

Rapport af Oxford Research A/S, december 2009



## SLUTEVALUERING AF PLAN09

Baseret på interview med nøglepersoner



<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Kapitel 1. Konklusion</b> .....	<b>4</b>
<b>Kapitel 2. Målopfyldelse</b> .....	<b>6</b>
2.1 Overordnet indfrielse af projektets mål .....	6
2.2 Timing ift. kommunalreformen .....	6
2.3 Opbygning og spredning af viden .....	8
2.4 Politisk engagement .....	8
<b>Kapitel 3. Organisering og samarbejde</b> .....	<b>10</b>
3.1 Plan09s organisatoriske forankring .....	10
3.2 Vurdering af sekretariatet .....	11
<b>Kapitel 4. Perspektiver</b> .....	<b>13</b>
4.1 Blivende effekter og forankring.....	13
4.2 Udviklingsbehov på planområdet i fremtiden.....	14
<b>Kapitel 5. Metode</b> .....	<b>17</b>

# Forord

Visionen bag Plan09 har været at fremme en kommunal planlægning, der fokuserer på værdifulde bymiljøer og bebyggelser samt attraktive landskaber som ramme om "det gode liv", bygger på politisk ejerskab og engagement, og er præget af fagligt professionelle og innovative planlægningsmiljøer.

Med denne slutevaluering sætter Oxford Research fokus på Plan09s målopfyldelse: Fik man realiseret målsætningen om at styrke planområdet – og hvilke spor sætter Plan09 sig fremover?

Evalueringen har til formål at sætte fokus på den værdi som Plan09 har formået at skabe i perioden 2006-09. Kommissoriet for evalueringen fokuserer således på målopfyldelsesgraden i forhold til Plan09s eget kommissorium og succeskriterier. Det metodiske grundlag er kvalitative interview med kommunale planlæggere samt andre relevante interessenter på planområdet.

Det betyder, at andre klassiske evalueringsspekter, som fx detaljeret kortlægning af aktiviteter og monitorering af sekretariatets ressourceforbrug, ikke er en del af denne evaluering.

Evalueringen er gennemført af et team bestående af analytiker Nina Middelboe og vicedirektør Henrik Mahncke.

Henrik Mahncke

Oxford Research 2009

# Kapitel 1. Konklusion

Baggrunden for opstarten af Plan09 var den omfattende kommunalreform i 2005, der medførte væsentlige ændringer i plansystemet. Dette blev set som en historisk åbning i forhold til at få sat kvalitet og nytænkning på dagsordenen i den første nye kommunalplansproces fra 2007 til 2009. Samtidigt havde projektet "Fornyelse af planlægningen" samt debatten i Realdanias Byudviklingsforum tydeligt peget på et stort behov for en fornyelse af plankulturen i Danmark. Plan09 projektets formål blev således at udvikle en ny og mere innovativ kommunal plankultur præget af professionalisme og større politisk ejerskab og engagement.

Hovedfokus i projektet har været på innovation, vidensoverførsel, erfaringsudveksling og netværk, og de forventede resultater har, udover skabelsen af en række innovative kommuneplaner, bl.a. været opbygning af ny viden i planmiljøerne, at skabe større politisk engagement, danne nye netværk og facilitere vidensoverførsel fra fagmiljøerne m.m.

Formålet med denne evaluering er at vurdere den målopfyldelse, som Plan09 har leveret i forhold til det på forhånd fastlagte kommissorium for Plan09, samt vurdere hvilke blivende effekter og fremadrettede spor, som Plan09 sætter i landskabet.

Oxford Research konkluderer helt overordnet, at den oprindelige idé med at bidrage til at forny plankulturen på et tidspunkt, hvor strukturelle ændringer skaber forandring og rum for fornyelse i de kommunale planmiljøer, var helt rigtig.

Samtidig er det lykkedes at skabe et fagligt sekretariat, som har etableret en god dialog med kommunerne og andre interessenter på planområdet, og i væsentlig grad bidraget til at løfte den kommunale planlægning op fra den daglige administration til et mere strategisk fagområde, hvor de forskellige projekter under Plan09 har inspireret og styrket den tværgående videnuudveksling på tværs af kommunerne.

Den primære bekymring omkring lukningen af Plan09 og den exit som er valgt, er således ikke om midlerne er brugt rigtigt eller kunne være anvendt anderledes, men snarere hvordan hullet efter Plan09 skal lukkes.

Konsulentteamet har valgt at inddele evalueringen i tre hovedafsnit: målopfyldelse, organisering & samarbejde, samt perspektiver fremover. Evalueringen har følgende overordnede konklusioner:

## Målopfyldelse:

- Overordnet set er alle interviewede enige i, at Plan09 har bidraget til udvikling og fornyelse af den kommunale planlægning. Det er særligt lykkedes at få engageret de kommunale planlæggere og skabt aktiviteter, som både har været originale og efterspurgt i det kommunale planmiljø.
- Timing har endvidere været god, selvom flere dog påpeger, at et ekstremt resourcepres i kommunerne omkring selve udarbejdelsen af kommuneplanerne gør, at det først er nu hvor Plan09 lukkes, at tiden er til egentlig faglig udvikling.
- Plan09 har bidraget til et generelt øget politisk engagement i kommunerne, hvor man dygtigt har anvendt medvinden fra kommunalreformen til at understøtte at planlægningen i dag har fået en mere strategisk placering i kommunerne.

