

Generation 2011: De afgørende temaer

Planarbejdet er ikke kun et bogholderi over kommunens arealanvendelse. Det skal ha politisk kraft og betydning. Hvad er det for forhold, der vil komme til at præge kommunen fremover, og på hvilke områder ønsker vi at påvirke udviklingen positivt med den fysiske planlægning? Sådan lyder en af Formidlingsforum K13s centrale anbefalinger til kommunernes arbejde med kommuneplanen. (Se faktaboks 1)

Faktaboks 1 Om Planlægning er politik-folderen

Planlægning er politik

– 5 anbefalinger når politiske mål skal omsættes til planstrategi og kommuneplan

Anbefaling 1 Tænk planstrategi og kommuneplan sammen med den økonomiske virkelighed

Anbefaling 2 Find en proces, der passer til kommunens rytme

Anbefaling 3 Husk nye temaer, der er afgørende for kommunens fremtid

Anbefaling 4 Sørg for, at kommuneplanen bliver troværdig

Anbefaling 5 Skab ejerskab og opbakning

Markedsføring og udsendelse

Eksemplarer af folderne blev udsendt til alle kommuner i 2010 med tilbud om at de kunne rekvirere eksemplarer til alle politikere i det politiske udvalg/kommunalbestyrelsen – hvilket op mod 30 kommuner gjorde. Desuden er folderen blevet omtalt på Byplanlaboratoriets kommuneplankurser og hjemmeside, ligesom den blev præsenteret på Danske Planchefers årsmøde i november 2010.

Spørgsmålet er, i hvor høj grad anbefalingen er 'landet' i de kommunale forvaltninger. En indikator på det kan være, hvor mange temaer de nye kommuneplanstrategier indeholder. Det siger noget om kommunens evne til at foretage en klar politisk prioritering af, hvilke områder man vil sætte ind overfor. Jo færre temaer en kommuneplanstrategi har, jo stærkere indtryk står tilbage efter læsning¹. Gennemsnittet ligger på 4,8 tema i hver strategi. Det vil sige, at langt hovedparten af strategierne indeholder 4-6 temaer (i alt 39 ud af 66), mens en række har 7-8 temaer (i alt 10). 15 strategier har 3 eller færre temaer – her er Struer Kommune et eksempel. 2 strategier har 10 eller flere og minder mere om indholdsfortegnelse til en kommuneplan, end en politisk prioriteret strategi. Fx Mariagerfjord Kommunes planstrategi, der medtager ikke færre end 12 'dobbeltemaer', som fx *Bolig & Bymiljø, Energi & Klima, Viden & Innovation* for at nævne tre.

Sammenligner vi temaerne for samtlige af de strategier der blev offentliggjort i 2011 med strategierne fra 2007, tegner der sig nogle tydelige tendenser (for metodiske forbehold se faktaboks 2).

Faktaboks 2 Kort om metoden for den sammenlignende analyse af strategitemaerne fra 2007 og 2011

Screeningen af 2011-strategierne er foretaget på tilnærmelsesvist samme måde som i 2007: fokus har været på identificerbare og gennemgående temaer i strategierne. Hvert af temaerne er oversat til et(eller flere) 'analytisk tema' – se skemaet. I 2007 blev analysen lavet på baggrund af 85 offentliggjorte strategier, i dag på baggrund af 66 offentliggjorte strategier. For kunne sammenligne ganger vi det samlede antal analysetemaer med $(85:66=)$ 1,29 og får derved et vægtet/forventet antal analysetemaer, der formentlig ville være, hvis vi havde gennemlæst 85 strategier, ligesom i 2007.

¹ Metodeforbehold: i sammentællingen vægter de strategier, der har mange temaer, mere.

