



Plankultur i en brydningstid

En vurdering af kommunernes arbejde med kommuneplan 09

PLAN09
Miljøministeriet | Realdania

Kolofon

Udgivet af Plan09, april 2010
Tekst og redaktion: Operate A/S



Faglige bidrag:
NIRAS Konsulenterne
Carsten Jahn Hansen, NYKOM, Aalborg Universitet

Fotos:
Forside layout og foto side 54: Jens V. Nielsen
Fotos side 21, 27 og 44: Palle Peter Skov
Fotos forside: COWI A/S og By- og Landskabsstyrelsen
Øvrige fotos: Kommunerne

Indholdsfortegnelse

Forord	4
KAPITEL 1	Resume	6
KAPITEL 2	Rolle: Strategisk dokument eller opslagsværk?	7
	Det sikre valg i en presset situation?.....	8
	Skal planen have effekt nu eller om fire år?	9
	Tværfaglighed: Er der liv i de andre sektorer?	12
	Helhedsplanen svæver i de høje luftlag – der er langt ned.....	13
	Lavkonjunktur: Er kommuneplaner ren luksus?	15
KAPITEL 3	Digitalisering: Alt skal kunne findes med tre klik!	16
	Nye kompetencer: Er der råd til konsulenter og kurser?.....	17
	Risiko: Brugervenlighed for teknikerne – men ikke for kommunens borgere	17
	10.000 hørings svar: Er kommunen gearret til internettets kapacitet.....	19
	Få styr på kravene	20
KAPITEL 4	Demokratisering: Skal borgerne skrive strategien og politikerne rette kommaer?	21
	Hvem skal først til bordet?	23
	Mange interessenter kan byde ind	25
	Hvad skal der til for at involvere politikere, borgere og interessenter?	26
	Faciliterende sagsbehandlere – en selvmodsigelse?	28
	Den forsømte midterperiode: Det er her planen skrives	29
	Borgerinddragelse på et tæt-barberet budget	30
KAPITEL 5	Formidling: Kommuneplanen som den nye turistbrochure?	33
	Hvem kommunikerer vi egentlig til?.....	34
	Skriv hele planen om, eller lav en pixiudgave	35
	Strategisk brug af medierne – en by i Rusland	36
	Nye medier – sådan én vil vi også have.....	39
KAPITEL 6	Organisering: Kun hvis ledelsen vil det, bliver det til noget!	41
	Den største mundfuld er nu taget – men læn jer ikke for godt tilbage	41
	Enighed om opgaven er en forudsætning	43
	Den dygtige projektleder skal vælges med omhu – af ledelsen.....	43
	Få de rigtige fagligheder på banen.....	44
	De klassiske udfordringer gælder også for planarbejdet	45
	Uforudsete udviklinger skal kunne håndteres	46

KAPITEL 7	Temaer: Den temadelte kommuneplan – den nemme vej ud eller....	48
	
	Er temaerne en styrke eller hæmsko?	48
	Brug temaerne som grundlag for prioriteringer – både internt og eksternt.....	49
	Vær konkret – ellers lykkes det ikke	50
	Skal hele landet være optaget af de samme temaer?	51
	Samarbejde gør stærk	53
	Retningslinjer efter regionsplanerne?.....	54
KAPITEL 8	Kultur: På vej mod en ny plankultur	56
	Historisk overblik: Fra arealanvendelse til strategisk planlægning	56
	Fordele og ulemper ved strategisk kommuneplanlægning	57
	En ny planlægning på vej? Plankultur og kulturbaseret planlægning?	58
	Fornyelse af kommuneplanlægningens konkrete instrumenter og metode	62
Litteratur	65

Forord

Formålet med denne rapport er at give inspiration og anbefalinger til det fremtidige planlægningsarbejde i kommunerne på baggrund af en vurdering af de erfaringer, der er gjort med udarbejdelsen af kommuneplan 09.

Rapporten er på ingen måde en fuldstændig afdækning af området. Den koncentrerer sig særligt om planlægningsarbejdets rolle som styringsværktøj for kommunens udvikling. Vægten ligger i den forbindelse på temaer som organisering, kommunikation og demokratisering af planlægningen både i forhold til politikere, borgere og andre interessenter. Derimod bliver det faglige indhold af kommuneplanerne ikke behandlet, men kun berørt flygtigt med et blik på de nye tendenser, der tegnede sig med kommuneplan09.

Rapporten er således en vurdering, der på baggrund af tendenserne i udviklingen lægger op til debat og diskussion i kommunerne som grundlag for en fortsat udvikling af plankulturen.

Andre produkter

Rapporten står ikke alene, men har dannet baggrund for to andre produkter. Hæftet: *'Planlægning er politik. 5 anbefalinger når politiske mål skal omsættes til planstrategi og kommuneplan'* til politiske og administrative beslutningstagere i kommunerne. Og *'Værktøjer til Kommuneplan 13'*, en elektronisk planlægningsværktøjskasse med praktiske redskaber. Til brug for de kommunale planlæggere i arbejdet med planstrategi og kommuneplan frem mod kommuneplan 13.



Baggrunden

Arbejdet er udført for Plan09 af Operate A/S som Plan09s afsluttende projekt. NIRAS Konsulenterne og Carsten Jahn Hansen, NYKOM, Aalborg Universitet har været inddraget i dele af opgaven.

Arbejdet bygger på en Plan09 screening udført af Aalborg Universitet af de 80 kommuneplaner, der var offentliggjort november 2009, mere end 30 interview med planlæggere i kommunerne og diskussioner i en følgegruppe med deltagelse af Kommunaldirektørforeningen, Kommunalteknisk Chefforening, Danske Planchefer, Dansk Byplanlaboratorium, KL, By- og Landskabsstyrelsen, Miljøcenter Roskilde og Realdania Areaudvikling.

Derudover har de sidste års planfaglige diskussioner og forskningsbaserede debatter været inddraget. Af hensyn til læsevenligheden refereres ikke til kilder i teksten. I stedet er der en samlet liste over litteratur sidst i rapporten.

Eksempler på kommunernes arbejde

Flere planlæggere og politikere har efterlyst kendskab til praksis i andre kommuner. Rapporten indeholder en række beskrivelser af kommunernes erfaringer med planarbejdet frem mod kommuneplan09, som forhåbentlig kan være lærerige for andre at læse. Fra foråret 2010 vil Dansk Byplanlaboratorium bl.a. i tilknytning til den digitale planlægningsværktøjskasse '*Værktøjer til kommuneplan 13*' løbende opdatere med kommunernes nye erfaringer og læringer, som kan inspirere andre i planarbejdet.

Vi håber med denne rapport og de øvrige materialer fra projektet at bidrage til det kulturskift, der i øjeblikket foregår i det kommunale planarbejde. Målet er at give planstrategier og kommuneplaner en rolle som væsentlige politiske og strategiske styringsredskaber, der med hold i den økonomiske virkelighed kan sikre en positiv udvikling i kommunen.

Niels Østergård

Formand for Plan09

KAPITEL 1 Resume

Udarbejdelsen af kommuneplanerne 09 har været et omfattende og krævende arbejde for mange kommuner. Det skyldes i høj grad den omstillingsproces, kommunerne har gennemlevet med sammenlægninger, reorganiseringer og nye opgaver som fx indarbejdelse af retningslinjer fra regionsplanerne.

Rapporten bygger på en vurdering af arbejdet med kommuneplan09 med fokus på planlægningsarbejdets rolle som et væsentligt styringsredskab i arbejdet med at sikre den ønskede udvikling i kommunen. Indholdet koncentrerer sig først og fremmest om organisering, kommunikation og den demokratisering, der har fundet sted.

De væsentligste læringer er, at den øverste ledelse, både politikere og direktion, skal engagere sig i arbejdet for at sikre den nødvendige prioritering af opgaven. Kun med ledelsen for bordenden, lykkes det at komme godt i havn med planstrategi og kommuneplan. Vel at mærke en strategi og plan, der tager udgangspunkt i kommunens overordnede visioner og formår at få dem omdannet til en række konkrete mål og handlinger i kommuneplanen, der kan sikre, at visionerne bliver realiseret – og at der skabes sammenhæng og gennemsigtighed i planlægningen.

Visionerne tegnes allerede i forbindelse med planstrategien – og her er temaer væsentlige som indgange. Temaer er logiske at arbejde med for både politikere, borgere og embedsmænd – men betyder til gengæld, at der bagved linjerne ofte skal arbejdes på tværs af strukturen i udvalg og forvaltninger.

Et tværfagligt samarbejde er på mange måder ressourcekrævende, da det tager tid at afdække og skabe sammenhæng mellem kulturerne i de faglige tilgange til arbejdet, der kan være meget forskellig i henholdsvis en teknisk afdeling og socialforvaltningen fx. Men når syntesen lykkes, giver det mulighed for at udvikle plankulturen - der ofte allerede er i bevægelse - og skabe grundlag for en mere effektiv sagsbehandling i hele kommunen.

Kommunalreformen har også betydet en øget demokratisering af planarbejdet. Inddragelsen af borgere og professionelle interessenter er blevet udvidet og systematiseret i en lang række kommuner landet over. Tidspunktet for dialogen har samtidig ændret sig, idet borgernes viden og holdninger i stigende grad indgår som en del af den indledende planlægning frem for at være begrænset til kommentering og eventuelle protester i den afsluttende høringsfase.