### **Organisering og samarbejde:**

- Tilfredsheden med sekretariatets faglige profil, dets indsigt i planlægningen på både praktisk og teoretisk niveau, og dens entusiasme for fornyelse er overordnet set særdeles markant.
- Der er dog utilfredshed med manglende feedback på ansøgninger, som opleves lukket og demotiverende blandt de ansøgende, der har investeret betydelige ressourcer i udarbejdelse af ansøgningerne.
- Sekretariatets organisatoriske placering som uafhængig organisation, men fysisk placeret i By- og Landskabsstyrelsen, har skabt forvirring omkring Plan09s formelle status og relation til det ministerielle niveau.
- Den overordnede vurdering er dog, at det er lykkedes at skabe et uafhængigt Plan09 og en del af kritikken rettes faktisk mod den manglende faglige kobling mellem tankerne og idéerne i Plan09 og den kurs som By- og Landskabsstyrelsen har sat i samme periode.

### **Perspektiverne fremover:**

- Først og fremmest konkluderes, at planområdet er under stadig forandring, hvilket betyder, at selvom Plan09 har skabt gode resultater og plantet frø, der kan vokse fremover, så vil den langsigtede effekt være begrænset. Det skyldes, at trods fortsættelsen af hjemmesiden, så vil manglen på nye aktiviteter relativt hurtigt medføre, at projektets publikationer mv. mister synlighed.
- Samtidig er den helt overordnede konklusion, at Plan09 efterlader et betydeligt hul, som knytter sig til tre overordnede områder:
  - Akut behov for dialog mellem stat og kommuner
  - Efterspørgsel efter udvikling inden for konkrete planfaglige områder
  - Behov for inspiration via nationale og internationale eksempler fra planområdet

## Kapitel 2. Målopfyldelse

### 2.1 Overordnet indfrielse af projektets mål

---

Formålet med Plan09 har været at bidrage til kvalificering af det fremtidige plangrundlag i landets 98 kommuner. Overordnet set er alle interviewede enige i, at Plan09 har bidraget til udvikling og fornyelse af den kommunale planlægning. Det gælder respondenter, der giver en mere generel vurdering af projektet såvel som respondenter, der udtaler sig konkret om specifikke eksempelprojekter.

"Et frisk pust" og "en inspirationskilde" er den virkning, som Plan09 ifølge de interviewede har haft på den kommunale planlægning. Ellen Højgaard Jensen, Direktør i Dansk Byplanslaboratorium udtrykker det således:

*"Plan09 har fået sat plankulturen til debat! De har formået at stille sig nogenlunde udenfor ministeriets regi og været hasebiddere på en god måde, hvor det er blevet taget pænt imod af kommunerne. Fx af plancheferne, hvor der er blevet stillet spørgsmålstejn ift. kulturen, rekruttering af medarbejdere, projektstyring mv. på hele planområdet. Området har båret præg af en sløv periode, hvor det har været tørt at arbejde med planlægning i kommunerne – og det er blevet taget op og vendt af Plan09. De har sat fingeren på nogle af de ømme punkter".*

Set fra sin post som direktør i Miljøcenter Roskilde udtaler Thorbjørn Fangel:

*"Overordnet har det været et rigtig godt og fint projekt, der har skabt rum for nytænkning. Det har bidraget til at gøre planlægning mere levende".*

Ligeledes er de kommunale planchefer positive, bl.a. Peer Rexen, chef for City Design Odense:

*"Plan 09 har særligt bidraget med at sætte fokus på de processer, der ligger bag kommunalplanerne. På den måde har Plan09 bidraget med at flytte os i kommunerne fra at se planlægning som en ren administrativ/teknisk opgave til i dag at være et strategisk felt baseret på tværfaglighed. På den måde sker der meget på planområdet for tiden, og her har Plan09 været en god inspirationskilde. Jeg har meget ros til projektet".*

Konklusionen er overordnet set, at Plan09 er lykket med at udfordre den eksisterende måde at tænke og praktisere kommunal planlægning på. I det følgende uddybes denne konklusion ift. betydningen af kommunalreformen og Plan09s egne succeskriterier.

### 2.2 Timing ift. kommunalreformen

---

*"Jeg tror, at der ville være sket en hel masse alligevel, men hele Plan09 har bidraget til en kvalificering af tingene rundt omkring".*

Ovenstående citat fra interviewet med Søren Peter Sørensen, teknisk chef i Silkeborg Kommune henviser til kommunalreformens betydning for udviklingen af planområdet. De nye udfordringer på planområdet qua kommunalreformen var som bekendt et væsentligt udgangspunkt for at igangsætte Plan09. Samtidig er det værd at bemærke, i forbindelse

med en vurdering af Plan09s effekter, at kommunalreformen i sig selv har været en driver for forandringerne på planområdet.