TEMA	Total 2007 (85 PSer)	Total 2011 (66 PSer)	<i>Vægtet, forventet antal</i>
Bæredygtighed/miljø	26	46	59
Erhverv	67	39	50
Bosætning	31	33	43
Sundhed	29	28	36
Natur (beskyttelse/benyttelse)	37	26	34
Trafik/infrastruktur	45	25	32
Klima(-tilpasning)	6	22	28
Byomdannelse	15	21	27
Turisme/oplevelsesøk.	28	20	26
Byliv (NY)	-	20	26
Landbrug (NY)	-	19	25
Viden/uddannelse (over folkeskoleniveau)	20	18	23
Byduvikling	47	16	21
Det åbne land / landskab	36	12	15
Landdistrikter/landsbyer	13	11	14
Fritid	30	10	13
Medborgerskab/Frivillighed (NY)	-	9	12
(Borger)service, kommunal	17	8	10
Kultur (se artiklens note 7)	34	6	8
Bymønster/byroller	24	6	8
Kulturarv	11	5	6
Beskæftigelse	9	3	4
Kulturmiljøer	4	3	4
Børn og unge	13	2	3
Detailhandel	18	1	1
Kystplanlægning	4	1	1
Branding, markedsføring, synlighed (NY)	-	1	1
Agenda 21 (<i>Ikke medtaget i 2011</i>)	56	-	-
Bolig(politik)	22	-	-
Hovedbyen (se artiklens note 7)	14	-	-
Levested (kommunen som)	12	-	-
Vand	10	-	-
Nærdemokrati (se artiklens note 7)	8	-	-
Økonomi	8	-	-
Grøn struktur i byen	4	-	-

Markant optrædende temaer

Bæredygtighed/miljø er et meget markant optrædende tema i 2011-strategierne. Det optræder i hele 59 strategier i 2011 mod 26 i 2007². Og er dermed det hyppigst optrædende tema. Oftest menes der miljømæssig bæredygtighed, men flere kommuner arbejder også med begrebet i en social kontekst, og færre med økonomisk bæredygtighed. I 2011 tager 28 strategier desuden temaet *Klimatilpasning*³ op. Det vidner om et ret massivt kommunalt fokus på bæredygtighed og klimatilpasning.

Erhverv og erhvervsudvikling var i 2007 en klar nr. 1 idet temaet optrådte i 67 strategier. I 2011 er dette fortsat et ret markant tema – for 50 af strategierne. Indholdsmæssigt profileres temaet meget ofte i forhold til at tiltrække vidensvirksomheder. Hvor mange af den slags vidensvirksomheder kan vi tiltrække i det her land? Men der er også strategier, der tager udgangspunkt i det eksisterende, lokale erhvervsliv og tænker i at forbedre forholdene for dem. Fx Haderslev Kommune, der i sin strategi siger at man vil udvikle målrettede tiltag til at styrke eksisterende små- og mellemstore virksomheder.

Et markant tema i 2007 var *Byudvikling*, der dengang optrådte i 47 strategier. I 2011 optræder det kun 19 gange, hvilket er mere end en halvering. I stedet optræder temaet *Byomdannelse* 27 gange i 2011, hvilket næsten er en fordobling i forhold til 2007 (hvor det optrådte 15 gange). Det tyder på, at mange kommuner har fået øjnene op for fortætning og omdannelse af eksisterende byområder i stedet for at inddrage bar mark. Formentlig også pga. den økonomiske krise.

Bosætning er et meget markant optrædende tema – hele 43 gange i 2011, hvilket næsten er en halv gang flere end i 2007 (31). Mange af de decentralt beliggende kommuner har som følge af den økonomiske krise oplevet en fraflytning og ønsker at gøre en aktiv indsats. Desværre er det ret ofte, at kommunerne konkurrerer om den samme målgruppe: unge, erhvervsaktive og uddannende familier. Her ville et mere nuanceret syn på potentielle tilflyttere måske gavne.

Tre kvalitatitv nye temaer?

Et nyt tema, som optræder eksplicit i mange strategier er *Byliv*. Det handler om at skabe liv i bykernen og byrum, kulturliv og events i de større provinsbyer. fx skriver Esbjerg Kommune: ”*Bymidten er udtryk for byens – og måske hele kommunens – identitet. Bymidter, der inviterer til længere ophold, giver plads og rum til at mennesker mødes. Mennesker i kontakt giver et interessant og levende byliv*”⁴ I alt nævner 26 strategier dette tema.⁵ Det er fortrinsvis kommuner med store byer og større bymidter som fx Aalborg, Esbjerg, Fredericia, Helsingør, Herning, Holbæk, Kalundborg og Randers. Men også en række forstadskommuner som Albertslund, Allerød, Herlev og Vallensbæk.