En væsentlig overvejelse i den forbindelse har været en afklaring af, hvordan politikerne skal spille en rolle i forhold til borgerinddragelsen og har mange steder ført til processer, hvor en tydelig rolledeling mellem de to parter har været afklaret fra start – og hvor politikerne har haft et større eller mindre ansvar i forbindelse med borgerinddragelsen. Som forudsætning for at kunne gennemføre demokratiseringsprocessen har kommunerne i større udstrækning end tidligere arbejdet med formidling af kommuneplanen. Det har antaget mange forskellige former og er særligt blevet aktualiseret for de kommuner, der med kommuneplan09 er gået over til udelukkende at udgive en elektronisk plan. Digitaliseringen har tydeliggjort behovet, idet planen dermed er blevet let tilgængelig for alle kommunens borgere, de professionelle interessenter og pressen.

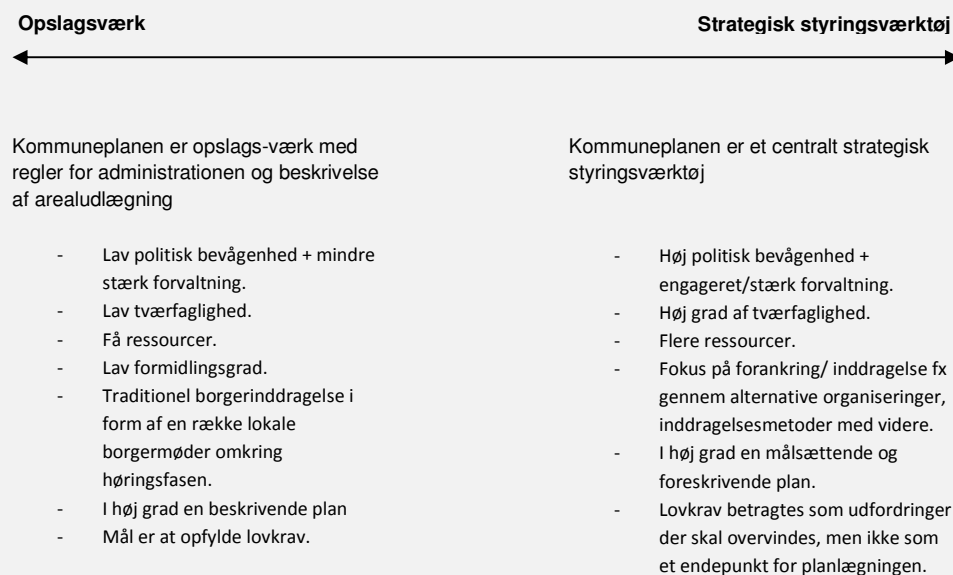
KAPITEL 2 Rolle: Strategisk dokument eller opslagsværk?

Kommuneplanlægningen i de danske kommuner er selv indenfor opfyldelsen af lovkravene til plandokumenterne og processerne meget forskelligartet. Lige så mange kommuner der findes, lige så mange måder at lave og bruge kommuneplanen er der. Metodefriheden er således udnyttet til fulde. Et af de centrale punkter, som skiller kommunerne fra hinanden, er i hvor høj grad kommuneplanen opleves og bruges som et styringsværktøj i kommunen.

Er visionen for kommunens udvikling tydeligt aftegnet i den fysiske planlægning og de øvrige politikområder? Eller er sammenhængen mellem den fysiske udvikling og de øvrige sektorer svær at få øje på?

Boks 2.1 Kommuneplanen som opslagsværk eller strategi

Forskelle på kommuner hvor den fysiske planlægning mest er et dokument for kommunens arealforvaltning og kommuner hvor den er et centralt styringsværktøj for kommunen.



I den ene ende befinder sig en række kommuner, hvor kommuneplanen fungerer som et opslagsværk med en beskrivelse af regler for arealanvendelsen. I den anden ende kommuneplaner, hvor visioner fra planstrategien på alle relevante politikområder er ført videre til kommuneplanen, som har omsat visionerne til konkrete mål og handlingspunkter med tæt kobling til økonomien.

Mellem disse to poler deler landets kommuner sig – med en større gruppe midt i mellem. Midtergruppen af kommuner har gerne enkelte strategiske satsninger, som

kommuneplanen er med til at løfte. En typisk måde er at lave enkelte tværfaglige satsninger eller 'fyrtårne' i kommuneplanen, men uden at skabe en samlet kobling til kommunens øvrige visioner. I midtergruppen er kommuneplanen derfor også fortsat i høj grad en beskrivende plan.

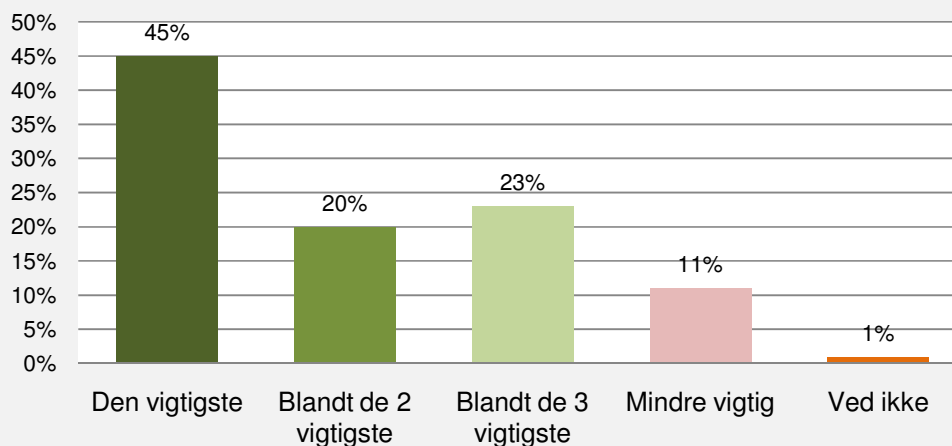
Forskelligheden i kommunernes planlægning hænger også sammen med en række andre forhold som varierende grader af handlingsorientering, koblinger til kommunens budget, organisatorisk placering af planlægningen, inddragelse af interessenter og borgere, samt i omfanget af tværgående koordinering.

Samspelet mellem forvaltning og politikere er ofte afgørende for, hvilken retning kommuneplanarbejdet tager. En stærk og strategisk forvaltning kan være drivkraft for tværfaglige tiltag, men vil politikerne ikke prioritere kommuneplanarbejdet er det svært for forvaltningen at finde de ressourcer, som et omfattende koordineringsarbejde kræver.

Boks 2.2 Borgmestrene: Kommuneplanerne er et vigtigt styringsredskab

En undersøgelse blandt landets borgmestre viser, at 45 % af dem ser kommuneplanen som kommunens vigtigste styringsredskab. Kun hver tiende mener, at planen ikke er blandt de 3 vigtigste redskaber.

Hvor vigtig mener du, at kommuneplanen er som styringsredskab i forhold til andre politikker og strategier i din kommune?



Kilde: Megafon (2008), Plan 09: Holdningsundersøgelse – Planer og politik

Det sikre valg i en presset situation?

Samlet set er kommuneplanlægningen i disse år præget af en omstillingsproces på grund af nye opgaver, sammenlægninger og reorganiseringer. Sammenlægningen af mange kommuner har naturligvis været en betydelig opgave, og det er ofte tid og øvrige

ressourcer, som har været afgørende for, hvor langt disse kommuner er kommet med at sammensmelte planerne til én plan.

Ved første øjekast synes det som nævnt at have medført en overordnet tendens til, at den store midtergruppe af kommuner har holdt sig til "det sikre" – den traditionelle arealregulerende kommuneplan – eller til et udvalgt fokus på enkelte emner eller områder.

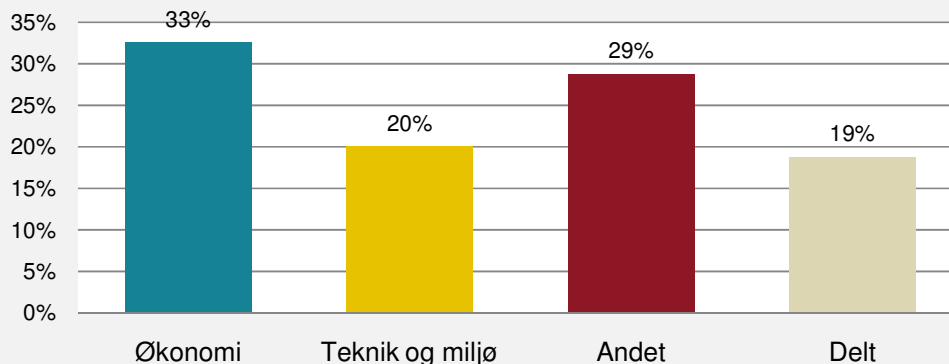
Udviklingen af bredere mere helheds- og handlingsorienterede kommuneplaner, som favner alle sektorer, har i mange kommuner primært pga. opgave- og tidspress været sat i en venteposition.

Men der er ingen tvivl om, at udviklingen går mod en mere strategisk kommuneplanlægning. Langt hovedparten af kommunerne har eksempelvis bragt kommuneplanlægningen tættere på det politiske ansvar i økonomiudvalget. Ligesom mange kommuner udtrykker ønske om i kommuneplan 13 at kunne råde bod på det manglende strategiske arbejde i forbindelse med den netop vedtagne kommuneplan.