Peer Rexen udtaler:

*"Plankulturen er helt klart blevet udviklet. En væsentlig faktor er naturligvis kommunesammenlægningerne, der har bidraget til at styrke det politiske fokus og hæve blikket lidt højere op i helikopterperspektiv. Jeg mener, det er blevet styrket via sammenlægningerne, der har gjort, at den enkelte planlægger har kunne specialisere sig lidt mere og ikke behøver at løse 10 forskellige fagområder, men nu kan rendyrke kompetencerne inden for sit eget felt. Der har stordriftsfordelene styrket området. Men Plan09 har bestemt også bidraget hertil, så timingen var særdeles god i forhold til de øvrige processer".*

Denne vurdering er således i tråd med resultaterne fra midtvejsevalueringen, hvor langt størstedelen af de adspurgte vurderede, at kommunalreformen har haft en positiv eller meget positiv indflydelse på Plan09s gennemslagskraft og udbredelse.

I nærværende evaluering har nogle respondenter dog påpeget, at det var alt for krævende at have et udviklingsinitiativ som Plan09 samtidig med implementeringen af kommunalreformen. Således kan kommunalreformen også anskues som en begrænsende faktor for Plan09s succes, herunder succeskriteriet om at skabe innovative kommuneplaner. Fx formulerer Maj Green, Formand for Byplanlaboratoriet og tidligere vicekontorchef i KL, nu vicedirektør i Gladsaxe Kommune, det således:

*"Det er ikke lykket med kommuneplanerne! Timingen var forkert. Punktum. Mange kommuner havde ikke ressourcerne til at løfte denne store opgave fra start, fx viden om åben land-udfordringen osv. KL og ministeriet anbefalede jo også dengang: lav nu ikke om på det hele på én gang – udvælg temaer, der har lokal relevans – og overfør øvrige retningslinjer fra tidligere planer. Det var vigtigt, at opgaven blev overskuelig for både administration og politikere. Man kan sige, at Plan09s udmeldinger om at igangsætte udviklingsprojekter trak lidt i den anden retning. Der var jo mange eksempler på, at udgangspunktet var fx 4 kommuneplaner og 2 regionplaner, der skulle integreres – prøv lige at være kreativ på den! Men Plan09 har givet god inspiration – det har bare ikke ledt til innovative kommuneplaner".*

Marie Louise Hartvig Widding, Netværk for Yngre Planlæggere siger:

*"Vi har haft utrolig travlt med de nye kommuneplaner. Det er lidt ærgerligt, at det ikke hed Plan10. Så kunne vi få refleksionen med. De kunne have ventet – det har fyldt meget i mange kommuner at få kommunalreformen på plads. Enten skulle der have været et år mere eller opstarten skulle have været senere".*

Ligeledes udtaler Helle Lassen, Plan – og udviklingschef, Hjørring Kommune:

*"Vi har samlet kommuneplanerne i de sammenlagte kommuner. Det har været en KÆMPE opgave for os. Det har nok lagt en dæmper på innovationsevnen. Men der er dog nye principper, som bl.a. stammer fra Plan09. Men jeg mener, at Plan09 har skabt inspiration for de næste generationer af kommuneplaner".*

På baggrund af nærværende evaluering kan det konkluderes, at Plan09 på den ene side har bidraget til at forøge/geare og kvalificere forandringer på planområdet i kommunerne, som er skabt pga. kommunalreformen. På den anden side har mange kommuner ikke haft de fornødne ressourcer (planfagligt, tidsmæssigt og organisatorisk) til få forandringsprocesserne afspejlet i de aktuelle kommuneplaner. Det er dog vigtigt at understrege, at uanset om kommunalreformen havde fundet sted eller ej, så ville et initiativ som Plan09 have været efterspurgt i kommunerne. Pointen i denne sammenhæng er blot, at timingen omkring kommunalreformen har skabt en særlig kontekst for Plan09s gennemførelse.

## 2.3 Opbygning og spredning af viden

---

Udover innovative kommuneplaner omhandler Plan09s succeskriterier opbygning af ny viden i planlægningsmiljøerne, i kommunerne, hos rådgivere og i Miljøministeriet samt en videnoverførsel til fagmiljøer hos bl.a. Dansk Byplanlaboratorium, forskningsmiljøer og læreanstalter.

Her bekræfter interviewene i slutevalueringen resultaterne fra midtvejsevalueringen om, at det især er de kommunalt ansatte planlæggere, som har haft gavn af projektets aktiviteter. Samtidig er det tydeligt, at formen på flere af Plan09's aktiviteter har understøttet opbygning og spredning af viden i kommunerne. Jens Hedegaard, Byplanchef Holbæk Kommune siger eksempelvis:

*"Det at skabe refleksion over praksis er en rigtig vigtig del af planlægningen. I virkeligheden var det de ting, som Plan09 spurgte os om, altså sekretariatet, og samtidig de ting, som kommunerne ringede og spurgte os om, der var den store inspirationskilde. På den måde gav Plan09 jo masser af selvreflektion. Men det var snarere det, end direkte videnoverførsel fra andre til os. Noget af det skyldes også formen, hvor vi skulle præsentere vores planstrategi på konferencer, seminarer. Det er godt til at få én til at tænke sig om".*

Plan09 har i høj grad haft gennemslagskraft på det administrative niveau i den kommunale planlægning, hvor Plan09 har bidraget til såvel viden opbygning- og formidling hos de kommunale planlæggere.

