der er tydeligvis en tendens i case studierne til, at jo mere generelle og overordnede planstrategierne er, jo længere kan de holde, mens jo mere konkrete og projektorienterede, de er, jo kortere tidshorisont har de, og jo oftere skal de revideres.

Der peges altså på, at skal planstrategierne bruges til et centralt politisk styringsværktøj i praksis, skal de fremover anvendes løbende og fleksible, så de kan give plads til og grundlag for at arbejde med de mange ændringer, der hele sker i praksis. En kommunaldirektør (tidligere planchef) gør sig følgende tanker:

”Der skal gøres nogen tanker. Gør vi os for bundne i forhold til den verden, vi lever i. Laver vi dokumenter, der i virkeligheden er for skrøbelige i forhold til den evne, vi skal have til at agere fleksibelt i den verden, som vi ikke kender (fremtiden). Det går jo så hurtigt.”

Hermed berører kommunaldirektøren en generel problematik om konflikten mellem det vedholdende og det fleksible for planlægningen og planstrategierne, som vi skal vende tilbage til i den samlede konklusion.

Konklusion

Formålet med denne evaluering har været at øge videngrundlaget om forskellige måder at lave kommunale planstrategier på. Derfor indeholder konklusionen også flere anbefalinger og oversigter over resultater, der kan danne grundlag for kommunernes refleksive valg af formål, indhold og proces fremover, når de skal lave kommuneplanstrategier.

Formålet med planstrategierne

Metodefriheden udnyttes

De syv kommuners og Trekantsområdet's planstrategier er alle meget forskellige i både form, indhold og proces. Det betyder, at kommunerne i høj grad har udnyttet den metodefrihed, der er langt op til i lovgivningen, og at de har brugt planstrategierne på en måde, der passede på det givne tidspunkt i kommunerne. Planstrategierne er udformet i en periode med opstart i de nye storkommuner efter strukturreformen. Det har givet anledning til, at - formentlig de fleste - sammenlægningsudvalg har iværksat særlige kampagner i offentligheden for at fremme en stillingtagen til de visioner, man skulle samles om i de nye kommuner. Også ikke-sammenlagte kommuner, som f.eks. Ballerup, har gennemført en visionskampagne bl.a. fordi kommunen - også på grund af strukturreformen - har fået nye opgaver. Disse visionskampagner er løbet forud for arbejdet med kommuneplanstrategierne og har helt eller delvist udtømt byrådenes og borgernes interesse for, så kort tid efter, at drøfte visioner for planlægningen. De offentlige høringer om planstrategierne har derfor i mange kommuner været nedprioriterede og gennemført ved formelt tilstrækkelige offentliggørelser uden større engagement i plandebatter. På denne baggrund må man betragte denne generation af planstrategier som "sammenlægningsramte". De vil derfor både indholds- og procesmæssigt kunne komme til at se helt anderledes ud næste gang.

A01: Det anbefales, at kommunerne også fremover udnytter metodefriheden og indretter deres planstrategier og processer efter, hvad der er behov for på det givne tidspunkt.

I det følgende fremlægges flere overvejelser og modeller, der kan danne grundlag for dette valg.

En kæde af strategiske dokumenter

Det er blevet stadigt mere almindeligt for kommunerne at arbejde strategisk på mange områder. Planstrategierne er derfor ikke de eneste, som kommunerne arbejder med. De skal derfor heller ikke betragtes som isolerede strategier og dokumenter. De må forstås i forhold til det øvrige strategiske arbejde, der laves i kommunerne indenfor forskellige politikområder. Derfor

skal planstrategierne ses som et led i en kæde af strategiske dokumenter og strategisk arbejde i kommunerne i disse år.

Alle kommunerne mener, at deres strategier udgør et forarbejde til kommuneplanen. Men mange kommuner ser også planstrategierne som et redskab til at sammenkæde visioner og sektorpolitikker. Behovet herfor er særligt udtalt i de kommuner, der f.eks. i forbindelse med sammenlægningerne har arbejdet med bredere visioner. De ser ofte kommuneplanstrategien som et redskab til en konkretisering af disse visioner og eventuelt også som ”overligger” for sektorpolitikkerne.

Der er dog stadig forskel på rækkevidden af strategierne. Vi ser eksempler på både fysiske strategier, fokuserede strategier og helhedsstrategier, der hver især dækker forskellige behov i kommunen (figur 9). De fokuserede strategier er dårligst repræsenterede i case kommunerne.

	Fysiske strategier	Fokuserede strategier	Helhedsstrategier
Bredde og fokus	Fra visioner til strategiske beslutninger på det fysiske område	Fra visioner over strategier til handling på udvalgte udviklingsemner	Visioner og strategier for hele kommunens udvikling – ”overligger”
Planstrategiens Rolle	Centralt kommuneplan-dokument	Centralt udviklings-dokument	Centralt fælles meningsdannelse-dokument/symbolik
Forankring	Planafdelingen	Planafdeling i samarbejde med udviklingsafdeling	Central udviklingsafdeling

Figur 9: Planstrategiernes fokus og rolle

De fysiske strategier koncentrerer sig om at omsætte eksisterende strategier til centrale beslutninger for udviklingen af det fysiske i kommunen. De fysiske strategier er centrale for kommuneplanprocessen, men ikke for hele kommunens politiske aktivitet, og det er især planafdelingerne, der arbejder med og udvikler ejerskab til de fysiske strategier. De fokuserede strategier udvælger bestemte indsatsområder til at styrke en kommunes udvikling og udarbejder strategier for kun disse områder og ikke hele kommunens udvikling. Planstrategien bliver et centralt udviklingsdokument for en periode i kommunen, men andre udviklingsstrategier på andre områder udvikles samtidigt. Her foregår arbejdet i tæt samarbejde mellem planafdelinger og udviklingsafdelinger med involvering af de relevante indsatsområder. Helhedsstrategier omfatter hele kommunens udvikling og inddrager alle politikområder i en samlet vision eller strategi. Dermed bliver den en overordnet strategi i kommunen også for sektorpolitikkerne, og strategien skal skabe fælles mening og bredt ejerskab i kommunen. Den centrale udviklingsafdeling forestår arbejdet og at sikre det brede ejerskab.

A 02: Det anbefales, at kommunerne på forhånd beslutter, hvilken rolle planstrategien skal spille i forhold andre visions- og strategidokumenter i kommunerne.

- *Skal planstrategien være et centralt dokument for hele den kommunale virksomhed og fx indgår som en "overligger" for kommunens sektorpolitikker?*
- *Eller skal strategien fokusere på kommuneplanlægningen og bidrage til at afklare centrale beslutninger for kommuneplanarbejdet?*
- *Eller skal planstrategien være et mere målrettet strategisk dokument, der tager særlige udviklingsemner op og laver en kobling mellem visioner og handling på bl.a. det fysiske område?*

Hver af disse tilgange til planstrategien vil have sine fordele og ulemper, der må indgå i overvejelserne.

Jo "smallere" og jo mere fokuserede strategierne er, jo lettere er de at gøre handlingsorienterede. Jo bredere de er, jo mere får de karakter af entens meningsdannelse (hvis man inddrager bredt og seriøst i processen), eller som symbolsk retorik (hvis kun få arbejder med strategien i kommunen).

Planstrategiernes formål og bredde har også betydning for, hvor arbejdet med planstrategien placeres organisatorisk i kommunen. Jo bredere og mere overordnet deres karakter er, jo vigtigere er det, at arbejdet med planstrategierne ikke blot placeres i planafdelinger, men snarere i centrale udviklingsafdelinger i kommunerne. Igen er det afgørende, at kommunerne træffer et refleksivt valg i forhold til det konkrete behov på det givne tidspunkt.

Planstrategiernes politiske forankring

Der er ingen tvivl om, at kommuneplanstrategierne er blevet politiske dokumenter, og at det er lykkedes at skabe et øget "politisk ejerskab" til kommuneplanlægningen, hvad der var ét af formålene med indførelse af de nye planstrategier. Afsættet for strategierne er ofte politiske visioner og strategier formuleret i et samarbejde mellem politikere og administrationen. Især er politikerne optaget af visionsprocesser og overordnet strategier, mens interessen falder, jo mere konkrete og tekniske planstrategierne bliver. I den kommunale administration lægges der stor vægt på, at det skal være politikernes og ikke fx planlæggernes strategier, og der holdes en tæt kontakt til kommunens politiske ledelse i alle processerne. I kommunerne er der afprøvet forskellige metoder til at inddrage politikerne med stor succes, og alle har prøvet at udbrede den politiske involvering til hele byrådet for dels at skabe bredt ejerskab til strategierne og dels bryde med sektortankegangen i sektorudvalgene.

Af særlig interesse er det, at mange af diskussionerne om kommuneplanlægningen kan knyttes til bredere lokalsamfundsdiskussioner, der kan forankres direkte i byrådet. Når det lykkes, (som f.eks. i Ballerup) kan man skabe en bred politisk forankring udenom fagudvalgene og derfor undgå de "skyttegravskrige" mellem fagudvalgene, som ellers kan præge det kommunale politiske arbejde.

A03: Hvis ikke andet taler imod det, anbefales det, at lade byrådet formulere planstrategiens temaer for at sikre det bredest mulige politiske ejerskab af planstrategien. Byrådsseminarer og –”ekspeditioner” i kommunen, samt interviews med byrådets medlemmer er eksempler på fremgangsmåder, som kan anvendes.

Planstrategier administrative forankring som internt styrings- og dialogredskab

I de udvalgte cases er det tydeligt, at kommunerne har valgt at bruge planstrategierne som et internt styrings- og dialogredskab for at skabe overblik og klarhed internt i den kommunale organisation. Det skyldes tre ting:

at kommunerne efter sammenlægninger har brug for at etablere og styrke et nyt fællesskab i storkommunen

at kommunerne alle var under tidspres for at lave strategierne,

at kommunerne havde brug for at få overblik over alle de mange strategier, mål og nye styringsredskaber, der udvikles i kommunerne i disse år.

Kommunerne har fundet arbejdet med planstrategierne relevant for at skabe sig et overblik og for at udvikle en fælles referenceramme og forståelse af kommunens udvikling.

Der er dog stor forskel på, hvordan kommunerne udvikler og anvender planstrategierne internt. Det ene yderpunkt er at udvikle dem som et effektivt styringsredskab udformet af den centrale ledelse i kommunen og anvendt handlingsorienteret. Det andet yderpunkt er at udvikle dem som et dialogredskab for at skabe fælles mening og forankring af visioner i organisationen. De to yderpunkter kan henføres til forskellen på strategisk planlægning som henholdsvis analytisk og lærende.

Kommunerne trækker på elementer fra begge yderpunkter, men vægtningen er tydeligvis meget forskellig, og processen ser meget forskellig ud afhængig af denne vægtning i den enkelte kommune. Der er dog generelt en tendens til, at strategiernes meget praksisnære og budgetmæssige kobling ikke er stærk. Kommunerne mener, at det kommer næste gang.

A04: Det anbefales at tage stilling til, hvorvidt planstrategierne primært skal bidrage til løsninger på eksisterende problemer, eller om de primært skal bidrage til afsøgning af kommunens situation, rolle og udfordringer og dermed en konsensusopbygning som grundlag for de løsninger, der skal arbejdes med.