Boks 2.3 3 ud af 10 kommuner placerer ansvaret i økonomiudvalget

Økonomiudvalget har i en tredjedel af kommunerne været ansvarlig for den politiske forberedelse af kommuneplanforslaget forud for behandling i kommunalbestyrelsen. I en række kommuner har økonomiudvalget delt ansvaret med et andet udvalg.

Hvilke udvalg har ansvaret for forberedelsen af kommuneplanforslaget forud for behandling i kommunalbestyrelsen (politisk forberedelse)?



Kilde: Sørensen & Bodum (2009), *Kommuneplanregistrering 2009*, Aalborg Universitet

Skal planen have effekt nu eller om fire år?

Nogle kommuner arbejder efter et mål om en fiks og færdig kommuneplan, der kan vedtages indenfor kravene i Planlovens rammer. De samme kommuner sidder højst sandsynligt også – som mange andre – kort tid efter planen er endeligt vedtaget med en

ny sammensætning af kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke kender planen indgående, men skal styre efter den.

Den fireårige proces med udarbejdelse af først planstrategi og derefter planforslag, bliver mange steder til et rul, hvor planlægning og levendegørelse af planen er ude af trit. Det er til en vis grad et vilkår ved rammen for kommuneplanlægningen, men der er ingen som siger, at man ikke kan gøre det anderledes.

Case 2.4 Holbæk: Danmarks hurtigste kommuneplan

Holbæk er et eksempel på en kommune, hvor det lykkedes at blive hurtigt færdig med planarbejdet, sådan at det byråd, der vedtog planen, også var det første til at udmønte den.



Planarbejdet blev i sat i gang af Sammenlægningsudvalget i november 2006. Drivkraften var i første række erkendelsen af behovet for at få skabt et samlet plangrundlag for den nye kommune så hurtigt som muligt. Kommuneplanen var nødvendig for at få klarhed over boligudbygningen og dens fordeling i Holbæk by og kommunens lokalcentre, og dermed de befolkningsmæssige konsekvenser i forhold til de store serviceområder. Det drejede sig bl.a. om at kunne sikre en tilstrækkelig skolestruktur og daginstitutionsdækning. Planen var også nødvendig som grundlag for en revision af en del af den tekniske sektorplanlægning (vandforsyning, spildevand osv.) i den nye kommune, der var sammenlagt af fem "gamle".

Planstrategien og kommuneplanen blev udarbejdet på grundlag af en klar vision og via en smidig planproces, baseret på stor tillid mellem byråd og forvaltning og en direkte dialog med kommunens lokalområder.

Baggrunden for den hurtige igangsættelse var ikke noget ønske om at komme blandt de første. Men tilrettelæggelsen og forløbet betød, at byrådet efter vedtagelsen i april 2008 havde knap 2 år til at anvende planen.

Målet for nogle kommuner er en levende kommuneplan, som politikere får lov at se ført ud i livet og også får mulighed for at korrigere efterhånden som sagsbehandlingen og konkrete projekter gør politikere og planlæggere klogere. Det kan opnås ved at satse på en hurtig og overskuelig plan, og derefter skabe åbninger og muligheder for løbende forandringer. Idéen er, at arbejde hen imod en mere fleksibel planlægning, som ikke nødvendigvis låses fast i 4 års cykler, men snarere i en løbende revisions- og visionsproces. Dermed kommer kommuneplanlægningen tættere på det daglige politiske liv og på de konkrete udfordringer som optager og præger lokalsamfundet.

Det giver til gengæld nye udfordringer med at diskutere og skabe helheder undervejs, så sammenhænge opretholdes og helst forbedres. Både det langsigtede perspektiv og mulighederne på den korte bane er væsentlige. Det kan traditionelt løses ved brug af kommuneplantillæg, men også de såkaldte mellemformsplaner sikrer mulighed for løbende planlægning. Mellemformsplaner er planer, der ligger mellem lokalplanniveau og kommuneplanens hovedstrukturniveau.

Arbejdet på mellemniveauet kan ofte blive et led i en lærende kultur, hvor afprøvning af principper kan smitte af på øvrige dele af planlægningen og som minimum samles op hvert 4. år. Eller det kan ske gennem en løbende og mere behovs- og problemorienteret udvikling af rammer, måske suppleret med handlingsplaner og andre uformelle planprodukter, som medvirker til at give rammerne mere liv. (Læs mere i kapitel 8; På vej mod en ny plankultur)

Case 2.5 Morsø: Mellemformsplan bygger bro mellem kommune- og lokalplan

Morsø Kommune havde succes med at udarbejde mellemformsplaner parallelt med selve kommuneplanprocessen. Mellemformsplaner er planer, der ligger mellem lokalplanniveau og kommuneplan-niveau, og det viste sig at være en god måde at bygge bro mellem de to plan-niveauer på.



Konkret mandede Morsøs målsætninger i planstrategien ud i udarbejdelse af planer parallelt med kommuneplanprocessen. En af disse mellemformsplaner var den såkaldte 'Masterplan Nykøbing', der blev iværksat med det formål at få styr på de forskellige projekter og planer, der lå for byen.

Masterplan Nykøbing er en byudviklingsplan, der sætter retning og rammer for byen. Politikerne var involveret i udarbejdelse af masterplanen gennem temamøder, og det blev derfor en relativt politisk plan, der både var visionær og jordnær. I planen var der enkelte konkrete nedslagspunkter, som ikke normalt ville høre hjemme i en kommuneplan. Man fastlagde fx hvad der skulle ske i området omkring byens nedlagte slagteri og havneområdet.

Mellemformsplanen for Nykøbing var med til at bygge bro mellem Morsøs kommuneplan og lokalplanerne, fordi politikerne allerede havde diskuteret, hvilken retning Nykøbing skulle udvikle sig i. Så da lokalplanerne blev sendt til politisk vedtagelse var store dele af dem allerede kendt stof for politikerne, og de godkendte derfor lokalplanerne uden radikale forandringer. De havde allerede fået indflydelse

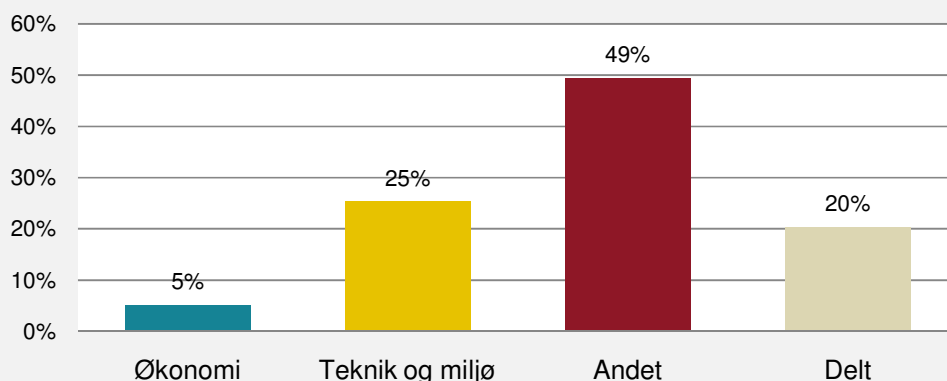
Tværfaglighed: Er der liv i de andre sektorer?

Tværfaglighed mellem teknisk forvaltning, miljø og naturforvaltninger, byggesag og trafik er en integreret del af arbejdet med kommuneplaner – og foregår i alle landets kommuner. Tværfaglighed til øvrige politikområder såsom socialforvaltningen og kulturforvaltningen er mindre hyppigt. Men hvis kommuneplanen skal kunne favne alle kommunens visioner, der har en betydning for den fysiske planlægning, er det nødvendigt. Behovet for at forvaltningerne kan finde ud af at arbejde på tværs, over lang tid og med indbyrdes afhængige projekter er stigende. Og det er en både krævende og udfordrende opgave for de fleste kommuner.

Boks 2.6 Forvaltningsansvar er oftest placeret i en planafdeling eller lign.

I næsten halvdelen af landets kommuner ligger ansvaret for kommuneplanen i en planafdeling, specialfunktion eller stabsfunktion under direktionen. I en femtedel af kommunerne er ansvaret delt mellem flere forvaltninger eller funktioner.

Hvilken forvaltning har ansvaret for kommuneplanlægningen (udarbejdelse af planforslag mm.)?



Kilde: Sørensen & Bodum (2009), *Kommuneplanregistrering 2009*, Aalborg Universitet

Tværfagligheden og fremvæksten af nye tværgående emner som eksempelvis "Sund By" bølgen rummer også masser af muligheder for at gentænke planlægningen på en måde, som mange borgere bedre vil kunne forstå. Mange af de traditionelle virkemidler i den fysiske planlægning vil kunne kommunikeres og forstås bedre, hvis de eksempelvis blev koblet med sundhedsbegreber. Det samme gælder for emner som klima, kultur og diverse lokale identitetsskabende forhold. Tværfagligheden og tværgående emner kan altså medvirke til at skabe muligheder for borgerne for at give planlægningen en betydning og konkret mening.

Men tværfaglighed kræver faglighed. Tværfaglighed handler om, at der er eksisterende fagligheder, som med fordel kan bringes i samspil og danne en syntese, når faglighederne bruges samtidig. Her kan en tilgang baseret på analyse, forståelse og håndtering af de

forskellige plankulturer i forvaltningerne medvirke aktivt til at skabe syntesen, fordi den belyser de faglige baggrunde og forskelligheder, som ellers ikke vil blive diskuteret, men som måske netop kan blokere arbejdet.