² Her skal tages en række metodiske forbehold, idet 2011-screeningen ikke opgør i forhold til Agenda 21, da dette er noget kommunerne er pålagt at arbejde med ifølge loven. Det gjorde derimod 2007-screeningen, hvor Agenda 21 blev det 2. mest dominerende tema (og optrådte 57 gange).

³ Ligesom i 2007 sonderer screeningen mellem dem der arbejder proaktivt med bæredygtighed, overfor dem der arbejder mere defensivt med at tilpasse sig klimaforandringerne.

⁴ Esbjerg Kommune, *Ansvar og identitet*, Debatoplæg til kommuneplanstrategi:9

⁵ Måske 2007-strategierne også eksplicit nævnte *Byliv* som tema? I 2007-screeningen nævnes temaet ikke, men lignende temaer som *Fritid* (30 i 2007, mod 14 i 2011) og *Kultur* (34 i 2007, mod 6 i 2011) har måske indeholdt *Byliv*stemaet).

Landbrug har vi indført som selvstændig kategori, hvilket det ikke var i 2007⁶. Landbrug optræder 25 gange i 2011-strategierne, ofte konkretiseret i overvejelser om placering af store svinebrug og biogasanlæg. Det er ofte landkommuner som fx Brønderslev, Esbjerg, Faaborg-Midtfyn, Herning, Ikast-Brande, Rebild, Ringkøbing-Skjern og Varde.

Et andet nyt tema er *Medborgerskab/frivillighed*, hvilket 12 strategier har med.⁷ Det handler ofte om, hvordan frivillige kræfter kan aktiveres og være med til at løfte nogle af de kommunale serviceopgaver. Haderslev Kommunes strategi er et typisk eksempel her, da det centrale tema er Medborgerskab og forstås af kommunen ”som borgernes medvirken til at skabe tilbud og aktiviteter til glæde for sig selv og for andre. Medborgerskab handler i høj grad om at tage et medansvar for sin egen udvikling, men også for kommunens fortsatte udvikling og handling på den nuværende situation – en situation hvor vores ressourcer er under pres.”⁸ Temaet optræder i strategier fra vidt forskellige kommuner som fx Albertslund, Hillerød, Hedensted, Odder, Odsherred og Sorø.

Andre hyppige temaer

Temaet *Sundhed* er ikke nyt idet de optrådte i 29 strategier i 2007. I 2011 optræder det i 38 strategier og altså en klar stigning. Temaet er kendetegnet mange gange ved strukturelle overvejelser om forebyggelse af livstilsygdomme. Ofte om mulighed for rekreativ brug af kommunens grønne områder, evt. konkretiseret ved tilgængelighed og stiplanlægning. Men nogle gange tager strategierne også et mere helhedsorienteret syn på sundhed op – fx vejledning om kost, rygning, alkohol og motion (’KRAM’). Andre igen vil arbejde for bedre koordinering af regionale og kommunale sundhedstilbud og -forløb. Albertslund og Kalundborg kommuners strategier er eksempler på det.

Temaet *Naturbeskyttelse, og -benyttelse* handler om traditionel natur- og miljøbeskyttelse og diskussioner om rekreativ brug. Temaets hyppighed er uændret da det i 2007 optrådte i 37 strategier og i dag i 34 strategier.

Samme med *Viden/uddannelse over folkeskoleniveau. 22 i 2011 mod 20 i 2007*. En del kommuner vil arbejde for at tiltrække nye uddannelsesinstitutioner til kommunen, fx satellitter af universiteterne eller såkaldte university colleges, mellemlange uddannelser.

Turisme/oplevelsesøkonomi er nogenlunde uændret et ret ofte optrædende tema – 28 gange i 2007 og 26 gange i 2011.

Temaet *Trafik/infrastruktur* handler om overordnet mobilitet. I 2011 optræder temaet noget sjældnere – 32 gange – mod 45 gange i 2007.

⁶ I 2007-screeningen var *Det åbne land* et ret dominerende tema, der optrådte 36 gange og kan have indeholdt Landbrugstemaet. I 2011 optræder *Det åbne land/Landskab* kun 12 gange og er ofte karakteriseret i overvejelser om at styrke dominerende landskabstræk igennem landskabsanalyser, overvejelser om rekreativ brug af det åbne land.