Planstrategiernes cyklus

Ifølge planloven skal kommuneplanstrategierne revideres senest hvert fjerde år. Men nogle kommunerne fremhæver, at kommuneplanstrategiernes betydning kan øges hvis de ikke kun tages op hvert fjerde år. De skal hele tiden revurderes i forhold til den konstant skiftende virkelighed, fx hvert år,

og udvikles til et fleksibelt og dynamisk værktøj, der kan tage højde for nye muligheder, problemer, udfordringer, lovgivning osv., som udgør den politiske hverdag. Jo mere generelle og overordnede strategierne er, jo længere kan de holde, mens jo mere konkrete og projektorienterede de er, jo kortere er holdbarheden.

A05: Det anbefales at overveje, om der er behov for at anvende en kortere cyklus for udarbejdelse af planstrategier end de fire år, i givet fald med en fortsat respekt for den lovbestemte fireårige cyklus for revision af kommuneplanerne.

Planstrategiernes indhold

Den store metodefrihed i udformningen af planstrategierne medfører, (1) at konkretiseringen af planstrategiernes indsatsområder varierer meget og (2) at der er store variationer i den betydning, som på den ene side visioner for fremtiden og på den anden side situationsanalyser af nutiden spiller. Disse variationer indebærer, at det er vanskeligt at tage planstrategierne som afspejlinger af forskellige kommunetyper. Alligevel finder vi fælles karakteristika i case kommunernes planstrategier, dels i form af nogle generelt gennemgående temaer og dels i form af den betydning, som kommunernes placering i den nye plangeografi har.

Gennemgående temaer

Planstrategiernes temaer afspejler naturligt de lovfæstede temaer for kommuneplanlægningen. Hertil kommer temaer, som er oppe i tiden og temaer som afspejler kommunernes særlige problemer. Metodefriheden medfører en frihed i formen og systematikken i opbygningen af planstrategierne. Det betyder bl.a., at man ikke på overskrifterne kan aflæse, hvilke temaer der behandles.

Temaer, som ikke direkte afspejler planlovens temakatalog, men som snarere afspejler tidens planlægningsinteresse, er sundhed, oplevelsesøkonomi og events, bosætning, videnøkonomi, universitetssamarbejde og campus strategier. Hertil kommer lovfæstede temaer som Agenda 21 og det åbne land, der ikke på samme måde som de øvrige med til at tegne tendenser i kommunernes interesseområder.

Sundhedstemaet spiller en stor rolle i tilknytning til kommunernes øgede ansvar på området. Men det synes også at passe til en generel tendens til at tage "mennesket" som udgangspunkt for det visionsarbejde, de fleste kommuner har taget udgangspunkt i. Det forebyggende sundhedsarbejde er nærliggende for kommunerne at tage op i forbindelse med deres planlægning af trafiksystemer, grønne områder og institutionsdrift.

Interessen for oplevelsesøkonomi og events er knyttet nært til det grundliggende skifte fra en behovsorienteret planlægning til en udbuds- og markedsbetonet planlægning baseret på bykonkurrence. Hvor kultur- og fritidstilbud

i kommunerne tidligere henvendte sig til det lokale opland, har opførelsen af regionale event-orienterede funktioner som f.eks. Horsens koncerterne, Legoland og Randers Regnskov, Roskilde Festival, Lalandia og flere multiarena projekter skabt en bevidsthed om, at event-orienterede kulturtilbud trækker besøgende fra et meget større opland end det lokale. Dermed er disse eventfunktioner også medvirkende til at "sætte en by på landkortet" langt uden for byens normale opland.

Videnøkonomi, universitetssamarbejde og campusprojekter er alle knyttet til en udbredt bevidsthed om betydning af ændringen fra en produktionsbaseret til en vidensbaseret økonomi. Med den geografiske centralisering, der ledsager dette skifte, er kommunerne meget opmærksomme på at føre en strategi for at fastholde og tilbyde rammebetingelser for vidensbaserede virksomheder.

Det er karakteristisk for disse "tidens temaer", at de afspejler udviklingstendenser og problemer af mere generel samfundsmæssig art. At de nu er kommet på den kommunale dagsorden er et udtryk for, at de optager kommunerne, men ikke at de kan håndteres af kommunerne alene. Kommunerne har stærkt begrænsede virkemidler overfor landets universitetspolitik og overfor udviklingen af vidensøkonomien. En anbefaling på dette område skal derfor heller ikke rettes direkte til kommuner, men til de sektorer, institutioner og myndigheder i samfundet, som kan bidrage til en afklaring af de problemkomplekser som kommunerne peger på og som kan bidrage med vurderinger af muligheder for at tilpasse sig eller påvirke udviklingen.

A06 Det anbefales, at de ikke-lovbefalede temaer og problemkomplekser, som kommunerne tager op i deres planstrategier gøres til genstand for overvejelser om kommunernes muligheder for at tilpasse sig eller påvirke udviklingen på disse områder. Dette vil kunne indgå i grundlaget for en statslig - kommunal dialog om rammerne for strategi, politik og planlægning på det kommunale niveau.

Som eksempler kan anføres behov for afklaring af:

- Rammerne for etablering af forpligtende samarbejde med universiteterne, f.eks. i form af universitetssatellitter.
- Rammer og modeller for etablering af uddannelsescampusser, herunder deres tilpasning til bymiljøet
- Betydningen for det eksisterende kulturelle og sociale liv og idrætslivet af kommunernes satsning på elitesport og eventkultur
- Den målbare forebyggende virkning på befolkningssundheden af et øget kommunalt engagement i sammenkædningen af anlæg og drift af kommunens stier og grønne områder og borgernes sundhed

Den nye geografi

Den nye geografi, som blev tegnet med Landsplanredegørelsen fra 2006, har haft en meget klar indflydelse på kommunerne. Det er især erkendelsen af,

at den koncentration, der tidligere fandt sted omkring de 5-6 største byer, nu finder sted i to store pendlingsregioner omkring Hovedstaden og Århus.

Byer, der ligger i udkanten af disse områder (Trekantområdet, Odense og Næstved) tager i deres planstrategier bestik heraf: Trekantområdet ved at opruste omkring egne kvaliteter som bosætnings- og uddannelsesområde, Odense ved at søge et samspil med Hovedstadsområdet og Øresundsregionen og Næstved ved at indstille sig på en rolle som bosætningskommune. Det er bemærkelsesværdig, at såvel Odense som Trekantområdet indser, at de ligger i udkanten af disse vækstområder.

Med den store bevidsthed om den nye geografi, bliver det interessant at se, hvorledes samarbejdet i Trekantområdet vil udvikle sig i lyset af det nyligt etablerede kommunale samarbejde om udviklingen i det Østjyske Bybånd.

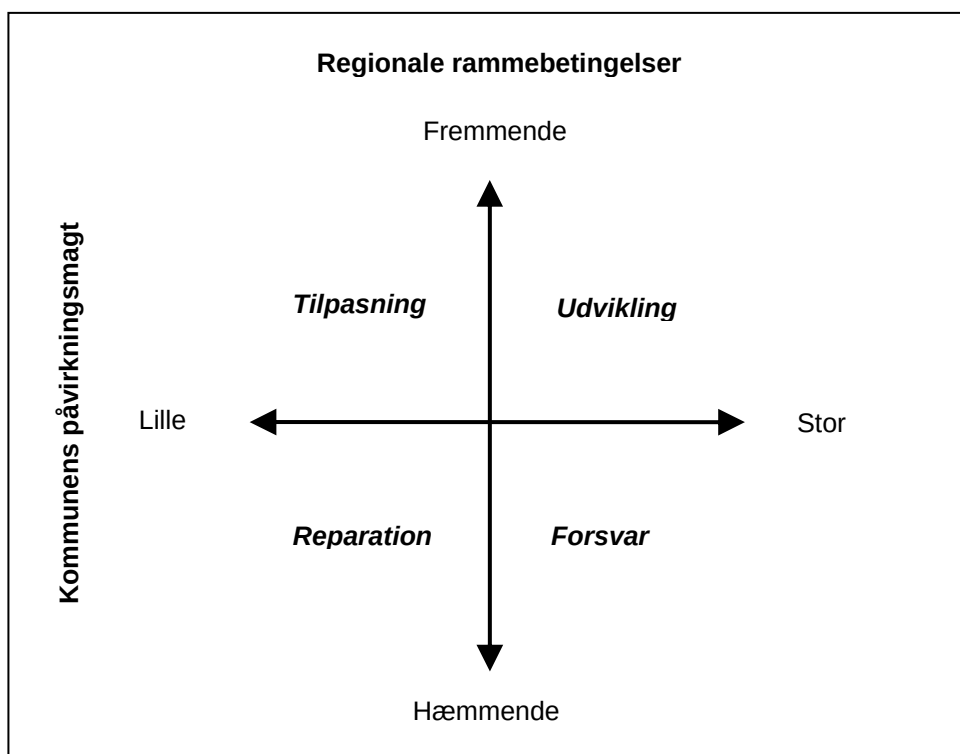
Hernings strategi for udvikling som regionalt kraftcenter matcher den nye geografis definition af mellemstore byregioner. Hertil kommer Hernings nye rolle som brohoved for Vest- og Nordvestjylland skabt med den nye motorvejsforbindelse. Men i planstrategien går Herning kommune i rette med Landsplanredegørelsens nye regionopfattelse og formulerer krav om statslige modspil til den udvikling, der tegner sig.

De kommuner, der som Albertslund og Ballerup, ligger i "orkanens øje" er ikke optaget af den nye geografi, men af de nye vilkår, som skabes med videns- og oplevelsesøkonomien, samt af de lokale udviklingstendenser i den region, de hver især er en del af. Det kommer klarest til udtryk i Albertslundstrategien, men også f.eks. i Ballerups opmærksomhed mod den gennemkørende trafik og kommunens ansvar for fingerplanens grønne kiler. Begge kommuner er som udbyggede forstadskommuner optaget af at udvikle deres kommunale driftsvirksomheder så de modsvarer de krav, som borgerne i et moderne velfærdssamfund stiller.

Albertslunds samarbejde med øvrige vestegnskommuner føjer en vigtig facit til den nye geografi, idet samarbejdet blandt vestegnskommunerne i høj grad begrundes med problemer, som de otte kommuner har i sammenligning med de øvrige kommuner i hovedstadsområdet (erhvervsudvikling, uddannelse, arbejdsmarked, fysisk miljø, byudviklingsinvesteringer m.v.). Tilstedeværelsen af disse problemer illustrerer, at de udviklingssvage områder i den nye geografi ikke kun ligger i den geografiske periferi. Vækstcentrene har deres egne "udkantområder".

Selvom det ikke kan aflæses på overskriftsniveauet i kommunernes planstrategier, finder man en variation i planstrategiernes indhold, som afspejler forskelle i kommunernes samspil med de omgivende regionale rammebetingelser. Variationen opstår, fordi de regionale rammebetingelser kan være enten "fremmende" eller "hæmmende" ligesom kommunernes evne til at påvirke udviklingen, kan være enten "lille" eller "stor". I dette samspil op-

står principielt fire forskellige strategityper, ”udvikling”, ”tilpasning”, ”forsvar” og ”reparation”, som illustreret i figur 10.