Case 2.7 Næstved: Tværfaglig involvering giver bedre sagsbehandling

Næstved Kommune lagde stor vægt på tværfaglig involvering, og derfor nedsatte kommunen tidligt i processen tværsektorielle arbejdsgrupper.

De tværsektorielle arbejdsgrupper bestod af medarbejdere fra myndighedskontorerne, dvs. fra plankontoret, natur- og vandkontoret, miljøkontoret og byggesagskontoret. Deres arbejdsopgave var at skrive input til dele af kommuneplanen med udgangspunkt i de repræsenterede fagligheder.



Den brede involvering af faggrupper og kontorer betød, at alle involverede hurtigt lærte hinanden og deres arbejdsområder at kende. Det var et stort aktiv og kunne helt konkret bruges i sagsbehandlingen. I processen fik medarbejderne skabt en masse gode kontakter på tværs af kontorerne, og dette samarbejde kunne bruges i behandlingen af konkrete sager.

Den brede involvering kræver imidlertid meget koordinering. Når man først involverer folk, vil de gerne have så meget overblik som muligt og tid til at diskutere med hinanden.

Helhedsplanen svæver i de høje luftlag – der er langt ned

En central udfordring i arbejdet med kommuneplan09 har været visionerne og retningen – ikke mindst for de nye sammenlagte kommuner, som i særlig grad har haft brug for at diskutere en ny fælles identitet. Visioner for ens kommune giver mulighed for at samle borgere og beslutningstagere. Men når disse visioner møder kommuneplanen og dens mange sektorer, så risikerer den sammenhængende strategiske planlægning at blive svækket. Det er derfor afgørende, at vision og strategi bliver suppleret med en tilstrækkeligt detaljeret plan, hvis den skal fungere som rettesnor for den store kompleksitet og de mange valg det konkrete planlægningsarbejde står overfor.

En måde at gøre visionerne mere detaljerede, hvad enten det drejer sig om planstrategien eller kommuneplanens hovedstruktur, kan fx være via mere illustrative eksempler. I stedet for billeder af den eksisterende by eller landskab, kan man vise, hvordan man forestiller sig visionerne realiseret. Det kan fx være illustrationer fra andre dele af landet eller udlandet, hvor tilsvarende løsninger er ført ud i livet.

Længere nede i planprodukterne, eksempelvis i rammerne, handler det om at opsamle visionerne og vise, om de gælder for et specifikt område, og hvordan det konkret kommer til udtryk. Der bør være en linie fra den overordnede til den lokale situationsbunde helhed. Grundlæggende handler det om, at visionerne fra planstrategi og hovedstruktur skal kobles til konkrete mål og handleplaner, der kan genfindes i resten af kommuneplanen, og som gør den anvendelig som et styringsredskab i forhold til at få de ønskede visioner realiseret. Det behøver ikke nødvendigvis være et udtryk for en detaljeret oven-fra-og-ned styring. Det kan lige så vel være et forsøg på at illustrere mulige konsekvenser, så en løbende debat om mere konkrete lokale handlinger får tilført mere substans.

Case 2.8 Herlev

Planstrategien som indholdsfortegnelse for kommuneplan

I Herlev kommune valgte man at lade kommuneplanen og planstrategien ligne hinanden i opbygning. På den måde kom planstrategien til at fungere som en 'indholdsfortegnelse' for kommuneplanen, og der blev skabt en meget klar sammenhæng imellem plan og strategi.



Organiseringen af arbejdet med planstrategi og kommuneplanen var dog alligevel forskellig. Begge processer var godt nok forankrede i planafdelingen, men ved udarbejdelsen af planstrategien blev de andre forvaltninger ikke involveret i samme grad, som det var tilfældet med kommuneplanen, hvor direktionen også fungerede som styregruppe. Derudover var det kun de fysisk relaterede initiativer, der blev ført direkte videre fra planstrategi til kommuneplan, imens ansvaret for de emner, der ikke har en fysisk dimension – fx inden for sundhed – blev lagt over i den enkelte fagforvaltning. Dette viste sig at være lidt af en udfordring, da det var svært at finde ressourcer til at tilføje emner til kommuneplanen, der ikke allerede var behandlet i planstrategien.

Udfordringerne til trods har den næsten identiske opbygning af planstrategi og kommuneplan har gjort det let at videreføre målsætningerne fra planstrategien til kommuneplanen. På den måde har kommunen sikret, at planlægningen blev stringent, overskuelig og struktureret, hvilket har været til glæde for alle parter. Det er klart en formidlingsmæssig fordel, fordi borgere, politikere og embedsfolk stort set kan se ændringer i et 1-til-1 forhold.

Den ensartede opbygning gør det desuden lettere at arbejde på tværs af forvaltningerne og medarbejdergrupper. Opsætningen skaber genkendelighed, og den enkelte medarbejder behøver ikke nødvendigvis at læse hele planstrategien for at udarbejde en lille del af kommuneplanen. En ulempe ved denne måde at strukturere planstrategi og kommuneplan er dog, at man skal forklare sig, hvis man bryder strukturen, og det kan være nødvendigt, hvis man ikke har tænkt det tilstrækkeligt igennem, eller hvis der opstår et uventet behov.

Lavkonjunktur: Er kommuneplaner ren luksus?

Hvordan bruger kommunerne kommuneplanlægningen til at prioritere i opgaverne bedst? Et godt spørgsmål i opgangstider, men et nødvendigt spørgsmål i nedgangstider.

Den pludselige økonomiske opbremsning er ikke ny. Den har været her før, og flere kommuner har derfor også gjort sig erfaringer med planlægning i krisetider. Mange kommuner vil i de kommende år skulle arbejde med at skabe en sammenhæng mellem den forventede økonomiske virkelighed i kommunen og hvordan denne vil komme til udtryk i den fysiske planlægning. Planstrategi og kommuneplan kan ikke i sig selv skabe udvikling, men med en tæt kobling til de socioøkonomiske rammevilkår kan planarbejdet bruges som styringsværktøj i forhold til den udvikling, kommunen ønsker.

I den sammenhæng er det væsentligt, at investorer, jordejere, potentielle tilflyttere og virksomheder kan føle sig trygge ved kommuneplanen. Det skal være tydeligt, hvad kommunen vil og ikke vil – både på den korte og lange bane. Med andre ord skal kommuneplanen angive både mål og handlinger for at opnå disse.

En anden tilgang i økonomiske trange tider er at lade planlægningen være betydeligt mere fleksibel, åben for innovation og faciliterende i forhold til igangsætning af nye initiativer. Det indebærer, at kommunen må diskutere hvilken form for og omfang af risikovillighed, man ønsker at begive sig ud i. Og det indebærer også et behov for en rullende planlægning, hvor helheder og sammenhænge etableres fra situation til situation.

Det kan aktivt påvirke plankulturen, når kommunen ændrer sin grundlæggende tilgang fra styring af vækst til tiltrækning og facilitering af vækst. Pludseligt handler det om at opsøge muligheder og investeringer. Det udfordrer kommunens egne visioner, mål og krav, og det medfører en risiko for, at der gives køb på sikring af helheder og potentielt mere bæredygtige løsninger. Det kan derfor være en god idé at stoppe op og bruge vækstpausen til at se nærmere på plankulturen.

Opbremsningen kan også anvendes til at blive opdateret med sit planlægningsarbejde, så man er klar til de kommende opgangstider. Eksempelvis ved at integrere nogle af de aspekter, som er blevet aktuelle de senere år, men som man ikke har nået at få med i planlægningen, såsom klima, sundhed, osv. Man kan benytte lejligheden til at forny kommuneplanens fremtræden og form, skabe et bedre overblik samt en bedre kommunikation med borgere og ejendomsudviklere. Det kan også dreje sig om at få ryddet op i planlægningen ved at få revideret planer der ikke blev til noget og ved at skabe bedre indbyrdes sammenhæng mellem planprodukter, såsom planstrategi, hovedstruktur og rammer. Eller få gennemgået retningslinjerne, som mange kommuner i første omgang blot valgte at 'importere som de var' fra de regionale planer.

KAPITEL 3 Digitalisering: Alt skal kunne findes med tre klik!

Kommuneplanen har længe været et stort og tykt dokument forbeholdt de mest interesserede og de, der professionelt beskæftiger sig med den. Nu står kommunerne på kanten til en fager ny digital verden, hvor tidligere udgifter til tryk og distribution nu i stedet kan bruges på at gøre kommuneplanen nemmere at forstå, målgruppeorienteret og tilgængelig for alle på alle niveauer. Lige fra en politikers behov for at orientere sig i kommuneplanens politiske lag, til sagsbehandlerens behov for ligetil navigation og klare tekster, interessenternes fokus på mulighederne i forbindelse med deres udviklingstanker og borgerens ønske om at slå regler op for egen matrikel: Den digitale plan kan løse de forskellige behov uden at man skal lave tre forskellige planer.

Kommunerne er godt i gang med at tage digitalisering af planerne og planlægningen til sig, og der tales om et egentligt gennembrud for den digitale kommuneplan og digital forvaltning. Der er dog stor variation mellem kommunerne. Nogle kommuner vælger at placere og synliggøre planlægningen på nettet i nogenlunde uændret form. Andre benytter lejligheden til at gentænke kommunikationen med borgerne og skabe nye platforme for visualisering og forenkling af planlægningen.