Nogle interview vidner om, at Plan09 i mindre grad har fået involveret forsknings- og uddannelsesmiljøerne, og så godt som alle interviewede efterlyser en tydeligere kobling mellem Plan09 og Miljøministeriet. Dette behandles nærmere i kapitel 4 i forbindelse med perspektiverne fremover.

## 2.4 Politisk engagement

---

Et andet succeskriterium handler om at skabe større politisk engagement. I forhold til det politiske engagement på landsplan er det interviewpersonernes vurdering, at Plan09 har haft begrænset indflydelse på den landspolitiske dagsorden på planområdet. Flere peger på den nyeste Landsplansredegørelse som én indikator på, at der ikke i Plan09s projektperiode er formuleret nye perspektiver på området. Maj Green siger fx:

*"Den politiske forankring af Plan09s resultater mangler jo også fuldstændig i Landsplansredegørelsen. Intet er smittet af! Der er ikke én reference til en eneste erfaring eller et eneste projekt fra Plan09. Det ville jeg nok have valgt at benytte mig mere af – det er trods alt mange ressourcer, ministeriet har brugt på projektet".*

Til gengæld vurderer flere af de interviewede planchefer, at den politiske interesse for planområdet på kommunalt plan er mærkbart øget de senere år. Planområdet er rykket højere op på den kommunalpolitiske dagsorden, hvilket i høj grad også tilskrives kommunalreformen. Det er dermed ikke Plan09 i sig selv, der har drevet denne udvikling frem, men Plan09 har kunne understøtte det større kommunalpolitiske fokus på planområdet. Denne vurdering illustreres bl.a. af følgende udtalelse:

*"Efter kommunesammenlægningerne er kommunalplanerne i stigende grad blevet strategiske dokumenter, som har større politisk bevågenhed. På den måde er der skabt en større debat omkring principperne bag planerne – også med det politiske niveau. Plan-*



*lægningen er blevet mere interessant for politikerne, hvilket dels skyldes kommunalreformen, men måske også at Plan09 har rejst nogle centrale debatter". (Peer Rexen).*

Jan Bille, næstformand i Danske Planchefer vurderer, at Plan09 har fået fat i enkelte borgmestre, men at Plan09 som sådan ikke er nået bredt politisk ud. Samme vurdering har Ellen Højgaard Jensen:

*"Det er meget svært at få politikerne med. De projekter, der har adresseret det direkte, fx i Jammerbugt Kommune og Guldborgsund Kommune, er kommet igennem med det. Men generelt kender mange politikere nok ikke Plan09 og vil synes, det er meget teknisk på hjemmesiden".*

Dermed understøtter slutevalueringens interview den kvantitative måling fra midtvejsevalueringen, hvor succeskriteriet om politisk engagement også blev vurderet lavere end projektets øvrige, primære succeskriterier.

Samlet set konkluderer evaluator, at Plan09 i nogen grad har indfriet sine ambitioner på det politiske niveau i kommunerne, ikke mindst fordi det har været muligt for projektet, at give indspil til en dagsorden, som kommunalreformen har sat.

## Kapitel 3. Organisering og samarbejde

### 3.1 Plan09s organisatoriske forankring

---

Plan09s sekretariat har været ledet sekretariatschef Svend Erik Rolandsen og den arbejdende styregruppeformand Niels Østergård. Styregruppen har udover Niels Østergård bestået af formanden for Realdania Byudviklingsforum, borgmester Lars Krarup, direktør Hans Peter Svendler og kontorchef Holger Bisgaard, By- og Landskabsstyrelsen.

Selve placeringen af partnerskabsprojekt Plan09 i Haraldsgade i umiddelbar tilknytning til By- og Landskabsstyrelsen har medført en række kommentarer.

*"Jeg har hørt, at det har været en del forvirring over, at de sidder i Miljøministeriet, men ikke er en del af det. Det er også svært for Plan09 at kommunikere ud, at de ikke har myndighedsopgaver – både pga. den personmæssige og den fysiske tilknytning til ministeriet."* (Ellen Højgaaard Jensen),

Flere respondenter vurderer, at der været uklarhed blandt de kommunale planlæggere og andre interessenter omkring den placering, som Plan09 har haft med en konstruktion, der skal forene en uafhængig profil med en fysisk samlokalisering med By- & Landskabsstyrelsen. Det skyldes primært den fysiske placering, men også at centrale personer i Plan09s sekretariat "forbindes" med Styrelsen.