Figur 10: Fire typer kommunale strategier i samspillet mellem ydre rammebetingelser og kommunernes egen påvirkningsmagt

Kilde: Groth (2001) – se også Strategi og kommuneplanlægning -. En vejledning s. 22

I den nye geografi er der to områder med fremmende regionale rammebetingelser, nemlig Århus og Københavnsregionen. Det er sådan, situationen opfattes af flere af case kommunerne. Case kommunerne peger også på, at blot det at ligge i udkanten af ét af de to stærke vækstområder er som at nærme sig udkanten – og dermed at møde hæmmende regionale rammebetingelser. Det betyder, at Odense kommune og Trekantområdet ikke kan føre rene udviklingsstrategier baseret på egne styrker, men også indstiller sig på at forsvare deres positioner ved nye initiativer, som f.eks. et tættere universitetssamarbejde og – i Odenses tilfælde – at søge et nærmere samspil med Hovedstads- og Øresundsregionen.

Herning kommune har gennem den store omstilling i 1990'erne til den nye tekstiløkonomi vist, at kommunen har en betydelig selvstændig påvirkningsmagt, og at kommunen er i stand til at føre en virkningsfuld forsvarsstrategi, selvom den ligger udenfor den Østjyske vækstregion med Århus som centrum. Overskriften på kommunens planstrategi er da også Herning som ”regionalt kraftcenter”. Kommuner, der både ligger udenfor vækstregionerne og har svagere påvirkningsmagt må søge at udbedre de problemer, der opstår med fraflytninger og nedgang i arbejdspladser. Ofte søger de, som Faaborg-Midtfyn at fremme specialisering og markedsføring af særlige lokalt bestemte produkter. Endelig er der de kommuner, der ligger som forstadskommuner i vækstområderne, her Albertslund og Ballerup. De skylder deres udvikling den nære beliggenhed til hovedstaden. For dem er det en

central opgave, at tilpasse de fuldt udbyggede kommunale funktioner og service overfor borgerne til nye krav og opgaver i velfærdsstatens udvikling. De behøver derfor ikke i sig selv at have stor påvirkningsmagt med mindre deres position internt i storbyregionen er svækket, som i tilfældet med vestegnskommunerne.

A 07 Det anbefales, at kommunerne mere systematisk inddrager vurderinger af deres placering i det nationale by- og regionsmønster som én af forudsætningerne for udarbejdelsen af deres planstrategier. En sådan vurdering kan f.eks. baseres på samspillet mellem regionale rammebetingelser og kommunens egen påvirkningsmagt (jvf. figur 10) – og på sammenligninger med andre kommuner.

Fælleskommunale planstrategier

Det tilfælde, at der i evalueringen indgår to fælleskommunale strategier, Trekantområdets planstrategi og Vestegnens udviklingsstrategi, har bidraget til at kaste lys over denne form for samarbejde. Det skyldes især, at de to strategier synes at være meget forskellige i deres udgangspunkt. Trekantområdets strategi er baseret på konceptet om samarbejdende byer i den store centralt beliggende byregion.

Vestegnssamarbejdet er i modsætning til Trekantsamarbejdet ikke baseret på en idé eller en vision. Det er baseret på en fælles historie for de otte forstadskommuner og fælles ”trusler” fra det omgivende samfund.

De to forskellige udgangspunkter, det *visionsbårne* og det *interessebårne* udgangspunkt, synes at føre til forskellig status for henholdsvis Trekantområdets planstrategi og Vestegnens udviklingsstrategi. I Trekantområdet har de tre kommuner, vi besøgte, suppleret Planstrategien med egne strategier. Det sker bl.a. i en erkendelse af, at den fælles planstrategi er meget generel og derfor slet ikke imødekommer behovet for en kommunalt baseret strategi. Planstrategien opfattes snarere som et redskab for en markedsføring udadtil. I Vestegnen indgår det fælles udviklingsperspektiv tilsyneladende som et meget konkret fælles udspil på fem strategiske områder, der er af væsentlig betydning for de otte kommuner, og som ikke skal erstatte, men blot supplere de kommunale planstrategier.

Med disse to meget forskellige fælleskommunale planstrategier kan man ikke give generelle anbefalinger, kun gøre opmærksom på, at der er forskellige veje at følge.

Natur og det åbne land

Natur og det åbne land er to temaer, som behandles mere eller mindre sammenfaldende i de undersøgte planstrategier. Af notat 2 fremgår det, at de nævnes af henholdsvis ca. 43 og 41 % af kommunerne, hvilket tilsammen dækker de fleste kommuner. Det er med andre ord forholdsvis mange i betragtning af, at der er tale om helt nye forvaltningsområder.

At kommunerne opfatter disse nye områder som værende vigtige genfindes også i de udvalgte 8 kommuner, som er undersøgt nøjere. Den tematiske fokusering på området varierer dog betydeligt imellem de enkelte strategier. Det er således tydeligt, at nogle kommuner ikke alene opfatter det nye forvaltningsområde som en ny bunden opgave, men også ser nye muligheder, der kan komme til udtryk igennem en mere tværsektoriel forvaltning. I nogle tilfælde omfatter dette også grænsen mellem land og by. Møller Rasmussen (2002 s. 8) nævner, at byranden befinder sig i en gråzone mellem den kommunale og amtskommunale planlægning, et forhold som har præget planlægning og forvaltning af disse områder. Forskellene i det plan- og forvaltningsmæssige ansvar har medvirket til at sløre forståelsen af koblingen mellem land og by, og det rekreative potentiale i de bynære grønne er ofte ikke blevet udnyttet optimalt.

Kommunalreformen bevirker, at dette forhold nu kan ændres, og planstrategierne for de større byer som Odense og Roskilde er eksempler på, hvordan kommunerne i højere grad end tidligere forholder sig til den samlede planlægning i byranden. For de fleste kommuner gælder det dog, at de vælger at følge de rammer, som blev givet i forbindelse med den sidste regionplan, men det fremgår af flere planstrategier, at kommunerne på sigt vil udnytte de nye muligheder kommunalreformen giver og derved fremkomme med en selvstændig registrering og plan til den kommende forvaltning.

En af disse muligheder er at udvikle en mere tværsektoriel forvaltning, og det kan komme til udtryk på flere måder, men flere af planstrategierne viser f.eks. tendenser i retning af at samtænke forvaltningen af de grønne områder og sundhed. I mange tilfælde har denne sammentænkning dog endnu mest karakter af vision end egentlig handling og i flere tilfælde mangler der endnu en egentlig udmøntning. Statens Institut for Folkesundhed (SIF) gennemførte i 2007 og 08 den såkaldte KRAM undersøgelse af livstilssygdomme. De tre kommuner Albertslund, Næstved og Faaborg-midtfyn kommune indgik alle i denne undersøgelse. Alle tre kommuner fokuserer i temmelig høj grad på sundhed, og det forekommer sandsynligt, at KRAM undersøgelsen har medvirket til denne tydelige fokusering.

Et andet forhold der fremgår af evalueringen er en sammenkobling af landskabs- og kulturværdier i forbindelse med en udadvendt markedsføring af kommunen i forhold til turisme og oplevelsesøkonomi. Denne kobling anvendes også som en markedsføring af kommunens herlighedsværdier i forbindelse med en forøgelse af kommunes attraktionskraft på potentielle tilflyttere. Flere af planstrategierne afspejler med andre ord en stigende bevidsthed om at landskab, natur og kultur ikke blot skal plejes og udvikles, men at disse områder også har et iboende potentiale, der bør anvendes i intern og ekstern markedsføring af kommunen.

Proces og strategiformer

Konklusionen på kommunernes procesforløb med kommuneplanstrategier er med enkelte undtagelser, at der er tale om interne politiske og administrative afklaringsprocesser med inddragelse af få eksterne nøgleaktører. Politikere og administratorer står i centrum af processerne, og som nævnt ovenfor gør kommunerne meget for at skabe politisk ejerskab. Desuden inddrages medarbejdere på tværs af forvaltninger, så ejerskabet bredes ud til andre end planafdelingerne. Typisk er det udviklingsafdelinger og ikke teknisk forvaltning, der har ansvaret for planstrategierne, hvilket er et signal om, at planstrategierne berører hele den kommunale organisation.

Der er ikke tale om bred borgerinddragelse, og de offentlige høringer afvikles typisk i form af traditionelle borgermøder. Kommunerne inddrager nøgleaktører udvalgt på baggrund af aktørernes viden og interesse i strategiudviklingen. Brugen af den snævre nøgleaktørinddragelse skyldes, at kommunerne har haft brede inddragelsesprocesser i forbindelse med andre politiske strategier, fx visioner, sektorpolitikker osv. Nøgleaktørinddragelse er en inddragelsesform mellem den traditionelle inddragelse af interesseorganisationer og den meget brede borgerinddragelse. Flere nævner, at processen næste gang vil se anderledes ud.

Kommunerne anlægger forskellige indfaldsvinkler på den interne proces og indretter processen derefter. Vi har beskrevet tre forskellige indfaldsvinkler, hvor processen starter og forankres på forskellige måder i den kommunale organisation: *den politiske indfaldsvinkel* for at styrke det politiske ejerskab, *den tværfaglige administrative indfaldsvinkel* for at forankre visioner og strategier i kommunen og *planlæggerindfaldsvinklen* for at få oversat politiske strategier til planlæggerprog. Hvorvidt den ene eller den anden indfaldsvinkel kan anbefales afhænger af kommunens behov på et givent tidspunkt. Det afgørende er, at kommunen gør sig sine egne behov bevidst. Når der ovenfor er illustreret forskellige fokuspunkter og roller for planstrategierne, kan man til en vis grad skabe en kobling ved at hævde, at planlæggerindfaldsvinklen har en tendens til at føre til fysiske planstrategier, og den tværfaglige administrative indfaldsvinkel en tendens til at udvikle den helhedsorienterede planstrategi, mens den politiske indfaldsvinkel tenderer den fokuserede og helhedsorienterede strategi.

Den fysiske planstrategi	Den fokuserede planstrategi	Den helhedsorienterede strategi
Planlæggerindfaldsvinkel	Den tværfaglige administrative indfaldsvinkel Den politiske indfaldsvinkel	Den tværfaglige administrative indfaldsvinkel Den politiske indfaldsvinkel

Figur 11: Tre fokuspunkter – tre indfaldsvinkler

Der er dog ikke en indbygget "nødvendighedslogik" i disse tendenser. Sammenkoblingen skyldes ofte vaner og rutiner i måden at udøve planlægning

og lave strategier på i kommunerne, og selvom der er visse argumenter for denne sammenkobling kan man gennem en bevidst stillingtagen også lave andre kombinationer.

A08: En anbefaling er, at kommunerne forsøger at udfordre de traditioner, vaner og rutiner, der præger planstrategiarbejdet, og bevidst tager stilling til, hvilke sammenkoblinger af planstrategiernes fokus og rolle samt deres proces og organisering, man ønsker at understøtte.