⁷ En række forbehold skal tages, når vi sammenligner temaer fra 2007 og 2011, idet der godt kan være temaer i 2007-screeningen, som vi i 2011-screeningen ikke tillægger så stor vægt. Fx det kvalitativt nye tema *Medborgerskab/frivillighed*, som i nogen grad måske afløser i det gamle tema om *Nærdemokrati* (som optrådte otte gange i 2007). Det samme kan gøre sig gældende for temaet *Kultur*, der optrådte hyppigt i 2007(34 gange), men i nogen grad måske bliver afløst af temaerne *Byliv* eller *Fritid*. 2007-temaet *Vand* har vi i 2011-screeningen valgt at lægge ind under det mere overordnede *Klimatilpasning*. Temaet *Hovedbyen* har vi lagt ind under det mere overordnede *Bymønstre/byroller*.

⁸ Haderslev Kommune, Planstrategi 2011:9.

Tre typer strategier

Udover at screene strategierne for temaer har vi også gennemgået dem for forhold som antal sider, antal temaer, hvilken type strategi, der er tale om. Selvom kommunernes strategier er meget forskellige, findes der grundlæggende tre forskellige typer – den fysiske planstrategi, den *helhedsorienterede udviklingsstrategi* og den *fokuserede strategi*. De tre har hver i sær følgende kendetegn, styrker og svagheder.

Den fysiske planstrategi har ofte få, dvs. 4-5 temaer, der er profileret som traditionelle planlægningsfaglige temaer som fx *Bolig, Landskab, Trafik*. Den er ofte 30 sider lang. Formålet er ofte – mere eller mindre eksplicit – en strategi for kommunens fysiske udvikling. Projektledelsen ligger ofte i teknisk forvaltning og der er begrænset involvering på tværs af de kommunale forvaltninger. Der knyttes ofte ret konkrete handlinger til udmøntning af strategien. Den fysiske planstrategi kan være godt forankret i fagudvalget, men kan være sværere at forankre i kommunalbestyrelsen. Screeningen viser på nuværende at der i 2011-generationen vil være 50 fysiske strategier. Et typisk eksempel her er Frederikssund Kommunes Plan og Agenda 21-strategi.

Den helhedsorienterede udviklingsstrategi operer typisk mange, dvs. 6-8 temaer, der kan være ret brede som fx *Kommunal service og livskvalitet, Kommunen som arbejdsplads*. Den er ofte over 30 sider. Formålet med den er ofte – og ret eksplicit – at udstikke rammer for kommunes udvikling helt bredt – ikke kun den fysiske planlægning. Projektledelsen ligger ofte i en centralt beliggende udviklingsafdeling eller borgmesterforvaltning og udarbejdesprocessen har gået på tværs af mange forvaltninger. De handlinger der knyttes på er ofte mere overordnede og har behov for efterfølgende konkretisering. Disse kendetegn gør, at den kan være svær at forankre politisk. Et typisk eksempel her er Hillerød Kommunes Udviklingsstrategi. Screeningen viser på nuværende tidspunkt, at der i 2011-generationen formentlig vil være 17 helhedsorienterede udviklingsstrategier.

Den fokuserede strategi placerer sig imellem de to nævnte. Temamæssigt ligner den mest den fysiske planstrategi, idet den operer med få temaer. Temaerne kan være brede og medtage input fra forskellige kommunale forvaltninger. Men ofte konkretiseres temaerne i enkelte fysiske projekter, 'fyrtårne' som kan bruges til at løfte flere politiske dagsordner. Den er ofte under 30 sider lang. Formålet er ofte en strategi for kommunens fysiske udvikling på enkelte, vigtige punkter. Med hensyn til udarbejdesproces ligner den ofte den helhedsorienterede, hvor der foregår inddragelse på tværs af kommunens forvaltninger og politiske udvalg. Projektledelsen ligger ofte i planafdelingen.

Et typisk eksempel her er Struer Kommunes Udviklingsstrategi. Screeningen viser på nuværende tidspunkt, at der i 2011-generationen formentlig vil være 18 fokuserede strategier.

Næste artikel går i dybden med hvordan de tre typer møder Formidlingsforum K13s centrale anbefalinger om at *Planlægning er politik*. I mellemtiden kan du læse mere om de tre strategityper her: <http://byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/evaluering.htm>