Grundlæggende er respondenterne dog enige om, at det er lykkedes at etablere en enhed med reel uafhængighed og med plads til at sætte en selvstændig dagsorden. Hvis friheden til at udfordre kulturen på planområdet har været begrænset skyldes det, ifølge Sven Kofoed Hansen, mere sekretariatets indlevelse i ministeriets tankegang:

*"Det er min opfattelse, at sekretariatet har tilstræbt en god balance mellem at være uafhængig og så placeret in-house i Styrelsen. Uafhængighed er særdeles vigtigt, hvis projekter, som dette, skal kunne udfordre vores system og vores tankegang."*

*Det er vigtigt at forstå, at uafhængighed ikke kun handler om de par gange, hvor vi har måtte fremføre at et forslag strider imod lovgivningen. Det er kun sket få gange. Det handler ligeså meget om selvcensur, dvs. Plan09s egen indlevelse i ministeriets eller Realdanias tankegang. Hvis der er for meget af den slags hæmmes evnen til at udfordre systemet, hvilket må være centralt for et "laboratorium"* (Sven Kofoed-Hansen, vicedirektør i By- & Landskabsstyrelsen)

Samtidig rummer graden af uafhængighed en række nuancer, som er vigtige i forhold til Plan09s arbejdsbetingelser. Der er således forskellige syn på det rette niveau for uafhængighed. Udviklingschef i Vejle Kommune Henrik Stjernholm udtrykker det således:

*"Det skal ikke nødvendigvis være for uafhængigt. Det er statens opgave at sætte en dagsorden. Der skal være virkelighed i dagligdagen, så den skal afspejle holdningerne i Styrelsen og de skal bruge det internt i Styrelsen, så de bringer sig selv i spil. Vi skal have en tættere dialog mellem det statslige og kommunale niveau på dette område."*

Stjernholm peger på nødvendigheden af en tæt kobling mellem det statslige og det kommunale niveau, og i det lys er niveauet for Plan09s uafhængighed velvalgt. På den

ene side frihed til at sætte egne dagsordener og på den anden side forankret i det statslige niveau.

Faktisk er der fra flere sider et ønske om at staten (her Miljøministeriet) havde været mere inddraget i projektet og lært mere af de tanker, som Plan09 formulerede.

*"Jeg har ikke oplevet det som styret, men jeg synes det er relevant at beskrive Plan09 som et projekt med meget fokus på forandring i kommunerne og af kommunernes måde at tænke på. Det er lykkedes, men det kunne også være interessant, hvis det havde været med til at flytte den måde som ministeriet tænker på. Det oplever jeg faktisk ikke"* (Peer Rexen)

Plan09 har med dette perspektiv haft størst held med at løfte synet på planlægningen og forståelse for nye metoder og strategier i kommunerne og i mindre grad evnet at udfordre sit eget politiske system. Dette er en kritik, som har været rejst af en bred kreds af de interviewede, fx Berit Mathiesen, konsulent i KL:

*"Fordelen har været, at man har lavet nogle ting, som ikke kunne lade sig gøre andre steder. Ulempen er så, at der mangler et statsligt ophæng. Vi har i hvert fald ikke mærket de synergieffekter, der kunne have været mellem BLST og Plan09"*

Konklusionen er, at balancen mellem uafhængighed og dermed frihed til at sætte nye dagsordener på den ene side, og koblingen til det statslige niveau på den side er en særdeles vigtig balance.

Overordnet set er det lykkedes at etablere et kreativt frirum og det er lykkedes at udfordre kommunerne. Men det er ikke lykkedes at løfte planområdet på statsligt niveau og der mangler en direkte kobling mellem Plan09 som "laboratorium" og virkeligheden i den måde kommunerne oplever den statslige styring. Pointen er, at armslængdeprincippet i dette tilfælde i et vist omfang har været en begrænsning i forhold til at skabe synergi mellem det statslige niveau og de aktiviteter, som kommunerne har medvirket i under Plan09.

## 3.2 Vurdering af sekretariatet

Respondenternes vurdering af sekretariatets funktion, kompetencer og imødekommenhed er overordnet set særdeles positiv.

*"I KL har vi haft en god, løbende kontakt uden at være meget tæt involveret. Sekretariatet har været gode til at være ude blandt aktørerne. Det har ikke mindst været drevet af Svend Erik, der kendte os alle i forvejen. Alle havde tilliden – det har uden tvivl skabt nogle genveje til åbne døre. Der har også hele tiden været lagt vægt på god koordinering. Så samarbejdet har været rigtig godt."* (Maj Green)

Også blandt repræsentanterne fra kommunerne er opfattelsen positiv, særligt i forhold til evnen til at være synlig hos kommunerne, hvilket udtrykkes af Peer Rexen:

*"Sekretariatet har fungeret virkelig godt. Jeg er positivt overrasket over den gennemslagskraft, som det har haft. Jeg synes også de har været gode til at anvende forskellige gimmicks og nye processer, bl.a. på seminarer og konferencer. Og så har kommunikationen været rigtig god. Det er jo tit 80 % af en succes."*

En meget vigtig funktion har været håndtering af ansøgninger og dialog med interesse-rede kommuner. Her er tilbagemelding lidt blandet.