Denne diskussion kan vi uddybe med en større nuancering af de forskellige strategiformer, vi ser udbredt i kommunerne. Nuanceringen sker ved at inddrage betragtninger fra Notat 1 om strategiernes forankring i enten det analytiske eller lærende perspektiv. I notat 1 er præsenteret en bred række af strategiformer, men det er kun nogle af de former, vi ser repræsenteret i case kommunerne, og vi skal prøve at omforme tabellen fra notat 1 til en tabel, der illustrerer de forskellige strategityper i case kommunerne.

Strategiformer i case kommunerne

Kommunerne har tydeligvis opgivet at bruge planstrategierne som strukturplanlægning, hvor man forsøger at styre alt i kommunen. Men de fastholder troen på, at planstrategien kan bruges som en form for overligger til andre politikker eller som en fokuseret udviklingsstrategi. Altså en mindre ambitiøs styringsambition, end vi så i den tidligere strukturplanlægning. Der er dog stadig stor forskel på, hvor meget kommunerne mener at kunne styre gennem planstrategien og på hvilken måde, de vælger at bruge og udforme strategierne. Vi skal prøve at koble planstrategiernes fokus og rolle, de forskellige indfaldsvinkler til processen, som nævnt ovenfor, med den analytiske og lærende tilgang til strategisk planlægningsarbejde, der er beskrevet i notat 1. Det sker i figur 12 med et overblik over, hvilke strategityper vi mener at have fundet i case kommunerne:

Planstrategier som:	Fysisk regulering	Effektivt styringsredskab (management)	Legitimering af beslutninger og visioner	Fælles referenceramme og forankring (dialog)	Retorik og symbolik
Formål	Afklare plan-spørgsmål	Styrke overordnet og central styring	Tydeliggøre og bearbejde politiske beslutninger	Skabe fælles læring og mening samt indre sammenhængskraft	Skabe muligt fælles grundlag ved Konflikter
Bredde og fokus	Fysiske Strategier evt med arealregulering	Fokuserede udviklingsstrategier	Helhedsstrategier med justering af eksisterende	Helhedsstrategier	Meget overordnet helhedsstrategier
Indfaldsvinkel – proces	Planlæggerindfaldsvinkel – snæver proces	Politiker og administrativindfaldsvinkel – snæver proces	Tværfaglig administrativ indfaldsvinkel – bred proces	Tværfaglig administrativ og politisk indfaldsvinkel – bred proces	Planlægger- og politisk indfaldsvinkel - snæver proces
Analytisk og lærende	Analytisk: Konsekvens fra vision til fysisk regulering Tekniske vurderinger og analyser	Analytisk: Deduktion fra strategi over princip til handling Omfattende tekniske analyser	Lærende: Kollektiv læring Dialogstyring	Lærende: Kollektiv læring Dialogstyring	Analytisk: Dokumentere ordrefølge Tekniske analyser

Figur 12: Strategiformer i case kommunerne

De enkelte strategiformer kan ikke entydigt knyttes til en enkelt case kommune, da kommunerne balancerer mellem og kombinerer elementer fra de forskellige typer. Det kan være ud fra bevidste valg, men også ud fra vaner, rutiner og traditioner i den enkelte kommune. Man skal dog bemærke, at visse elementer i typerne supplere hinanden, mens der ligger modsætninger mellem andre af elementer. Et eksempel er, at man forsøger at kombinere en planlæggerindfaldsvinkel, hvor planlæggerne har udviklet strategier på baggrund af indgående tekniske analyser, med en åben og bred tværfaglig indfaldsvinkel, hvor deltagerne udenfor planafdelingen forventer strategier udviklet på baggrund af kollektive læreprocesser. Det kan føre til konflikter om inddragelsens relevans.

En anden grobund for konflikt mellem formerne er, at man typisk i den fysiske og styringsorienterede strategiform bygger på det analytiske perspektiv, hvor man mener, at strategier findes ved at planlæggere får så meget videnskabelig og teknisk viden som muligt og på den baggrund udvikler forslag til strategier (planlæggere som strategimagere), mens man i de legitimerende og fælles referencedannede strategiformer typisk tager udgangspunkt i det lærende perspektiv og ser strategier som noget, der hele tiden udvikles mange steder i kommunen, og det derfor snarere handler om at finde, opsamle og bearbejde de oplevelser, erfaringer og engagement, der allerede eksisterer i forvejen (planlæggere som strategifindere). Hvis man (måske

ubevidst) tager udgangspunkt i de førstnævnte strategiformer med den analytiske baggrund, vil det i høj grad påvirke måden man lytter til og efter-spørger anden viden i strategiproessen. Det får også betydning for, hvad man bruger inddragelsen til: om man inddrager for at få udviklet strategier eller for at få justeret, godkendt eller forankret allerede udviklede strategier.

Man kan ikke objektivt vurdere, om den ene strategiform er bedre end den anden. Det afhænger netop af, hvad kommunerne mener, at formålet med strategiarbejdet skal være.

A09: En anbefaling er derfor, at den gode planstrategi opnås ved, at kommunerne bevidst og kvalificeret foretager til/fravalg af elementer på tværs af modellen i forhold til kommunens særlige omstændigheder og behov.

Eet af de fravalg, som kommunerne synes at have foretaget, er muligheden for at knytte planstrategien så direkte og fyldestgørende til kommuneplanrevisionen, at alle kommuneplanens hovedspørgsmål afklares i forbindelse med planstrategien. Kommunerne kan derefter gå direkte til udarbejdelsen af kommuneplanforslaget uden atter at skulle indkalde ideer og forslag til kommuneplanlægningen, en aktivitet, som sjældent kan udføres uden en fornyet offentlig debat. Da vi hos flere kommuner har fået indtryk af, at der er grænser for, hvor mange offentlige debatter, kommunerne kan gennemføre, er det nærliggende at anbefale kommunerne at være opmærksomme på muligheden for en tæt sammenknytning af planstrategiens og kommuneplanens hovedspørgsmål.

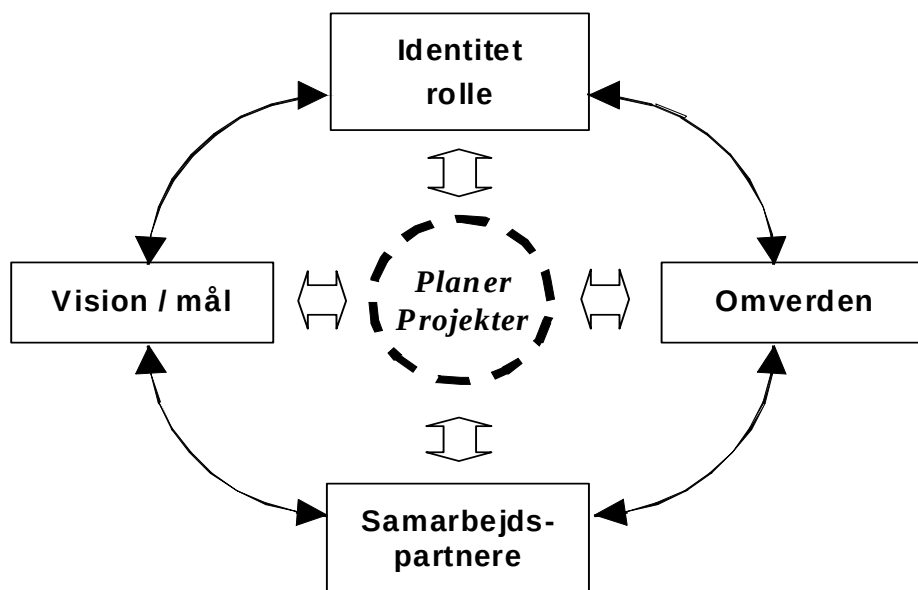
A10: Det anbefales de kommuner, som ønsker at koncentrere planstrategien om den forestående kommuneplanrevision, at udnytte muligheden for at sikre en overensstemmelse mellem planstrategiens og kommuneplanrevisions hovedspørgsmål således, at der ikke skal arrangeres en fornyet offentlighed med indkaldelse af ideer og forslag til planlægningsarbejdet.

Internt indenfor de analytiske og lærende strategiperspektiver kan man dog komme med bud på, hvordan de enkeltvis kan styrkes og videreudvikles.

*A 11 Hvis formålet er at styrke den **analytiske** styring med udvikling af en effektiv styringsmekanisme, anbefales det at styrke arbejdet med planstrategier på følgende måde:*

- Udvikle fokuserede strategier, der løbende ændres
- Styrke sammenhæng mellem strategier og projekter
- Styrke projektstyring og aftalestyring
- Styrke sammenhæng mellem strategier og budgetstyring
- Styrke intern og ekstern nøglepersoninddragelse for at skabe forankring
- Overvåge problem/mulighedsudvikling i kommunen

- Anvende den strategiske cirkel som redskab til at sikre afbalance-ring og samspil mellem centrale elementer i de strategiske overve-jelser:



Den strategiske cirkel kan også anvendes i en tillempet form, som vist i figurerne 1-8 (her figur 1):

	<i>Rolle – Identitet</i>	
	Den udbyggede kommune som velfærds "virksomhed"	
<i>Vision – mål</i>	<i>Planer – projekter</i>	<i>Omverden</i>
Bykvalitet Demokrati Mangfoldighed	Børneliv i bevægelse Kultur – kraft og kreativitet Miljø med medansvar Natur i nærheden Sundhed og samarbejde Idræt og ildsjæle Vækst, virkelyst og viden Boliger og byrum Klar klima indsats Sammenhæng og service	De sektorpolitiske omverde- ner Vestegnens fælles omver- den
	<i>Partnere</i>	
	Vestegnssamarbejdet De kommunale virksomhe- ders relevante samarbejds- partnere	

Figur 1: Udvalgte elementer i Albertslundstrategien

A12 Hvis formålet er at skabe fælles **læring** og **mening** i kommunen en-ten generelt eller specifikt på udvalgte områder, anbefales det at styrke arbejdet med planstrategier på følgende måde:

- Styrke strategi-finder kompetencer blandt administratorer: strategier findes overalt i kommunen

- Omdanne erfaringer, oplevelser og engagement i kommunen til nye strategier og mentale billeder
- Styrke meningsdannelsesarbejde internt og eksternt i kommunen: skabe mening for mange
- Opbygge nye fælles forståelser, diskurser og historier
- Styrke intern og ekstern inddragelse gennem mange deltagesformer
- Styrke de kreative og innovative potentialer i strategisk planlægning

Perspektiv

To poler har vi bevæget os imellem i denne evaluering af planstrategier i kommunerne: teori om planstrategier og praktiske eksempler fra syv kommuner og et kommunalt samarbejde. Med det teoretiske begrebsapparat har vi søgt hjælp til at uddrage ting af generel interesse fra de meget lokalt bundne strategier - og med nærlæsning af otte planstrategier og med interviews ude i kommunerne har vi søgt overraskelsen og nye former for anvendelse af et planlægningsredskab, som for kommunerne stadigt er relativt nyt: planstrategien.