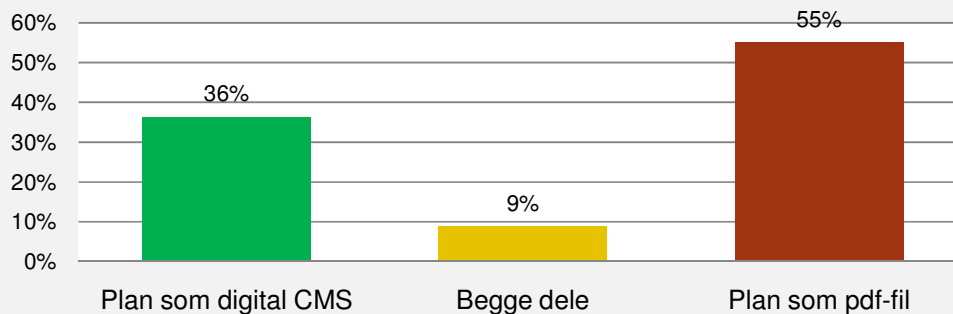
Nettet er også velegnet til en intensiveret interaktion mellem kommunen, borgerne og ejendomsudviklere om udvikling af nye idéer, projekter og planer.

Det lyder som en drøm, at en digital kommuneplan kan favne de mange forskellige aspekter. Det er det også, men det kræver naturligvis en velovervejet og gennemtænkt indsats. Mange kommuner kan berette om overraskelser og store arbejdsindsatser i forhold til at få kommuneplanen gjort elektronisk. Det er en ny måde at arbejde på!

Boks 3.1 Over halvdelen af kommuneplanerne skal digitaliseres i 2013

En gennemgang af kommuneplanerne 2009 viser, at 45 % af kommunerne nu er på nettet med digitale kommuneplaner udarbejdet som 'rigtige' hjemmesider, det vil sige cms-løsninger. Det betyder, at over halvdelen af landets kommuner for første gang skal udarbejde digitale kommuneplaner i forbindelse med kommuneplan 2013.

Hvordan er kommuneplanen opbygget?



Kilde: Sørensen & Bodum (2009), *Kommuneplanregistrering 2009*, Aalborg Universitet

Nye kompetencer: Er der råd til konsulenter og kurser?

Spørgsmålet er ikke om der er råd til at skaffe sig de nye kompetencer, men om man har råd til at lade være. Er kommunen en mester i at formidle og i stand til at spille på alle tangenter, er der gode chancer for at overgangen til at udgive kommuneplanen på nettet vil være blid. Men kan man få øje på flere forbedringsmuligheder i forhold til at skrive til den trykte udgave, er der nok ingen grund til at tro, at det bliver anderledes i den digitale kommuneplan – med mindre der investeres i nye kompetencer. Nogle kommuner har således givet deres medarbejdere en grundlæggende introduktion til netmediet og at skrive til nettet, før de blev kastet ud i arbejdet.

Case 3.2 Faaborg-Midtfyn: Planlæggere på skolebænken

Planlæggerne i Faaborg-Midtfyn ved godt, at det er noget helt særligt at skrive til nettet. De ved hvordan brugerne læser på nettet, hvor på siden oplysninger skal stå og hvordan de tilpasser og udformer tekster til nettet. Det ved de, fordi de har været på kursus i at skrive til nettet.



I den fynske kommune havde politikerne besluttet, at de ville have en brugervenlig og borgervenlig kommuneplan på internettet. Derfor var det nødvendigt at indføre de rette personer i webmediet. Det blev konkret til et kursus i at skrive på nettet for alle de medarbejdere, der skulle være med til at skrive kommuneplanens tekst.

Kommunens ansvarshavende webredaktør vidste intet om kommuneplaner, men en masse om at skrive journalistisk og hvordan man skriver til webmediet. Kurset var en aha-oplevelse for planlæggerne, da det gik op for dem, hvor indforstået de ofte skrev. Planlæggerne lærte bl.a., at der er stor forskel på fagfolk og lægfolk, at afveje det faglige sprog op mod læsevenlighed, samt at webbrugere læser mindre og skimmer mere, end læsere gør på papir. Det sidste medførte en reduktion af planens omfang.

I Faaborg-Midtfyn Kommune var det en stor succes at sende planlæggerne på skolebænken. Det gav en mere forståelig og borgervenlig kommuneplan, og der er ingen tvivl om, at man vil gøre brug af webkurser til planlæggere en anden gang.

Risiko: Brugervenlighed for teknikerne – men ikke for kommunens borgere

Kommuneplanen er et teknisk dokument – selv kommuneplaner, som går nye veje og laver ekstra afsnit der samler alt om populære emner, er nødvendigvis tekniske og fyldt med detaljer og information. Udfordringen, når teknikerne slippes løs i den digitale sandkasse, er at være kritisk i forhold til hvilken information borgeren efterspørger.

Interaktive GIS-kort med lag på lag af information og zoom-muligheder er nogle gange en god ting, men som oftest er teknisk indsigt nødvendigt for at forstå dem. RSS feed, podcast osv. er spændende nye tekniske muligheder. Men det er også værd at overveje, hvor relevante de er i forhold til den mængde af nyheder, der kommer fra arbejdet med planstrategi og kommuneplan.

Til gengæld kan andre spændende muligheder som fx video, læs-op funktioner, fleksible printløsninger m.m. løfte opgaven, så kommuneplanen fremover bliver lettere tilgængelig for både politikere, borgere og professionelle brugere.

Case 3.3 Silkeborg: En digital strategi for både borgere og professionelle

Silkeborg Kommune er uden tvivl en digital pionerkommune. Kommunen har arbejdet intensivt med at udvikle et cms-baseret website fra bunden. Som de fleste andre startede Silkeborg på niveau 0, men målsætningen var klar: De ville have en fuld digital kommuneplan, der er anvendelig for både borgere og professionelle.



Borgerne: Video-forord og hverdagsprog

Det skal være let og lige til for borgerne at følge arbejdet med Silkeborgs kommuneplan. Da de færreste borgere har et indgående kendskab til, hvad en kommuneplan egentlig er for en størrelse, valgte man at udarbejde et videoforord, der i korte og klare vendinger beskrev, hvad en kommuneplan var, og hvad den skulle bruges til.

At skabe mere borgervenlig plankommunikation kræver kommunikationsfaglig viden og ekspertise. Derfor valgte man i Silkeborg at involvere specialisterne i kommunikationsafdelingen både ift. videoforordet og sproget på hjemmesiden. Det har blandt andet været med til at gøre sproget mindre fagspecifikt og har groft sagt sænket lix-tallet på udvalgte dele fra kancellisprog til hverdagsprog.

For at kunne klare sig fuldstændigt uden at lave en trykt udgave af kommuneplanen vurderede kommunen, at man måtte udvikle en fleksibel printløsning ift. den digitale kommuneplan. Derfor udviklede man i samarbejde med et eksternt konsulentbureau et pdf-printmodul, hvor man let kan vælge og printe de afsnit, man gerne vil have. Det kan også bruges, hvis en borger ringer og spørger, hvad der gælder for dem. Så kan sagsbehandleren hurtigt finde de relevante afsnit, printe og sende dem til borgeren.

Professionelle: Teknisk viden og løbende opdateringer

For også at tilfredsstille de professionelle brugere af websitet har man gjort sitet

ganske omfattende og detailniveauet rimelig stort. På de første niveauer af hjemmesiden er sproget let og detaljeniveauet lavt – men desto længere man fordyber sig ind på sitet, desto mere teknisk og detaljeret bliver informationerne.

Mange professionelle interessenter har et behov for let at kunne blive opdateret løbende i takt med, at udarbejdelsen og vedtagelse af kommuneplanen skrider frem. En stor fordel ved et dynamisk system som Silkeborgs er, at når man laver kommuneplantillæg lægges det ud med det samme. Når man kommer ind på kommuneplanen, er det hele tiden den opdaterede plan, man finder.

10.000 hørings svar: Er kommunen gearet til internettets kapacitet?

En digital kommuneplan, der ikke skal distribueres, kan besøges på nettet af alle kommunens borgere uden at det koster kommunen mere. Men internettet er ikke en envejskanal af natur – det er på nettet almindelige mennesker stiller spørgsmål, debatterer, er nysgerrige og brækker sig. Adskillige kommuner giver nu mulighed for direkte kommentarer – og med få sekunder fra tanke til handling vil det i takt med at internetgenerationen bliver ældre resultere i både flere og kortere kommentarer til kommuneplanen. Jo bedre kommunens formidling er og jo mere åben kommunen er på internettet, jo større er chancen for at borgerne vil give lyd fra sig og blande sig. For nogle kommuner kan det synes en uoverskuelig opgave, men rigtig grebet an kan kommunen ved at inddrage borgerne i opstartsfasen gøre sagsbehandlingen i høringsfasen langt mindre omfattende.

Derudover skal kommunen tænke i systemer, hvor en borgers hurtige kommentar, afgivet på en funktion knyttet til en enkelt side, besvares umiddelbart af en sagsbehandler. Og kun hvis borgeren ønsker det, bliver kommentaren registreret og behandlet som et egentlig hørings svar.

Case 3.4 København:

Digital høringsportal – åbenhed der betaler sig

For at gøre det lettere at finde relevante høringer, få opdatering om nye høringer og gøre det enkelt at afgive et hørings svar, valgte Københavns Kommune i 2009 at lave en digital høringsportal i forbindelse med offentliggørelsen af Kommuneplan 09. Man kunne frygte af denne åbenhed ville koste penge, fordi der kom flere hørings svar. Men erfaringen i København er modsat, den digitale høringsportal har faktisk sparet kommunen penge.