*"De har været professionelle og imødekommende. Samtidig har man været klar over, at de havde nogle rammer for deres arbejde. Her har de været gode og åbne til at forklare hvorfor/hvorfor ikke vi blev støttet i en konkret projektansøgning" (Jan Bille)*

Men der har også været kritik af den feedback, som sekretariatet har givet:

*"Vi oplevede, det var meget uigennemskueligt i forhold til bevillingsprocessen. Vi ansøgte om et projekt, som vi ikke fik bevilliget. Sådan er det jo. Men vi havde lagt betydelige ressourcer og ville derfor gerne have en begrundelse – det forventer man sig jo af offentlige myndigheder. Men det ville man ikke give og henviste til, at det var en privat fond, der var bag projektet. Det synes jeg er lidt uklart. Vi savner helt klart feedback." (Helle Lassen)*

Beslutningen om ikke at give feedback på afslag har naturligvis en ressourcemæssig og praktisk dimension, som gør at man undgår at åbne en længere dialog omkring beslutningen, men omvendt rejser det et problem, særligt overfor de kommuner der har søgt flere gange og investeret betydelige ressourcer i ansøgningerne. Med en relativt begrænset målgruppe og en fireårig horisont med i alt fire ansøgningsrunder er risikoen for at støde utilfredse kommuner fra sig til stede. Dette kan skade opbakningen til andre tværgående aktiviteter, som konferencer mv.

Det er konsulentteamets vurdering, at sekretariatet samlet set har været særdeles vel-drevet, kompetent og professionelt. Det bør imidlertid overvejes nøje, om der i lignende projekter skal afsættes ressourcer til en eller anden form for tilbagemelding (mundtligt, i form af et pointskema på forskellige dimensioner, kort skriftlig begrundelse eller lignende).

# Kapitel 4. Perspektiver

## 4.1 Blivende effekter og forankring

---

I hvilken udstrækning kan resultater og erfaringer fra Plan09 forventes at få varige effekter på den kommunale planlægning i Danmark? Det kan der af gode grunde ikke gives et klart svar på på nuværende tidspunkt. Det tyder dog på, at der med Plan09 er blevet plantet nogle frø i form af inspiration til både planlæggerkultur og næste generation af kommuneplaner. Alle interviewede er enige om, at der er mange bolde at gribe, som ligger udover projektperioden. Det kan imidlertid ikke forventes, at projektets aktiviteter som erfaringsudveksling, hjemmeside mv. fortsat vil blive brugt, når Plan09 ikke længere understøtter og koordinere disse aktiviteter. Der vil formentlig være en aftagende værdi i løbet af de næste par år – som en interviewperson påpegede, så vil alene navnet Plan09 gøre, at man ikke vil interessere sig så meget for Plan09 i 2012. I det følgende uddybes disse betragtninger, som samtidig rejser spørgsmålet om forankring af Plan09.

At Plan09 har gjort en forskel, der rækker ud over projektperioden udtrykkes i flere interview, bl.a. med Peer Rexen, der siger: *"Plankulturen er under forandring. Vi ser bl.a. nye modeller for borgerinddragelse, hvor borgernes input ikke kun skal legitimere beslutningerne, men reelt anvendes til at ændre vores, altså planlæggernes, opfattelse af den gode by og det gode liv. Den type forandringer har Plan09 understøttet godt og givet gode input til"*.

Det er også Berit Mathiesens vurdering, at: *"Der er taget hul på vigtige diskussioner, noget er kommet frem i lyset! Projektet har medført spændende erfaringer med mere tværgående og helhedsorienteret arbejde. Det har været rigtig godt for planlæggersevtilliden!"* Samtidig understreger hun og flere andre også, at det er vanskeligt at udsige noget om de varige effekter på nuværende tidspunkt:

*"Verden er jo ny i morgen, så det kan være meget svært at svare på. Vi vil jo nok skele til de erfaringer, som er gjort når vi går i gang med den næste generation af kommuneplaner, men jeg tror ikke, man skal forvente at resultaterne rager langt ud i fremtiden."* (Jens Hedegaard).

Det er flere respondenters vurdering, at Plan09 har sat nogle aftryk i det kommunale planlæggermiljø. Disse spor vil imidlertid udviskes efter relativt kort tid, med mindre der følges mere systematisk op end der på nuværende tidspunkt er lagt op til.

Det giver anledning til en opmærksomhed på, hvordan forankringen af projektet har været indtænkt undervejs i projektperioden. Her peger nogle på, at Plan09 med fordel kunne have arbejdet mere målrettet med at få aktørerne på planområdet engageret i opfølgning på projektet. Med aktører menes i denne sammenhæng uddannelses- og forskningsmiljøerne, KL, Byplanlaboratoriet, private rådgivere mv.

Hans Peter Svendler, direktør, Realdania formulerer det således:

*"Plan09 har gjort det fremragende og arrangeret rigtig mange ting selv. Det betyder, at de øvrige aktører ikke i tilstrækkelig grad er blevet aktiveret ift. en forankring af projektet. Vi skal fremadrettet være opmærksomme på, at bygge kompetencer op hos aktørerne selv"*.