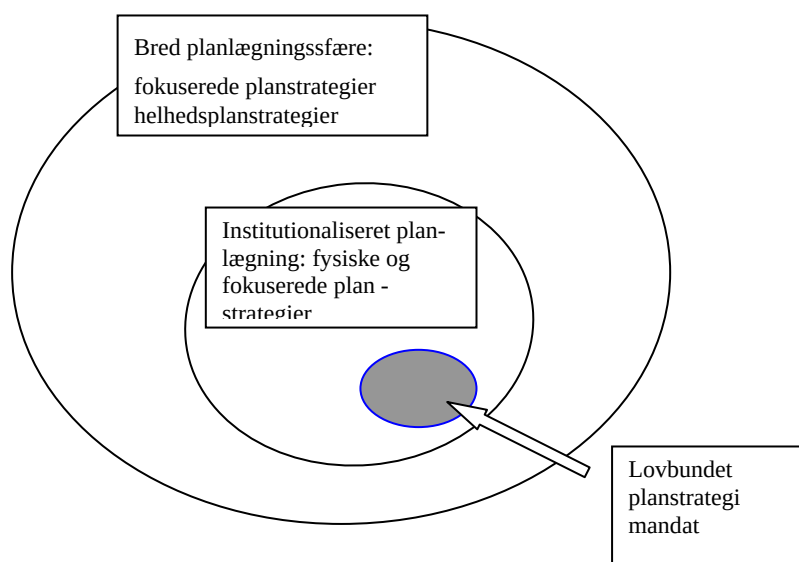
Vi var ikke forberedte på, at kommunesammenlægningerne for planstrategierne kom til at få en helt særlig betydning: formuleringen af en vision for de nye kommuner. Dette arbejde, som foregik i sammenlægningsudvalgene, gik ud på at skabe enighed om identiteten af de nye kommuner. Det var ikke lovfæstet, og det var ikke knyttet til kommuneplanstrategierne. Men det kom til at spille en vigtig rolle for arbejdet med dem. For det første var det vanskeligt så kort tid efter visionsdebatterne, igen at skabe en bred debat om kommunens rolle og identitet. For det andet var det nærliggende i planstrategierne at tage udgangspunkt i visionsdebatterne, som i mange tilfælde havde sat større projekter og politikområder på dagsordenen og fundet en afklaring af det indbyrdes samspil mellem byer, som tidligere havde konkurreret som nabobyer, og som nu skal finde ind i en ny arbejdsdeling.

Næste gang kommunerne skal lave planstrategier, sker det ikke på baggrund af en dugfrisk kommunalreform og en visionsdebat om en ny kommunal identitet. Det sker på baggrund af en kommunal praksis, som er ved at finde sin form, og det sker sandsynligvis på baggrund af et økonomisk udviklingsperspektiv, som er meget anderledes end det optimistiske udviklingsperspektiv, der dannede baggrund for de første planperspektiver i de nye kommuner, og som gav næring for planperspektiver med stort vingeang, mange projekter og ideer om at være aktivt med i udviklingen af viden- og servicesamfundet.

Disse særlige tidsbundne træk i form af kommunalreformen og de mange udviklingsprojekter, har vi ikke kunnet tage højde for hverken teoretisk eller empirisk. Det begrænser naturligvis rækkevidden af vore konklusioner og anbefalinger.

Foruden balancen mellem det teoretiske og praktiske har vi været opmærksomme på en anden vigtig balance: balancen mellem de formelle plankrav og det reelle planlægningsarbejde, der udvikles i kommunerne.

I dette samspil har vi været opmærksomme på, at kommunernes evne og lyst til at eksperimentere har affødt en række planlignende dokumenter, som ikke er lovpligtige, men som har fået en reel stor betydning i kommunerne. ”Masterplaner” som en mellemform mellem kommuneplan og lokalplan, eller som et prioriteringsredskab for kommunale investeringer, er et sådant eksempel. Og i sig selv er planstrategierne måske ved at udvikle sig til noget meget bredere end de planstrategier, der lovgivningsmæssigt var tænkt som nært knyttet til den institutionaliserede kommuneplanlægning. Vi kan se spændvidden i planstrategierne ved at indføre inddrage planstrategierne i modellen fra notat 1 om planlægningens udvikling fra det snævre lovbundne mandat over den institutionaliserede planlægning til den brede planlægnings sfære:



Det kan man anlægge to forskellige perspektiver på.

Det ene perspektiv er en tættere sammenknytning af planstrategierne til den lovbundne kommuneplanproces. Det er vort indtryk, at kommunernes planstrategier sjældent er så direkte og udtømmende knyttet til den forestående kommuneplanrevision, at kommunerne kan gå direkte fra planstrategien til et kommuneplanarbejde, og at den offentlige debat om planstrategierne derfor ikke kan overflødiggøre en fornyet debat om kommuneplanforslaget, sådan som loven muliggør. Snarere er det således, at planstrategierne er meget bredt anlagte mod en vifte af kommunale udviklingsspørgsmål – altså lægger sig i den brede planlægningss sfære. Derfor vil det ikke alene være nødvendigt at afholde en ny debat om kommuneplanforslaget, men også at

aflære, hvorledes man følger de emner op i planstrategien, som ikke følges op i kommuneplanen.

Det andet perspektiv er dog at understøtte bredden i planstrategierne og deres placering i den brede planlægningssfare. Her ligger et stort potentiale i at understøtte det kreative og innovative aspekt i den strategiske planlægning. Med andre ord et potentiale for at *tænke nyt*, anderledes, skævt og fantasifuldt i planlægningen for at løse de stadigt mere komplekse problemer, der knytter sig til den spatiale udvikling.

Det kræver for det første, at der inddrages aktører udenfor det traditionelle planlægningssystem ikke blot i strategigennemførelsen, men lige så meget i strategiformuleringen. Det handler om de aktører, der i praksis håndterer de usikre og komplekse udviklingsvilkår i kommunen, og dermed kan bidrage med en anden form for viden og ideer end den traditionelle tekniske og analytiske viden. For det andet kræver det, at den spatiale og fysiske dimension fastholdes i den strategiske planlægning og ikke fortrænges af den økonomiske og sociale dimension, som der er en tendens til i planstrategierne. Konkret kan man især på tre områder *udfordre* traditionelle og "selvfølgelige" grænser i den brede planlægningssfare:

- (1) fysisk, ved at skabe nye forståelser af fx territorier (byregioner, by- og landområder) og ny brug af steder,
- (2) sektorielt, ved at tænke på tværs af interne offentlige niveauer og sektorer og
- (3) samarbejds mæssigt, ved at tænke på tværs af det offentlige, markedet og civilsamfundet mod fælles samarbejde i planlægningen.

Styrkelsen af den spatiale dimension i den brede planstrategi gør det lettere at koble denne form for planstrategiproces med kommuneplanprocessen, så der ikke opstår to usammenhængende processer i planlægningen.

Referencer

Albertslund Kommune (2003): *Vision for Albertslund*

Albertslund Kommune (2008): *Albertslundstrategien. En strategi for kommunens udvikling 2008 – 2012.*

Ballerup Kommune (2008): *Planstrategi 2008. Vi satser på mennesker.* (den vedtagne strategi)

Ballerup Kommune (2008): *Vi satser på mennesker. Planstrategi 2008.* (pjece med forkortet udgave af strategien)

Ballerup Kommune (2008): *Hvordan ser det gode liv ud i Ballerup kommune i 2020?* En invitation til borgerne om deltagelse i udformning af en vision for Ballerup Kommune.

Billund Kommune (udateret): *Vision 2012*

Billund Kommune (2008?): *Udviklingsplan for Billund Kommune 2008-2018*

Billund Kommune (2008): *Udviklingsplan for Billund Kommune 2008-2018. Høringsforslag.* August 2008 med masterplan

Billund Kommune (udateret): *Foroffentlighed. Planlægning for ressortturisme i Billund.*

Faaborg-Midtfyn (2007): *"Forestil dig et moderne dansk Toscana ...". Forslag til udviklingsstrategi 2008*

Herning Kommune (2007): *Plan- og Budgetstrategi 2007. Strategier for kommuneplan og Agenda 21*

Kolding Kommune (2008): *Kolding Strategi 2007.*

Kolding Kommune (2007): *Strategi for højt byggeri i Kolding*

Møller Rasmussen , B. (2002): *Bynære landskabsområder – forholdet mellem land og by.* Skov og Landskab. Hørsholm

Næstved Kommune (2007): *Næstved er nærhed. Byrådets oplæg til arbejdet med at udforme kommuneplanstrategien for den nye, store Næstved Kommune*

Odense Kommune (2007): *Planstrategi 2008. "At lege er at leve"*

Roskilde Kommune (2007): *Udvikling med omtanke. Roskilde Kommunes Planstrategi 2007*

Trekantområdet Danmark (2007): *Planstrategi for trekantområdet Danmark 2007.*

Vejle (2007): *Kommunestrategi 2008*

Vestegnssamarbejdet (2007): *Årsberetning 2007*

Vestegnssamarbejdet (2007): *Socialt ansvar og uddannelse på Vestegnen*

Vestegnssamarbejdet (2007): *Ny tværgående vejforbindelse*

Vestegnssamarbejdet (2007): *Oplevelsesøkonomi på Vestegnen*

Vestegnssamarbejdet (2007): *Omdannelse af erhvervsområder*

Vestegnssamarbejdet (2007): *Letbanen*

Aarestrup, K.Aa. Due, T.D. og Kamper-Jørgensen, F. (2007): *De Kommunale Sundhedspolitikker I Danmark – En Kortlægning.* Syddansk Universitet.

Sundhedsloven, Lov nr. 546 af 24. juni 2005.



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 3: Case-beskrivelser - Tværgående analyse - Konklusion

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Fredriksberg C
Tel. 3533 1500
sl@life.ku.dk
www.sl.life.ku.dk

Nationalt center for
forskning, uddannelse og
rådgivning i skov
og skovprodukter,
landskabsarkitektur og
landskabsforvaltning,
byplanlægning og bydesign



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 4: Kommunikationsanalyse

ARBEJDSRAPPORT SKOV & LANDSKAB

64 / 2009



Barbara Le Maire Wandall



Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 4: Kommunikationsanalyse

Forfattere

Barbara Le Maire Wandall. Konsulentfirmaet ekstrakt

Serie

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 64-2009

Rapporten publiceres elektronisk på www.sl.life.dk

ISBN

ISBN 978-87-7903-300-6

Udgiver

Skov & Landskab

Københavns Universitet

Rolighedsvej 23

1958 Frederiksberg C

E-post: sl@life.ku.dk

Bedes citeret

Barbara Le Maire Wandall, 2009: Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 4: Kommunikationsanalyse. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 64-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg. 16 s.

Forside foto

Thomas Sick Nielsen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- og reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af navnet Skov & Landskab kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Publikationen kan desuden downloades fra

Rapporten er udarbejdet for Plan09 og kan også downloades fra www.plan09.dk

Skov & Landskab er et
Selvstændigt center for
Forskning, undervisning,
Formidling og rådgivning
vedr. skov, landskab og
Planlægning ved
Københavns Universitet

Indhold

Indledning	4
Metode	4
Analyse	5
Albertslund:	5
Formidling:	5
Ballerup:	6
Formidling:	6
Roskilde:	7
Formidling:	7
Næstved:	8
Formidling:	8
Odense:	9
Formidling:	9
Faaborg-midtfyn	10
Formidling:	10
Herning:	11
Formidling:	11
Trekantområdet Danmark (billund, fredericia, kolding, middelfart, vejen, vejle):	12
Formidling:	12
Sammenfattende konklusion	13
Anbefalinger:	15

INDLEDNING

Kommunikationsanalysen er baseret på de samme 8 cases, som er beskrevet i notat 3, og omfatter således en vurdering af planstrategierne fra følgende kommuner:

- Albertslund Kommune
- Ballerup Kommune
- Roskilde Kommune
- Næstved Kommune
- Faaborg-Midtfyn Kommune
- Odense Kommune
- Herning Kommune
- Trekantsområdet

De 8 cases er udvalgt på baggrund af en række kriterier, herunder en bred variation, som beskrevet i metodeafsnittet i notat 3.