Københavns Kommune har sparet et væsentligt beløb på at etablere en digital høringsportal. Den primære besparelse er at finde på annoncebudgettet, da kommunen ikke behøver at annoncere i samme grad som tidligere. Sekundært har kommunen sparet på sagsbehandlingen, men denne besparelse har i først omgang været marginal. Kommunen forventer dog, at udgiften til sagsbehandling på længere sigt kan nedbringes.

Etableringen af en digital høringsportal har indtil nu ikke ændret på antallet af hørings svar, men det samlede tidsforbrug på sagsbehandling er faldet. Den digitale høringsportal har gjort det lettere for sagsbehandlere at få et hurtigere overblik over høringerne. I den første periode har man til gengæld brugt mere tid på at hjælpe borgere med at uploade hørings svar.

Udover det økonomiske aspekt er det unikke i portalen, at borgere og interessenter fremover har mulighed for både selv at blive hørt og for at få kendskab til andres hørings svar, der bliver offentliggjort på hjemmesiden. Den digitale høringsportal har skabt en mere åben og gennemskelig proces for både borgere og politikere.

Få styr på kravene

De digitale værktøjer giver mange muligheder, men kræver også at kommunen holder tungen lige i munden. Der er stadig en række lovkrav i forhold til indholdet, som skal indfries og nogle af fordelene ved den digitale kommuneplan – såsom at den altid er opdateret – kræver at kommunerne finder en praksis for at sikre transparens. Borgere og professionelle brugere af planen sætter naturligvis pris på altid at kunne finde den senest opdaterede og gældende plan – men det skal være muligt at gennemskue, hvad der er ændret, og hvornår det er sket. Derudover er det en udfordring tydeligt at gøre opmærksom op, hvornår brugeren læser kommuneplanen – og hvornår der er linket fra planen til andet spændende og inspirerende materiale på nettet.

Der er et arbejde i gang under By- og Landskabsstyrelsen, der netop ser nærmere på disse forhold, så de vil være nået en afklaring, inden kommuneplan 13 skal offentliggøres.

KAPITEL 4 Demokratisering: Skal borgerne skrive strategien og politikerne rette kommaer?

En af de primære drivkræfter i kommunerne i disse år er demokratisering af arbejdsprocessen med kommuneplanen. Selvom en del kommuner fortsat blot følger loven og gennemfører traditionelle borgermøder, mens planforslaget er i høring, er der også en stor gruppe af kommuner, som gennemfører inddragelse i både vision, planstrategi, delplaner og planforslag.

Det er ikke kun borgere som inddrages: Opmærksomheden på værdien af flere øjne får forvaltningerne til at inddrage interesseorganisationer, lokale fællesskaber og råd, erhvervsdrivende. Samtidig er der også en større opmærksomhed indadtil, hvor forvaltninger i fællesskab med politikere afvikler heldagsseminarer eller giver politikerne centrale roller i forbindelse med inddragelsen af borgere i lokale udviklingsråd eller lignende.

Motivationen er klar – det opfattes som både mere effektivt, mere demokratisk og rummer potentiale til bedre løsninger at gennemføre inddragelsesprocesser og arbejde på tværs af forskellige kulturer og interesser. Den samlede retning for kommunen kan ikke kun komme et sted fra, hvis den skal forankres og blive til virkelighed blandt alle i kommunen. Den kan med fordel i stedet udvikles i et samspil mellem interesser, visioner og lokal indsigt, hvilket giver muligheder for et bredere ejerskab til planlægningen. Et bredt ejerskab medvirker ikke bare til at forankre visioner og mål, men også til at lette gennemførelsen af konkrete handlinger og projekter, der jo ofte er afhængige af borgeres, virksomheders eller organisationernes medvirken. I visse tilfælde kan det også medføre bredere muligheder for finansiering af udviklingen eller tiltrække investeringer, som ellers ikke ville have været på tale.

Samtidig er der helt specielle udfordringer i den brede inddragelse. For eksempel spørgsmålet om, hvornår man risikerer at svække politikernes beslutningsdygtighed og omvendt hvornår man kommer til at bruge politikernes tid og kræfter uhensigtsmæssigt. Nogle beslutninger og opgaver klares bedst for lukkede døre i forvaltningen, men hvis de overordnede linjer ikke bliver lagt af politikerne, får planlægningsarbejdet omvendt ikke den nødvendige kraft som politisk styringsredskab.

Case 4.1 Skanderborg: God borgerinddragelse revitaliserer nærdemokratiet!

Nærdemokratiet i Skanderborg er blomstret op som konsekvens af borgerinddragelse i forbindelse med kommuneplansprocessen. I starten var alle lidt famlende over for, hvordan borgerinddragelsens resultater skulle bringes i



anvendelse, men bekymringerne blev gjort til skamme, og borgmesteren har efterfølgende udtalt, at borgerinddragelsen har revitaliseret nærdemokratiet. Processen har konkret resulteret i, at politikerne nu overvejer, hvordan byrådet mere systematisk kan indgå i en løbende dialog med borgerne i kommunen.

Hvad gjorde de?

I Skanderborg Kommune besluttede kommunen tidligt at inddrage borgerne i processen. De ville skabe ejerskab og sikre så stor idérigdom i processen som muligt. I første omgang skete borgerinddragelsen i forbindelse med planstrategiprocessen, hvor visionerne for den nye Skanderborg Kommune skulle fastlægges.

Skanderborg skød borgerinddragelsen i gang med en stor konference med deltagelse af 3-400 mennesker og en ungdomskonference, hvor alle 9.-10 klasser og eleverne på gymnasiet og handelsskolen deltog. Samtidig åbnede Skanderborg en 'Idéoffensiv' på nettet – et digitalt værktøj, hvor borgere kunne komme med nye forslag, se andres, dele dem og arbejde videre med dem. Alle der kom med en idé fik et svar fra kommunen inden 24 timer om, hvorvidt kommunen ville gå videre med den. Kommunen fik 700 ideer, der alle blev forelagt byrådet med anbefalinger til, hvad der skulle gå videre i processen.

Dernæst blev borgerne inviteret til at deltage dels i 4 grupper i de store byer i kommunen, dels i 40 landsbygrupper. En del af deltagerne havde været med i åbningskonferencen, men flere havde ikke. Overskriften for grupperne var 'Kom ind før vi tegner stregerne', og det tog de til sig. Kommunen har bidraget som sekretær, indkaldt til møder og hjulpet med korttegning. I gruppernes arbejde med kommuneplanen har de haft eksterne oplægsholdere, der fx har fortalt om hvordan en person udefra så på deres by/landsby. Herefter har grupperne selv skullet arbejde med de temaer, de var optaget af. De har arbejdet med alt fra det åbne land over tiltrækning af virksomheder til bedre udnyttelse af skolebusser. Grupperne bestod primært af særligt indbudte ildsjæle, men var åbne for alle borgere. Gruppernes arbejde kunne løbende følges på kommunens hjemmeside.

Som afslutning på gruppernes arbejde blev alle samlet til et stort arrangement med deltagelse af hele byrådet. Det var vigtigt, at alle deltog i samme afrapportering til byrådet og hørte det samme. Og det var vigtigt for politikerne, at afrapporteringen skete direkte til dem og ikke til forvaltningen. På den måde blev politikerne inddraget som modtagere af borgernes forslag. Samtidig gav det politikerne en god fornemmelse af borgerne og deres ønsker.

Hvorfor blev det en succes?

Der er mange gode grunde. Det havde stor betydning, at Skanderborg Kommune startede involveringen på et tidligt tidspunkt i processen, hvor tingene ikke var fastlagt. Borgerne blev taget meget seriøst og 60-70 % af borgernes forslag har ifølge kommunen været anvendt i kommuneplanen. Kommunen var meget ærlig om processen.

Borgerne fik forklaret, at de først fik bolden – hvorefter administrationen ville lukke dørene og arbejde sammen med politikerne om den endelige plan. Hvis de ville have indflydelse senere – dvs. i høringsfasen – skulle det være med ualmindeligt stærke argumenter.

Gode råd fra Skanderborg:

1. Tag borgerne seriøst!

Borgernes meninger og forslag skal indgå på et tidligt tidspunkt og accepteres på lige fod med politikeres og administrationens. Ellers er det ikke reel inddragelse og nærdemokrati.

2. Brug forslagene

Hvis man kun accepterer fx 10 % af borgernes ideer, kan man ikke komme tilbage med forslag til ny inddragelse og tro, at folk har lyst til at deltage. De skal kunne se, at deres forslag rent faktisk bliver anvendt.

3. Vær ærlig og direkte

Borgerne skal have at vide, hvor de har indflydelse – og hvor de ikke har. De skal kende rammer, både med hensyn til indhold og proces, så de ved, hvad de kan få indflydelse på. Banen skal tegnes op på et tidligt tidspunkt.

4. Inddrag borgerne tidligt

Borgerne skal inddrages på et tidligt tidspunkt, hvor de har mulighed for indflydelse.

5. Afklar politikernes roller

Politikerne skal vide, hvad deres rolle er i forhold til borgernes. Inddragelsen skal kunne favne både politikere og borgere.