Maj Green er inde på samme pointe, idet hun siger:

*"Plan09 har ikke været gode til at bruge følgegruppen. De har haft masser af løbende kontakt til os hver især, men vi har ikke haft nogle fælles strategiske diskussioner. Selvom det ville have været svært, kunne det have været godt! De har været gode på det helt konkrete plan med publikationer, exitstrategi, evaluering, virkelig imponerende. Men hvordan sætter vi dagsorden med det, vi har lavet? Det har jeg ikke oplevet så meget af. Det er en spændende opgave at få alle disse erfaringer forærende – og nu skal vi samle op på det. Det er fint, det skal også være sådan - projekter skal stoppe på et tidspunkt. Men der er klart en vigtig opgave for aktørerne på området at holde fast og følge op!"*

Projektets forankring er også noget, der optager de interviewede planchefer i kommunerne, hvilket fx illustreres af denne udtalelse:

*"Jeg savner egentlig en bedre exit. Dvs. et konkret bud fra Plan09 på hvad vi er lykkedes med, men i ligeså høj grad et bud på hvilke opgaver, som vi fremadrettet bør fokusere på. Vi skal have nogle konkrete bud på fremtiden på planområdet. På den måde savner jeg en bedre forankring af Plan09. Jeg tror, der er stort behov for at det fortsætter, eller i det mindste at der kommer noget i stedet, som tager boldene op fra Plan09".* (Christian Tønnesen, plan- og kulturchef i Faaborg-Midtfyn Kommune)

At respondenterne er optagede af projektets forankring skal naturligvis ses som udtryk for, at Plan09 i høj grad har været et godt og vigtigt initiativ, som efterlader et hul ved projektets afslutning. I følgende afsnit beskrives de vigtigste behov for fremtidig udvikling på planområdet.

## 4.2 Udviklingsbehov på planområdet i fremtiden

Behovene for udvikling i kølvandet på Plan09 samler sig primært om tre felter:

- Dialog mellem stat og kommuner
- Faglig udvikling inden for konkrete planfaglige områder
- Nationale og internationale eksempler

Det mest afgørende behov, som fremgår meget klart af de gennemførte interview, er et større samspil mellem stat og kommuner om udvikling af planområdet. Som en respondent udtrykker det, er der brug for at diskutere den planlægning som ligger over og imellem kommunerne. Ministeriet og By- og Landskabsstyrelsen ses aktuelt som værende for passive ift. konkrete mål og ambitioner på nationalt og regionalt niveau. Samtidig tilkendegiver de kommunale planchefer, at kommunerne meget gerne indgår i en konstruktiv dialog herom. Det afspejles fx i følgende citater:

*"For det første bør man fra starten have en ambition om at udfordre hele universet – også staten. Det er vigtigt, at der bliver en fælles forståelse og også en faglig dialog mellem kommuner og stat. Det vil være en virkelig god investering at samle folk på tværs og skabe en debat. Forståelsen af den moderne planlægningskultur er et vigtigt felt at samle stat og kommune om"* (Peer Rexen)

*"Noget af det, som bør fremmes er den politiske dialog mellem borgmestre og ministeren på dette område. Det kan fx være lokale konferencer i hver af de fem regioner, hvor ministeren kan komme i dialog med borgmestrene omkring planlægning på et højere niveau. Det vil være godt. Vi skal altså finde en mere begavet måde at skabe samspil med staten på. Det viser kritikken af den nuværende også af den nuværende landsplans-redegørelse."* (Jens Hedegaard)

Der bør ifølge flere af de interviewede eksperimenteres med nye former for koordination og samspil mellem det politiske niveau i kommunerne og Miljøministeriet, fx i form af lokale konferencer, som Jens Hedegaard anbefaler.

Det andet store hul, som Plan09 efterlader, er behovet for inspiration. Flere respondenter peger på et fortsat behov for faglig udvikling på flere af de områder, som Plan09 har adresseret. Selvom det har været gode faglige indspil, så er emnerne store og komplekse, hvilket gør, at der er et fortsat behov for faglig sparring.

Der nævnes her temaer som fagkulturen blandt planlægger, åben-land problematikker, OPP, strategisk planlægning mv.

*"Arbejdet med at udvikle plankulturen skal fortsætte. Her er vi ikke i mål. Der er også en værktøjsdel, som omhandler planlægningens tekniske aspekter, fx samarbejde med investorer i offentlig privat samspil, der kræver stadig mere ekspertise. Og så er der kompetencer og viden om strategisk planlægning. Endelig er der betydeligt behov for udenlandske erfaringer"* (Christian Tønnesen)

Plan09 har igangsat en udviklingsproces, og der er brug for en fortsat kapacitetsopbygning, som også gerne må foregå i samspil med forsknings- og uddannelsesmiljøerne og praktikerne i kommunerne. Eksempelvis udtaler Peer Røxen:

*"Der er endvidere et stort og fortsat behov for kompetenceopbygning og videndeling på planområdet. Det teoretiske niveau i kommunerne er ikke stort nok. Det kan fx være forståelsen af megatrends og deres påvirkning, men det gælder på mange områder. Det er vigtigt at der findes nogen, der løfter den ambition og skaber den direkte kobling mellem det praksisnære i kommunerne og forskningens indblik i teorierne".*

Det tredje hul, som Plan09 efterlader, er behovet for eksempelprojekter. De nære, konkrete eksempelprojekter har netop været en styrke og et kendetegn ved Plan09, hvilket der også fremover vil være behov for ifølge de kommunale planchefer.