For størstedelen af de 8 cases var planstrategien en opfølgning på eller en konkretisering af en bredere visionsproces, som havde været gennemført som en del af sammenlægnings-arbejdet i forbindelse med kommunalreformen.

Analysens fokus er spørgsmålet om hvilke formidlingsmæssige virkemidler, der er anvendt i de 8 cases, hvordan disse er anvendt og med hvilken effekt.

Formålet med analysen er at vise variationer i de måder, planstrategierne formidles på og bidrage til kommunernes fremtidige arbejde med kommunikation af planstrategier.

Metode

Analysen er udarbejdet på baggrund af en dokumentanalyse af kommuneplanstrategierne samt kvalitative strukturerede interview med de projektansvarlige fra kommunerne. Der er foretaget interview med planlæggere og projektledere i 6 kommuner.

Analysen består af to dele:

- En analyse af hvordan de forskellige virkemidler, er anvendt i de 8 cases, herunder vurdering af sammenhængen ml. dokumentets formål, de anvendte virkemidler og effekten af kommunikationen.
- En sammenfattende konklusion med generelle anbefalinger.

Analysen tager udgangspunkt i 5 centrale kommunikative virkemidler: førstehåndsindtryk, overordnet disposition, layout, tekst og illustrationer.

De 8 cases beskrives hver for sig. Virkemidlerne beskrives ikke nødvendigvis i samme rækkefølge, da samspillet mellem de enkelte virkemidler er forskelligt.

De enkelte cases vurderes desuden ud fra Laswells kommunikationsmodel, bl.a. for at give et overblik over den samlede kommunikative effekt. Denne analyse ligger til grund for en konkluderende sammenfatning.



Laswell's Kommunikationsmodel

Kilde: McQuail og Windahl: Communication Models for the study of mass communication, Longmann, Essex, 1993

ANALYSE

ALBERTSLUND:

Albertslundstrategien - en strategi for kommunens udvikling

Formidling:

Forsidelayoutet med et stemningsgivende foto, som ikke umiddelbart er konkret stedbundet og titlen, Albertslundstrategien - en strategi for kommunens udvikling, giver umiddelbart indtryk af strategien som et internt planlægningsdokument. Men når man bladrer i hæftet, finder man en visuelt indbydende og let tilgængelig formidling, med store illustrationer, klare overskrifter og overskuelige sider med forholdsvis korte afsnit.

Strategiens er overordnet disponeret som følgende:

- En indledende introduktionsdel med baggrund, beskrivelse af bagvedliggende vision fra 2003 og læsevejledning (3 sider).
- Redegørelse for fælles strategisk udviklingsperspektiv for Vestegnssamarbejdet (i alt 2 sider).
- Beskrivelse af de 10 overordnede temaer (21 sider).
- Bilag med beskrivelse af ny kommuneplan samt mindretalsudtalelser (hhv. 2 og 1 side).

Disponeringen mellem baggrund og strategi virker velafvejet og de enkelte temaer præsenteres ligeværdigt.

En klar og direkte "forventningsafstemning" i de indledende afsnit, bidrager til forståelsen af strategien og den kontekst, den præsenteres i, om hvilken administrativ og planlægningsmæssig ramme strategien skal læses ud fra. Således præsenteres Albertslundstrategien som "...en politisk strategi for kommunens udvikling. Den er udtryk for en prioritering og handler ikke om alting."

Albertslundstrategien beskriver værdigrundlaget for hvert af de 10 temaer, og udgør således bindeleddet mellem den overordnede vision og et mere konkret handlingsniveau. I strategien gøres det klart, at "Albertslundstrategien sætter rammerne for det strategiske niveau. De konkrete handlinger i de enkelte dele af organisationen beskrives i virksomhedsplanerne." Er man nysgerrig efter at kende de konkrete indsatser for strategiens enkelte temaer, må man altså se de tilhørende styringsdokumenter.

Det grundlæggende layoutkoncept er overskueligt og fleksibelt. Der er 2 overskriftsniveauer, som begge fremstår tydeligt. Hvert tema indledes med et kort værdibaseret statement. Med en gennemgående farve for hvert tema (svarende til

1 opslag) og illustrative fotos, som relaterer sig til de forskellige temaer, er det nemt at navigere i hæftet. En konsekvent brug af tekstbokse, med fakta og henvisninger til de konkrete styringsdokumenter for hvert område samt opsamlende bulletpoints, bidrager til læsevenligheden. Der er et klart Hierarki i teksten, som gør det nemt at få et hurtigt overblik og som gør, at teksten kan læses på flere niveauer. Anvendelsen af farvekonceptet hvori tekstboksene indgår, giver et visuelt rent koncept, som understøtter den tekstmæssige formidling.

Mængden af tekst er begrænset – i alt 32 sider, inkl. indholdsfortegnelse og forholdsvis mange og store illustrationer. Teksten er formuleret klart og "to the point", i et let tilgængeligt sprog, uden brug af indforståede fagtermer. Overskrifterne er formuleret som bogstavrim med brug af metaforer, som "Børneliv i bevægelse", "Miljø med medansvar", "Natur i nærheden", "Idræt og ildsjæle", osv., hvilket understøtter formidlingen af de bagvedliggende værdier for de enkelte temaer.

Strategien illustreres med store, farverige og stemningsskabende fotos, som viser glade og aktive børn og voksne, natur og lidt erhverv. Derudover er der anvendt enkelte overskuelige oversigtskort.

De kommunikative virkemidler er anvendt overbevisende, og understøtter strategiens forskellige formål, som udover at tydeliggøre kommunens overordnede vision og understøtte eksisterende politikker, også er at fungere som et eksternt brandingdokument og som et internt overordnet styringsredskab for kommunens politikere og forvaltning.

BALLERUP:

Vi satser på mennesker

Formidling:

Det afdæmpede forsidelayout signalerer forholdsvis klart, at strategien er et internt dokument. Et hurtigt kig i hæftet understreger dette. Titlen "Vi satser på mennesker" virker umiddelbart lidt ude af kontekst med hæftets fremtoning. Dette kommer imidlertid tydelig til udtryk i den tilhørende pjece, som formidler strategiens overordnede indhold i en mere tilgængelig form.

Teksten er disponeret i 3 dele:

- Planstrategi – herunder beskrivelse af 5 overordnede temaer (24 sider)
- Planredegørelse (11 sider)
- Udfordringer (12 sider)

Den overordnede disponering tydeliggøres med en forside for hver del (ensfarvet side, titel med hvid tekst).

I strategiens forord formidles den planmæssige kontekst og ramme for strategien, herunder den forudgående visionsproces ("Ballerup 2020"), som har bidraget til strategiens indhold. Samtidig gøres det i første linie klart, at strategien er et internt politisk dokument: "Kommunalbestyrelsen har vedtaget en planstrategi for kommunens fremtidige udvikling".

Strategien er på i alt 59 sider. Layoutkonceptet er enkelt, traditionelt rapport-layout, med én bred tekstkolonne og forholdsvis lille margin. I strategidelen er der store fotos, som følger sidebredden og dermed ikke har nogen yderligere grafisk effekt, end at illustrere det aktuelle emne og at bryde den lange tekst. Motiverne på de anvendte fotos er hovedsageligt fokuseret på natur og erhverv. I planredegørelsen suppleres teksten med store diagrammer.

Der er to overskriftsniveauer. Afsnitoverskrifterne er i samme type som resten af teksten, og fremstår rent grafisk lidt svagt på siden, hvilket gør, at teksten umiddelbart opleves lang og svært tilgængelig. Til gengæld er overskrifterne meget fortællende om indholdet, nærmest som statements, f.eks. "Bymidterne skal omdannes og de tre bydeles handels- og kulturliv styrkes". På grund af det meget enkle layoutkoncept får man desuden hurtigt overblik over teksten. Sproget er let tilgængeligt, direkte og "to the point", og er i virkeligheden meget mere bredt formidlende, end layoutet signalerer.

Strategiens form og layout afspejler i høj grad formålet som et internt overordnet styringsredskab for politikere og forvaltning. Der tages imidlertid hånd om formidlingen udadtil med den tilhørende "light"-udgave, som både i tekst og layout er illustrativ og let tilgængelig.

ROSKILDE:

Udvikling med omtanke

Formidling:

Forsiden er enkel og let anonym med en ensfarvet side, med en hvid silhuet af sortertenen over en strandbred og giver umiddelbart indtryk af at være et internt dokument for politikere og forvaltning. Titlen, "Udvikling med omtanke", signalere seriøsitet og grundighed. Ved en overfladisk gennemgang af hæftet får man indtryk af at der formidles til en lidt bredere målgruppe, om end med en forholdsvis kompakt tekst og et stramt og afdæmpet layout med diskrete farver og forholdsvis små billeder.

Strategien er overordnet disponeret med

- Indledning, herunder en overordnet forståelsesramme for den videre læsning (1 side).
- Storytelling af byrådets vision for Roskilde kommune år 2030 (4 sider).
- Bymønster (14 sider).
- Kultur og Idræt (4 sider).
- Det åbne land (12 sider).
- Baggrundsviden og fakta om kommunen (4 sider).

Layoutet er enkelt. Den enkelte side er disponeret med en bred tekstkolonne og en smal kolonne i siden til tekstbokse og illustrationer. Tekstboksene anvendes til at opsummere byrådets konkrete handlings-tilkendegivelser.

Strategien indledes med brug af storytelling, som formidling af byrådets vision for Roskilde kommune år 2030. Fortællingen er baseret på en forestilling om en sorternes lufttur hen over kommunen - over Roskilde by og landsbyerne, over udviklede land- og naturområder, rekreative områder, trafik og infrastruktur, samt kultur og historie. Fortællingen sætter "scenen" for en overordnet

forståelsesramme af strategiens indhold. Byrådets konkrete vision (om at sætte borgerne i centrum, styrke Roskilde by som et stærkt center for kommunen, tilbyde et varieret uddannelses- og erhvervsliv samt at være brobygger mellem Sjællands- og Hovedstadsregionen) formidles lidt diskret i en tekstboks sammen med indledningen.

Strategien har stor fokus på at integrere både de nye geografiske områder (tidl. Ramsø og Gundsø kommuner) og de nye faglige områder (det åbne land), og er disponeret omkring de 3 overordnede emner, bymønster, kultur & idræt, og det åbne land. *Det åbne land* får som et nyt tema i kommunernes planlægning en fuld sides introduktion.