6. Hold borgerne orienteret

Det er væsentligt at sikre stor information om processen undervejs, så borgerne hele tiden er orienteret om, hvad der sker. Det kan være en idé at have kontaktpersoner blandt de borgergrupper, der arbejder, som kan orienteres om, at nu er forslaget gået videre til udvalgsarbejde, nu er den formelle høring i gang osv.

Hvem skal først til bordet?

Når både borgere og politikere er inddraget i kommuneplanlægningen skal forvaltningen have tungen lige i munden. Politikerne vil ikke tages som gidsler i sager, hvor borgerne er kritiske, hvis de ikke føler ejerskab for de fremsatte forslag. Omvendt kan det være meget svært for en kommunalbestyrelse at vælge en helt anden retning, end den borgerne har peget på under et visionsseminar. Derfor starter en række kommuner med at lave en intern afklaring mellem politikere og forvaltning, hvor emnerne for borgerinddragelse og omfanget bliver fastsat.

Her er det vigtigt, at det gøres klart fra starten, hvad inddragelsen skal bruges til, hvilken rolle og indflydelse de involverede kan forvente, og især at det i sidste ende er

kommunalbestyrelsen, som har ansvaret og som tager stilling og beslutning om den konkrete udvikling.

Der er i den forbindelse brug for at tale om, på hvilket detaljeniveau borgerne er dygtigst til at spille ind – og hvor politikerne med fordel skal spille en større rolle. Her er det vigtigt at lade opgavens karakter være med til at bestemme, hvem det kan være særligt relevant at inddrage hvornår. Borgere har typisk bedst forudsætninger for at forholde sig til udviklingen i det nære. I konkrete geografiske områder, fx i deres egen bydel eller landsby eller til konkrete temaer som fx klimasikring.

Mange kommuner har gode erfaringer med at inddrage borgerne så tidligt som muligt i kommuneplansprocessen. Det giver mulighed for at give de involverede borgere reel indflydelse, og kommunerne oplever, at borgerne har overraskende meget at byde på. Borgere har ofte mange gode forslag til byens udvikling, og hvis kommunen er ærlig og direkte omkring rammerne for kommuneplanen, så er langt hovedparten af borgerne både konstruktive og ansvarlige i deres forslag.

Flere kommuner har gjort sig erfaringer med at lave køreplaner for borgerinddragelse, hvor inddragelsesprocessen skræddersyes til situationen, og det kommunikeres, hvad parterne kan og bør forvente af hinanden. Det er en udfordring at skabe en tilstrækkelig gennemsigtighed og gensidig afklarethed omkring ansvarsfordelingen, men gevinsten kan til gengæld være en god start på tillidsforholdet mellem parterne. Hvis politikerne fra begyndelsen klart kridter banen op for, hvad borgere kan debattere og få indflydelse på, undgås de frustrationer, der ellers kan opstå i processen.

Det er vigtigt at holde fast i, at inddragelse, samarbejde og dialog ikke bør gennemføres på bekostning af styrkerne i den hidtidige planlægning. Det er væsentligt at finde balance mellem de store analyser og strukturerende visioner på den ene side og den lokale viden og virkelyst på den anden.

Case 4.2 Skive **Særligt ansvar til udvalgte borgere**

I Skive drog man fordel af, at borgerne i Salling har tradition for, at de selv tager initiativer til at definere muligheder og problemer i lokalområdet. Uden at de forventer, at kommunen skal løse alt. Denne ansvarlighed byggede kommunen videre på ved at initiere en proces, hvor den enkelte landsby kortlagde sine egne problemer og potentialer. Arbejdet blev støttet af Plan09 og kommunen, der sørgede for at borgerne fik den nødvendige vejledning og tekniske bistand.



På den måde blev der udviklet fem lokale udviklingsplaner på sogneniveau for lokalområder med landsbyer, kyster, natur og aktive landbrug. Planerne skitserede, hvor der kunne etableres nye udstykninger, grønne korridorer i det åbne land, stiforbindelser mellem landsbyerne og kysterne – og hvor landbruget skulle have mulighed for at fortsætte en effektiv drift. Kommunen trådte et skridt tilbage og lod studiekredse i de fem områder tegne planerne – med hjælp fra eksperter i landbrugsbyggeri, landskabsforvaltning, biologi, kulturhistorie mv.

Et sådant tillidsforhold imellem borger og kommune, hvor indflydelse bliver belønnet med ansvarlighed, giver bredere ejerskab, større engagement og bedre løsninger. Borgerne har en stor lokal viden og lokale vinkler på planlægningen, som centrale planlæggere naturligvis ikke kan have med. Det giver ganske enkelt bedre planlægning.

Salling er uden tvivl speciel, fordi der er en lang tradition for at tage ansvar for lokalområdet. Det er en fordel for denne form for borgerinddragelse, men det er ikke nødvendigvis en forudsætning. Erfaringen fra kommunens borgerinddragelse er, at borgerne generelt er både realistiske, konstruktive og ansvarlige, hvis man formår at opbygge en stærk tillidsrelation.

Modellen kan sagtens udbredes til andre kommuner, områder og borgergrupper. Men at opbygge en tillidsbaseret relation mellem borger og kommune kræver, at kommunen tager borgerne og deres arbejde alvorligt samtidig med, at man understreger, at det ikke er sikkert, at alt, der bliver planlagt, også bliver realiseret.

Mange interessenter kan byde ind

Borgerinddragelsens deltagere er ikke lige og kan næppe blive det. De har forskellige interesser, viden samt sociokulturelle og økonomiske ressourcer og rettigheder. Det kan være til stor gavn for tilrettelæggelsen af en inddragelsesproces først at undersøge og analysere centrale magt og interesseforhold mellem forskellige potentielle parter i en proces. Hvad vil de forskellige parter være interesserede i at få ud af processen og hvorfor?

I den sammenhæng kan det være væsentligt at afklare, hvordan tillidsforholdet og mulige eventuelle konfliktflader ser ud parterne imellem, samt i forholdet til kommunen. Her kan ofte opspores overraskende alliancer eller forståelser imellem parter, som ellers kunne formodes at have modsatrettede interesser. Omvendt kan der også være tale om det modsatte, dvs. at parter der bør have fælles interesse af andre årsager ikke har tillid til hinanden. Det er væsentligt at vide, fordi det med stor sikkerhed vil påvirke processen.

Et andet vigtigt aspekt er spørgsmålet om den egentlige lokale tilknytning blandt de involverede. De lokale ved bedst – siger vi – men hvor lokalt forankrede er borgerne egentligt? Hvilke værdier og interesser har de lokale – og hvordan passer det ind i forhold til bredere/overordnede interesser? Lokal tilknytning eroderes mange steder, og mange andre end lige de folk, der bor i et område, kan også pludseligt have en interesse i

området. Mest oplagt de folk, der arbejder i kommunen uden at bo der– men også interesseorganisationer, naboer, virksomheder, investorer med flere.

Hvad skal der til for at involvere politikere, borgere og interessenter?

Tiden er for længst løbet fra udelukkende at tænke borgerinddragelse som traditionelle møder, hvor en planlægger viser kort på en skærm og fortæller, hvordan udviklingen skal foregå, mens politikere og borgere er reduceret til tilskuere. I stedet blomstrer nye spændende initiativer til at inddrage politikere og borgere i arbejdet med at udvikle planlægningen. Ture til at besøge områder i kommunen, enten til fods, på cykel i bus eller med båd, er oplagte i forhold til fysisk planlægning. Men også andre tiltag har været anvendt. Fx dialog på nettet, nedsættelse af arbejdsgrupper eller afvikling af spil. I alle tilfælde har der været fokus på at finde en form, der svarer til inddragelsens formål og på at give borgerne viden om de mange forskellige hensyn og prioriteringer, der skal tages i forbindelse med kommuneplanen. Og i forbindelse med beslutninger om udlægning af erhvervsarealer, udbygning af et tidligere havneområde eller modernisering af bymidten.

Case 4.3 Guldborgsund: Alternative koncepter kan gøre borgerinddragelse ”hot”

I Guldborgsund Kommune ønskede byrådet, at borgerne fremkom med forslag og idéer til, hvordan kommunen kan blive et bedre sted at bo og leve. Borgerne blev derfor inviteret til at give deres syn på muligheder og indsatsområder i kommunen på et tidligt tidspunkt i kommuneplanprocessen.



Inddragelsen bestod af en række borgerdialogmøder, hvor borgerne overfor politikerne anbefalede hvilke indsats, som skulle prioriteres i kommuneplan 2009 – 2021. Borgerdialogmøderne blev afholdt som arbejdsgrupper efter et koncept ”Hot eller Not”. Det betyder, at forslagene skulle tage afsæt i både gode (hot) og mindre gode (not) forhold, der skulle kunne styrke kommunen, hvis de blev realiseret.

Der var stor tilslutning til de 8 arbejdsgrupper, som blev afholdt rundt i kommunen. Der deltog over 400 borgere i alt i dialogmøderne om kommuneplanen.

På møderne blev deltagerne inddelt i arbejdsgrupper, fordelt efter hvilket tema de ønskede at drøfte. Udover at den enkelte udfyldte et skema med synspunkter på ”hot og not”, drøftede arbejdsgrupperne hvilke tre prioriteter, der skulle gå videre til plenum. Møderne mundede ud i, at der blev prioriteret tre Hot og tre Not synspunkter på baggrund af afstemning mellem alle forslag fra arbejdsgrupperne. De prioriterede forslag blev filmet og lagt på kommunens hjemmeside, samtidig med at alle gruppernes og enkeltpersoners synspunkter blev opsamlet.