*"Jeg håber virkelig, at der bliver en Plan15 eller noget lignende. Vi har behov for gode eksempler fra hele landet. Efter min mening er det en statslig opgave. Men de kan godt få andre til det, fx Dansk Byplanlaboratorium eller DAC. Vedrørende sidstnævnte er det dog spørgsmålet om de kan eller vil løfte opgaven. De har et stort internationalt udsyn, hvilket er fint, men samtidig en særdeles begrænset indsigt i den jysk/fynske dagsorden. Det er vigtigt at eksemplerne er vedkommende og anvendelige."* (Henrik Stjernholm).

Det nære har været en særlig styrke for Plan09, og vidensspredning omkring byudvikling og planlægning for de mange danske kommuner, med mindre provinsbyer, er et af de temaer, hvor der efterlyses eksempler og videndeling.

*"Jeg savner også mere viden og inspiration på en række temaer med særlig relevans for os udenfor de store byer. Her er afstanden til København ofte for lang. Det drejer sig bl.a. om byliv i provinsbyer – hvordan man skaber liv i provinsbyer med 25.000 indbyggere, dvs. koncentration af funktioner, tæthed mv."* (Helle Lassen)

Det er imidlertid ikke et spørgsmål om enten nationale eller internationale eksempler – det er snarere "både og". Således er der ifølge nogle respondenter et klart behov for at indtænke en international dimension i det fremtidige udviklingsarbejde på planområdet. En enkelt respondent peger på, at de internationale eksempler gerne måtte have fyldt mere i Plan09s projektperiode:

*"Det vi har fået mest ud af i projektet har været de indlagte studieture, som vi selv planlagde. Der er lidt for meget Dannebrog over Plan09. Plan09 har handlet om erfaringsudveksling i Danmark. Her kunne der godt have været mere, hvor vi kiggede ud i verden. Vi brugte mange kræfter på at inddrage erfaringer fra Guldborgsund – det fik vi ikke så*

*meget ud af. Men de ting, jeg så i Holland, her ser jeg stadig de billeder for mig" (Søren Peter Sørensen).*

Peer Rexen efterlyser også inspirationen fra udlandet i kommende udviklingsaktiviteter på planområdet: *"Der bør også være større fokus på de internationale trends. Vi kan alle læse Richard Florida, men der sker jo så meget mere derude, som kunne formidles, analyseres og eksemplificeres".*

Sammenfattende kan det konkluderes, at den kommunale planlæggerverden langt fra er mættet med inspiration og udvikling efter Plan09. Tværtimod er der klare signaler og ønsker om at tage tråden op efter Plan09 i samarbejde med Ministeriet og øvrige aktører på området.



## Kapitel 5. Metode

Slutevalueringen af Plan09 er primært baseret på kvalitative interview med 15 nøglepersoner i dansk planlægning. Endvidere er resultater fra midtvejsevalueringen blevet inddraget som datagrundlag i forbindelse med vurdering af målopfyldelse. Alle interviewpersoner er udpeget i samarbejde med projekterne i Realdania og By- og Landskabsstyrelsen. For en oversigt over interviewpersonerne se tabel 1 nedenfor<sup>1</sup>.

Interviewene er hovedsageligt gennemført som personlige interview af ca. en times varighed. Alle interview er gennemført som semistrukturerede interview ud fra en spørgeguide, der er udviklet på baggrund af desk research og resultater fra midtvejsevalueringen.

Hver interviewperson har haft mulighed for at godkende referatet af interviewet. Alle interviewreferater er vedlagt som bilag til evalueringsrapporten.

Tabel 1: Oversigt over interviewede til slutevaluering af Plan09		
Navn	Titel	Organisation
Sven Kofoed-Hansen	Vicedirektør/direktør	By- og Landskabsstyrelsen
Hans Peter Svendler	Direktør	Realdania
Karen Schou	Projektleder	Realdania
Thorbjørn Fangel	Direktør (tidl. planchef i Miljøcenter Århus)	Miljøcenter Roskilde, By- og Landskabsstyrelsen
Berit Mathiesen	Konsulent	KL
Maj Green	Formand (tidligere vicekontorchef i KL, nu vicedirektør i Gladsaxe Kommune)	Dansk Byplanlaboratorium
Ellen Højgaard Jensen	Direktør	Dansk Byplanlaboratorium
Jan Bille	Næstformand (ansat som planchef i Roskilde Kommune)	Danske Planchefer
Marie Louise Hartvig Widding	Medlem af koordinationsgruppen (ansat som konsulent i Gribskov Kommune)	Netværk for Yngre Planlæggere
Søren Peter Sørensen	Teknisk chef	Silkeborg Kommune
Jens Hedegård	Byplanchef	Holbæk Kommune
Helle Lassen	Plan – og Udviklingschef	Hjørring Kommune
Peer Rexen	Chef for City Design Odense (tidligere planchef i Vejen Kommune)	City Design Odense
Christian Tønnesen	Plan- og Kulturchef	Faaborg-Midtfyn Kommune
Henrik Stjernholm	Udviklingschef	Vejle Kommune

*Kilde: Oxford Research 2009*

<sup>1</sup> Listen over interviewpersoner omfattede også to personer, som ikke har ønsket at medvirke i evalueringen.