Sproget er let forståeligt, enkelt og direkte og tilpasset strategiens formål. De enkelte indsatsområder beskrives dog noget varierende: Enkelte med en overordnet introduktion til området, enkelte indledes med en kort værdibaseret tilkendegivelse, og andre går direkte til beskrivelsen af de (overordnede) konkrete målsætninger.

Selvom de enkelte tekstafsnit er forholdsvis korte, er det svært umiddelbart at få overblik over teksten, herunder de konkrete prioriteringer af indsatser. Nærlæser man teksten finder man konkrete tilkendegivelser, som umiddelbart synes at måtte være højt prioriterede i forhold til det overordnede emne, men som ikke er med i tekstboksene, f.eks. "Fastholdelse og videreudvikling af Roskildes alsidige byfunktioner", sikring af "... forbedret kollektiv trafikforsyning som supplement til privattrafikken".

Teksten er suppleret med illustrationer bestående af helsides oversigtskort og mindre fotos, der hovedsageligt er anvendt som grafiske elementer. Motiverne er overvejende landsystemninger og det åbne land.

En mere bevidst anvendelse af de kommunikative virkemidler, bl.a. med flere niveauer og tydeligere hierarki i teksten, kunne styrke strategien væsentligt både som dialog- og styringsdokument.

NÆSTVED:

Ny kommune - ny fremtid

Formidling:

Forsidelayoutet er karakteristisk for et kommunalt dokument, med kommunens logo nederst på siden og som et grafisk element. Et meget billedrigt og visuelt "mættet" indvendigt layout giver imidlertid indtryk af hovedsageligt at henvende sig ud ad til, til borgere, interessenter, aktører mv. Titlen, "Ny kommune - ny fremtid", vækker nysgerrighed og giver indtryk af at rumme en ny begyndelse for den ny Næstved Kommune.

Tekstens er disponeret som følgende:

- Indledning og introduktion (3 sider)
- Beskrivelse af de 10 temaer (10 sider)
- Bilag, beslutning om revision af kommuneplan samt status for planlægning (2 sider)

Layoutet er visuelt mættet, med forholdsvis tætskrevne sider, mange elementer og underliggende illustrationer som vandmærker. De enkelte sider er desuden opdelt på tværs, med en mere overordnet beskrivelse af kommunens tilgang til de enkelte temaer øverst, og beskrivelse af indsatsområder med en række handlingsorienterede tilkendegivelser nederst. Hvert tema er beskrevet på et opslag, hvilket giver et godt overblik.

Teksten formidles i et klart og let tilgængeligt sprog, og bærer præg af, at der dels er fokus på at samle den nye kommune til en helhed og dels, at byrådet tager deres opgave som politikere alvorligt. Dette understreges bl.a. med begreber som nærhed, tilhørsforhold og ansvarlighed, og i indledningen med "Strategien er bæredygtig, fordi den bygger på en levende dialog om at udvikle i respekt for det, vi er betroet".

Strategien har stor fokus på at styrke kommunens rolle i regional sammenhæng, med prioritering af arbejdspladser, virksomheder, handel, uddannelsesinstitutioner og kulturtilbud. Næstved beskrives som "hele kommunens lokomotiv".

Balancen mellem tekst og grafik er hårfin, og umiddelbart synes layoutet at være visuelt mættet. Men teksten får alligevel tilstrækkelig tyngde, og den overordnede disponering med brødtekst foroven og kortfattede beskrivelser af indsatsområder og intentioner, bidrager til læsevenligheden. Alt i alt understøtter det konsekvent anvendte koncept den tekstmæssige formidling, gør det nemt at få et hurtigt overblik og gør, at teksten kan læses på flere niveauer.

Strategien fylder i alt 33 sider, i et let tilgængeligt sprog, uden brug af indforståede fagtermer. Selvom siderne er forholdsvis tætskrevne, fungerer layoutkonceptet overbevisende i forhold til at formidle strategien udadtil, og samtidig fungere som et "...arbejdsredskab for kommunens politiske ledelse..." understøttes begge dele form og layout. I forbindelse med høringsfasen var der desuden udarbejdet en "light"-version af strategien, med henblik på en bredere formidling.

ODENSE:

At lege er at leve

Formidling:

Med titlen "At lege er at leve" og et stort farvefoto af en pige, der klatrer på en skulptur, giver forsidelayoutet forventninger om en let tilgængelig formidling af kommunens planstrategi. Ved en hurtig gennemgang af strategien får man imidlertid et lidt andet indtryk, som det også pointeres indledningsvist i beskrivelsen af kommunens overordnede vision: "Vi vil lege os til vækst. Vi tænker nyt, når det gælder erhvervsmæssig vækst. Det lyder sjovt. Det er alvor. For vi bruger legen som murbrækker til at øge alles muligheder for at få et endnu bedre liv i Odense".

Overordnet er strategien disponeret i 2 dele:

- Udfordringer, vision, strategi og indsatser
- Nyt indhold i kommuneplanen

Layoutet er umiddelbart enkelt og let, med en bred margin på alle sider, 2 overskriftsniveauer, 3 tekstspalter, illustrerende vignettefotos og tekstbokse til opsummering af henholdsvis potentialer og styrker og de strategiske indsatser. Det

er et layoutkoncept, som kræver en konsekvent disponering af teksten og en præcis balance mellem grafiske elementer på siden, hvis man skal hjælpe læseren til at holde overblikket. Dette skrider enkelte steder, hvor layoutet henholdsvis mættes med grafiske elementer og andre steder bliver lidt løst i kanten, og som læser risikerer man her at miste overblikket.

Strategien har stort fokus på at styrke kommunens rolle i regional sammenhæng, med prioritering af bosætning, arbejdspladser, virksomheder, uddannelsestilbud. Strategien tager udgangspunkt i Odenses geografiske placering og rolle som forbindelse mellem Øst- og Vestdanmark, og lægger bl.a. vægt på at profilere Odense som "Hele Danmarks mødested". Dette understøttes af oversigtskort, som diagrammatisk illustrerer den nære forbindelse både til Øresundsregionen og til Syddanmark.

Strategien fylder i alt 54 sider og formidles omhyggeligt og i et let tilgængeligt sprog. Der gøres rede for den planmæssige sammenhæng og processen omkring vedtagelsen af den endelige planstrategi. Strategien illustreres desuden grafisk med et oversigtskort, som på en meget enkel måde sammenfatter og illustrerer de overordnede pointer og indsatsområder. Illustrationer anvendes i øvrigt som grafiske og stemningsgivende elementer og som dokumentation af kommunens eksisterende kvaliteter. Formidlingsmæssigt kunne strategien dog styrkes væsentligt ved at skærpe layoutkonceptet blot en smule.

FAABORG-MIDTFYN

Forestil dig et moderne dansk Toscana...

Formidling:

Med titlen "Forestil dig et dansk Toscana..." og stemningsfulde fotos fra Faaborg-Midtfyn på en varm rød bundfarve, giver planstrategien klart indtryk af at være formidling og branding af kommunen udadtil, hvilket understøttes af indtrykket efter en første hurtig gennemgang af hæftet.

Disponering:

- Indledning (1 side)
- Vision og udfordringer (2 sider)
- Indsatsområder (16 sider)
- Udviklingsstrategien i funktion (4 sider)
- Baggrund og kommuneplan (5 sider)

Strategien præsenteres i en meget let tilgængelig form både hvad angår den sproglige og den visuelle formidling. Det gøres klart, at "Udviklingsstrategien er kernen i Faaborg-Midtfyn Kommunes virke." og "... et politisk og administrativt værktøj, der sikrer, at alle kommunens politikker og aftaler har et fælles afsæt og et fælles mål." Men strategien er også med sin form et stærkt brandingdokument.

Strategien fokuserer på udvikling af kommunen som bosætningskommune. Udgangspunktet er en erkendelse/anerkendelse af egne udfordringer som "udkantskommune" og udvikling af kultur og livskvalitet prioriteres højt i denne sammenhæng.

Titlens metafor "Et dansk Toscana", vækker straks billeder og stemninger hos de fleste, men efterlader dog samtidig en smule uvished om den mere konkrete fynske fortolkning/parallel, trods en klar og illustrativ formidling af strategien.

Layoutkonceptet er enkelt og overskueligt, og det er nemt at navigere i hæftet. De strategiske pointer og indsatsområder formidles på en klar og let tilgængelig måde. Hvert indsatsområde præsenteres på ét opslag, med baggrund og fokus på 1. side og konkrete forslag til projekter på 2. side, herunder tilhørende økonomisk overslag, en grov tidsangivelse for gennemførelse samt finansieringskilde. Der er 3 overskriftsniveauer, som anvendes konsekvent og bidrager til et hurtigt overblik over hierarkiet i teksten, og hvert indsatsområde indledes desuden med et kort værdibaseret statement. Illustrationerne relaterer sig til de forskellige temaer og anvendes som stemningsgivende grafiske elementer, samtidig med at de bidrager til billedet af strategiens overordnede vision om at skabe et dansk Toscana.

En konsekvent og overbevisende disponering af de forskellige temaer (både tekst og layout) bidrager alt i alt til overblikket og en høj grad af læsevenlighed.

HERNING:

Plan- og budgetstrategi 2007

- strategier for kommuneplan og Agenda 21

Formidling:

Med kommunens logo både nederst på siden og som del af et grafisk element, signalerer forsidelayoutet klart, at kommunen er afsender for strategien. Motiverne på forsideillustrationerne giver billede af et aktivt byliv, kunst, kultur, idræt, natur og friluftsliv. Titlen, Plan- og budgetstrategi 2007 - strategier for kommuneplan og Agenda 21, understreger dokumentets status af et internt styringsredskab.

Strategien er overordnet disponeret i 5 dele:

- Indledning (5 sider)
- Vision, "Det vil vi" (27 sider)
- Status, "her står vi" (13 sider)
- Handling "Det gør vi i 2007" (14 sider)

Den overordnede disponering tydeliggøres med en forside for hver del (ensfarvet side, titel med hvid tekst).

Indledningsvist præciseres strategiens fokus (Herning som regionalt kraftcenter, udvikling af kommunens mellemstore byer og fastholdelse af landsbyer og landområder som livskraftige alternativer til de større byer), og dermed også den overordnede kontekst, strategien skal læses ud fra.

Strategien præsenterer 5 visioner, som skal opfattes som "...idealbilleder af fremtidens Herning.". De 5 visioner er:

- Den unge by
- Regionalt kraftcenter
- Den levende by
- Helhed og roller i bynetværk
- Borgernes Herning

Der ud over er der en selvstændig vision og strategi for Agenda 21-området, som tager udgangspunkt i de fælles mål, som er opstillet for "Dogme 2000 for kommuner og miljø" - et forpligtigede miljøsamarbejde, som Herning Kommune er en del af.

Den samlede mængde tekst er omfattende - i alt 67 sider. Men strategien kommer også vidt omkring, og bliver - sammenlignet med de øvrige case-strategier - meget konkret på indsatsområdet, f.eks. med: "Cykelsti fra Studsgård til Snebjerg" og "Sideudvidelse af Trehøjevej".

Layoutkonceptet er enkelt og stramt. De enkelte sider er disponeret med et sidehoved til overskrifter og fotos og en tekstdel i to kolonner. Der er i alt 5 overskriftsniveauer i samme type som resten af teksten. Selvom overskrifterne både er grønne og er større end brødteksten fremstår de rent grafisk lidt svagt på siden, hvilket gør, at teksten umiddelbart opleves som meget lang og lidt svært tilgængelig. Tema-overskrifterne er placeret over den højre kolonne, hvilket desuden gør det svært umiddelbart at forstå, hvor de enkelte temaer begynder og slutter - i hvert fald ind til man lige "afkoder" konceptet. Afsnitsoverskrifterne anvendes ikke konsekvent i de forskellige afsnit (f.eks. side 30 og 32), hvilket medvirker til at teksten kan være svært at overskue.

Illustrationerne udgøres af små "vignet-fotos" og olivengrønne firkanter i sidehovedet, samt olivengrønne tekstbokse i brødteksten, som fremhæver visionerne. Der ud over er der indledningsvist et helsides oversigtskort over kommunen og enkelte diagrammer i statusdelen.

Strategiens lidt svært tilgængelige form og layout understøtter ikke umiddelbart målsætningen om at nå bredt ud til borgerne, men kan fungere udmærket som et internt overordnet styringsredskab for politikere og forvaltning.

TREKANTOMRÅDET DANMARK (Billund, Fredericia, Kolding, Middelfart, Vejen, Vejle):

Planstrategi for Trekantsområdet Danmark

Formidling:

Med et meget billedrigt og visuelt "mættet" forsidelayout, som næsten overmander dokumentets titel og afsender, og med statements ("Videnbaseret udvikling", "Tydelige røgsignaler fra...ildsjæle", "oplevelsesøkonomi", mv.) som grafiske elementer, er førstehåndsindtrykket lidt usikkert i forhold til, hvad Trekantområdets planstrategi er for en type publikation.

Dette præciseres dog i indledningen hvor det gøres klart, at "hæftet beskriver den samlede planstrategi for Trekantområdet Danmark og er grundlaget for ... den fælles hovedstruktur.." og "...den mere detaljerede kommuneplanlægning i de seks kommuner".

Formidlingsmæssigt har denne planstrategi en særlig udfordring i at skabe engagement hos borgerne i 6 forskellige kommuner, som i forvejen forholder sig til at være nyligt sammenlagte af yderligere kommuner. Set i denne kontekst kan konceptet "Trekantområdet" derfor meget let virke abstrakt for den enkelte borger.

Strategien er overordnet disponeret i 3 dele:

- Indledning (4 sider)
- Tværgående indsatsområder (5 sider)
- Sektorielle indsatsområder (11 sider)
- Baggrund og forslag til handlinger (5 sider)

Det grundlæggende layoutkoncept er umiddelbart enkelt, med et tværgående grafisk element (collage med tekst og grafik), som deler siden i 2. Nederst er teksten, som er i 4 spalter (hæftet er i lavformat), og øverst er der plads til at fremhæve mål og særlige pointer. Der er 2 overskriftsniveauer.

Siderne er - ud over den tværgående collage - sat op med en svagt fremhævet underliggende tekst og grafik, med geometriske figurer (hovedsageligt trekanter) og udtryk og ord, som "branding - branding - branding", "Trekantområdet - knap så firkantet", "Spaghettiby i skysovs", mv.

De grafiske elementer anvendes på alle sider. Effekten er imidlertid, at layoutet tager magten fra teksten, som om den ikke er så vigtig - og det er ærgerligt, for den sproglige formidling af strategien er overskuelig og let tilgængelig. En seriøs læsning kræver, at man kan abstrahere fra de visuelt mættede sider. Kan man det, bidrager de grafiske statements og metaforer til at give et billede af det bagvedliggende værdisæt for strategien.

Illustrationerne relaterer sig til de forskellige temaer og anvendes som stemningsgivende grafiske elementer, og bidrager til billedet af strategiens overordnede fokus om udvikling af Trekantområdet som en kreativ vækstdynamo. Strategien er (også på grund af processen i sig selv) et godt udgangspunkt for samarbejdet i de 6 kommuner.

Hæftets form og layout understøtter imidlertid de 6 bærende værdier i Trekantområdets vision (fællesskab, identitet, kvalitet, nytænkning, attraktivitet og bæredygtighed), og udfylder på den måde fint rollen som brandingdokument og som overordnet styringsdokument og fælles intern reference, som dog kunne styrkes væsentligt, med en mere balanceret anvendelse af virkemidler.

SAMMENFATTENDE KONKLUSION

På baggrund af vurderingen af de 8 cases, kan det konstateres, at der er væsentlig forskel på, hvordan kommunikationsopgaven i forbindelse med planstrategierne prioriteres i kommunerne.

Som udgangspunkt er det en kompleks opgave, at lave en god formidling af en planstrategi. Strategierne skal typisk opfylde flere forskellige formål og henvende sig til vidt forskellige målgrupper – både til den almindelige borger, interessentgrupper, virksomheder og til henholdsvis politikere og forvaltning. Også i de tilfælde, hvor strategien udelukkende har til formål at udgøre et internt styringsredskab, ligger der et iboende dilemma i forhold til at de samtidig skal formidles på en måde, så borgere og interessenter kan forholde sig til strategien i forbindelse med en høringsfase. I flere tilfælde udgør strategien desuden et

brandingdokument, som skal præsentere kommunen udadtil. Derfor er udgangspunktet for at vurdere strategierne også bredt.

Kommunikationsanalysen har udelukkende fokuseret på planstrategien. Men i de fleste kommuner står denne ikke alene. I flere tilfælde har planstrategien været opsamling på en tidligere visionsproces, i forbindelse med kommunesammenlægningen, hvor der har været brugt mange ressourcer på kommunikation og formidling, både i form af borgermøder og publicering af pjecer og foldere, osv. Enkelte kommuner begrundede en begrænset prioritering af kommunikationsindsatsen for planstrategien hermed. Andre kommuner, som f.eks. Herning, har ved siden af planstrategien udarbejdet politikker på en lang række områder, som formidles hver for sig i pixi-bog format, med en overordnet vision og handlingsorienterede tilkendegivelser for hvert politikområde.

Flere kommuner, bl.a. Ballerup og Næstved, har desuden suppleret det konkrete forslag til planstrategi med en folder, eller et mere let tilgængeligt dokument i form af en pixi-udgave af strategien. I Ballerup har man valgt, udelukkende at arbejde med planstrategien som et internt arbejds- og styringsredskab, hvilket både form og layout på strategien også tydeligt afspejler. Derfor valgte man at udarbejde en mere let tilgængelig populær-version af strategien i forbindelse med høringsfasen. I Næstved har man også udarbejdet en pixi-udgave af strategien. Her har man valgt, at planstrategien ud over at være et internt arbejds- og styringsredskab, også skal være en information til borgerne om byrådets visioner og prioriteringer, og man ønskede at kommunikere strategien bredt ud til borgerne. Tilflyttere til Næstved Kommune får desuden planstrategien tilsendt, som en del af en større velkomstpakke.

Uanset processens indfaldsvinkel (se *proces og strategiformer* i konklusionen, notat 3) er det i alle tilfælde den politiske ledelse, som er afsender på strategien. Dette gøres i de fleste tilfælde klart, allerede i indledningen, hvor også den overordnede planmæssige kontekst for strategien typisk præsenteres.

Modtagerne for planstrategien er en mere kompleks gruppe, fra den almindelige borger til interessenter, erhvervsliv, potentielle tilflyttere, politikere og forvaltning. Derfor er det også en kompleks opgave at lave en samlet formidling af planstrategien i ét dokument. Dette afspejles i flere af strategierne, hvor dilemmaet om målgruppe (borgere eller politikere og forvaltning) bliver tydeligt, og man får sat sig mellem to stole, hvad angår kommunikationen udadtil. Men det er ikke umuligt, og flere af de vurderede strategier formår da også at ramme bredt. F.eks. er Næstveds planstrategi et godt eksempel på en strategi, der kan læses på flere niveauer og af målgrupper med varierende forudsætninger, med en klar og overskuelig struktur og et klart hierarki imellem de forskellige tekstniveauer.

I flere af strategierne er layoutet anvendt som et effektivt kommunikativt virkemiddel, der sammen med en bevidst disponering af teksten kan understøtte den samlede formidling. Når man ser på hvordan de kommunikative virkemidler er anvendt i de forskellige planstrategier er det imidlertid tydeligt, at der er stor forskel på hvor bevidst, der er arbejdet med disse. Ikke desto mindre er brugen af virkemidler af stor betydning for effekten, uanset om det er som et internt politisk, eller om det er udadvendt kommunikation til borgere, interessenter og aktører.

Det er ikke muligt generelt at sige, hvad der er god formidling, da det afhænger af den konkrete situation – af formål, målgruppe, kontekst og de konkrete budskaber.

Men der er en række generelle overvejelser, det altid kan betale sig at gøre sig, og som nedenfor er formuleret som anbefalinger.

Anbefalinger:

Tænk kommunikationen som en del af strategiprocessen:

Som udgangspunkt er det altid en god idé at overveje, hvordan man vil sikre den formidlingsmæssige del af strategiarbejdet allerede tidligt i processen. Er der en kommunikationsmedarbejder i projektgruppen, eller hvordan sikrer man input og sparring undervejs?

Desuden kan det anbefales, at få udarbejdet en overordnet kommunikationsstrategi og en plan for kommunikationen. Strategien skal beskrive de overordnede mål, prioriteringen af målgrupper og de overordnede rammer for kommunikationen, mens planen er en mere detaljeret beskrivelse af kommunikationen igennem hele forløbet med at udarbejde planstrategien, og en definition af rammerne for hvordan kommunikationen rent praktisk skal gribes an i processen.

Det er også vigtigt at tage stilling til, hvad der skal til, for at formidlingen er vellykket. På baggrund af målformuleringerne opstilles en række succeskriterier. Disse skal være enkle og målbare, så det er nemt at vurdere, om målet er nået.

Vær bevidst om hvordan I kommunikerer strategien:

Hvad skal planstrategien formidle, hvad skal den kunne, og hvad skal der opnås? Målet for kommunikationen skal identificeres, ligesom de relevante målgrupper (både interne og eksterne) for planstrategien skal afklares. Hvilke budskaber skal kommunikeres til hvem? - og hvordan skal det foregå?

Det er også vigtigt allerede tidligt i forløbet, at gøre sig overvejelser om hvordan strategien skal formidles. Hvilke kommunikative virkemidler skal anvendes og hvordan? Hvad skal det trykte dokument udtrykke? Hvordan skal teksten struktureres – skal den kunne læses på flere niveauer? Hvilket sprog skal den skrives i – et akademisk planlæggerensprog eller let tilgængeligt for alle? Hvordan skal illustrationerne bruges? – skal de understøtte eller dokumentere teksten, eller skal de anvendes som grafiske elementer – eller begge dele?



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 4: Kommunikationsanalyse

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Fredriksberg C
Tel. 3533 1500
sl@life.ku.dk
www.sl.life.ku.dk

Nationalt center for
forskning, uddannelse og
rådgivning i skov
og skovprodukter,
landskabsarkitektur og
landskabsforvaltning,
byplanlægning og bydesign