De 8 møder blev afviklet i samarbejde med de lokale borgerforeninger/interessentgrupper. Et af møderne blev afholdt i det fri – som en walk and talk. På to opsamlingsmøder blev borgerne præsenteret for forvaltningens opsamling af alle møderne, og de fik her lejlighed til at kommentere resultatet af den samlede borgerhøring, som den ville blive forelagt for politikerne.

Borgerdialogen resulterede i forslag til 12 indsatsområder i kommuneplanen. Den efterfølgende politiske behandling førte til at 80 % af forslagene blev videreført i de indsatsområder, der er beskrevet i kommuneplanen.

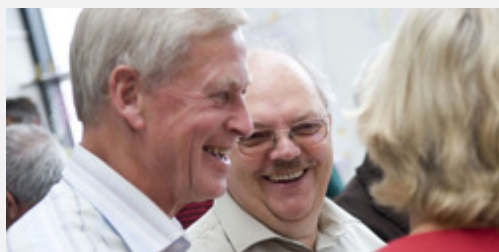
Borgerdialog metoden ”Hot og Not” har ført til stor borgerinddragelse, ejerskab og indflydelse af borgerne i Guldborgsund til kommunens første kommuneplan.

Uanset hvilken form kommunen vælger, er det væsentligt at huske, at man ikke blot kan sætte så omfattende inddragelsesprojekter i gang uden indledningsvist at have politisk besluttet og prioriteret at ville bruge de nødvendige ressourcer på opgaven – herunder til at give borgerne tilbagemelding på, hvilke af deres input, der er anvendt og hvorfor andre af dem ikke er blevet det. Mest væsentligt er dog nok, at alle skal være indstillet på at ville bruge borgeres og interessenters input – fx til at indhente nye ideer eller kvalificere de input, der allerede er kommet. En accept af, at borgere i mange tilfælde har en større og mere relevant viden end politikere og administration. Hvis ikke politikere og forvaltning på forhånd har den indstilling, er det bedre at lade være – ellers bliver det blot en pseudo inddragelsesproces, som blot vil være frustrerende og skabe utilfredshed og manglende tillid hos borgerne.

Samtidig skal der selvfølgelig være en afklaret arbejdsdeling for, hvad borgerne kan få indflydelse på – og hvornår politikerne kommer på banen for at træffe de endelige beslutninger. En tæt kobling mellem borgerinddragelsen og politikernes deltagelse har for mange kommuner vist sig at være en god måde at løse denne udfordring på.

Case 4.4 Holbæk: Politikerne i spidsen for borgerinddragelsen

Planlæggerne kan være tilbøjelige til at se kommuneplanen som ”deres” og glemme, at den først og fremmest er politikernes og borgernes. Ofte har ”planforvaltningen” den opgave at skulle ”sælge” planen til byråd og borgere; at skulle overbevise de to andre parter om den praktiske værdi og vigtighed af både planlægning og planprocessen.



I Holbæk tog både borgere og politikere et større ejerskab til planstrategi, kommuneplanforslag og færdigbehandling end ofte set. Det skete især i kraft af de faste dialogmøder og det, der i dag kaldes "Holbæk-modellen".

Holbæk-modellen omfatter - kort fortalt – to årlige møder mellem byråd og borgere og en formel organisering af lokale fora i kommunens sytten lokalområder. Lokalforum er typisk sammensat af lokale ildsjæle og andre, der på den ene eller anden måde kan tegne lokalområdet og fungerer løbende som bindeled mellem lokalområderne og kommune. Til de to årlige, åbne borgermøder er byrådet delt op i fem dialogudvalg, som har haft 2-4 lokale fora hver. Denne struktur har været bygget ind i byrådets arbejde siden 2006. (Se nærmere om Holbæk-modellen på www.holbaek.dk)

De lokale fora blev via forvaltningen inddraget i forarbejderne til planstrategi og kommuneplanforslag. På dialogmøderne, hvor lokalforum sætter dagsordenen, blev først planstrategien, senere et tidligt udkast til planforslag for hvert lokalområde drøftet. De politiske formænd for dialogudvalgene præsenterede hovedtræk i tilbagemeldingerne for et samlet byråd på temamøder. På baggrund af byrådets tilkendegivelser blev kommuneplanforslaget udformet. Det var så afklaret, at kommuneplanen efter den afsluttende fremlæggelse kunne vedtages uden rettelser, der gav anledning til supplerende høring.

Dialogsystemet har altså fungeret som et møde, hvor begge parter følte at de "blev hørt": Politikerne ville vide sig sikre i at kunne "blive hørt i kommuneplanstoffet", og kunne drøfte og forklare indholdet. Borgerne oplevede, at synspunkter og ændringsforslag blev indhentet, drøftet og overvejet politisk adskillige gange, inden strategien, forslaget og planen blev udformet.

Faciliterende sagsbehandlere – en selvmodsigelse?

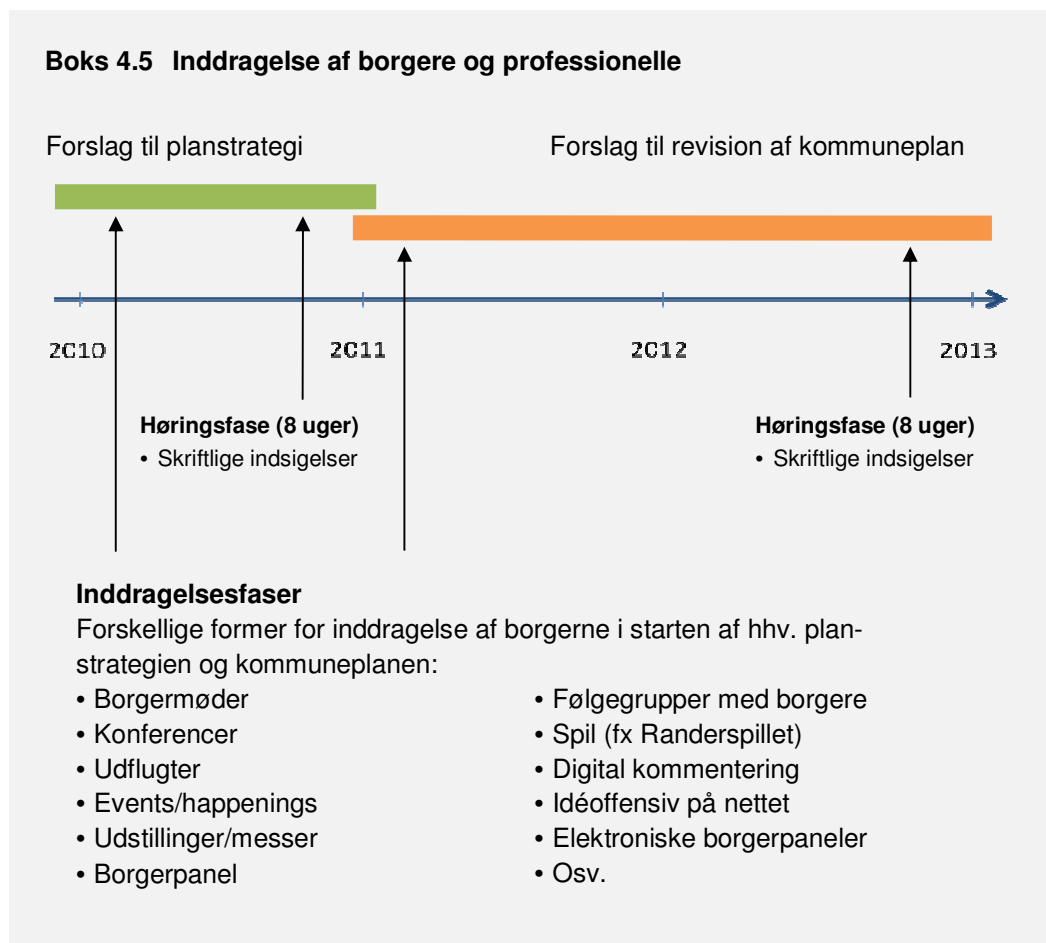
Nej, ikke længere. Hvis borgere og andre for alvor skal føle sig inddraget og hørt, er det alfa og omega at undgå en konfronterende tilgang. Derfor har flere kommuner forsøgt sig med at bruge eksterne parter til at præsentere skitser og forslag – for at tvinge sig selv ud af en defensiv position og i stedet stille sig på sidelinjen og lytte.

Det indebærer, at kommunen må afklare sin egen rolle i processen. Er man der for blot at gennemføre en høring af borgernes synspunkter? Er man der som deltager på linie med mange andre aktører? Er man der for at facilitere de andre aktørers deltagelse og hjælpe deres viden og synspunkter frem til bordet? Er man der for at hjælpe med at opbygge et mere selv bærende og selvkørende netværk, som kommunen kan konsultere hen ad vejen også i andre sager? Er man der for at hjælpe med at få belyst eller ligefrem skabt mening og identitet omkring en udvikling og nogle fællesskaber for mulig handling?

Ved at trække sig tilbage til en deltagerposition, stiller kommunen sig selv mere fri i forhold til gennemførelse af selve inddragelsen – og til en vis grad også til opfølgningen på de bidrag, der kommer fra borgere og interessenter undervejs i processen.

Den forsømte midterperiode: Det er her planen skrives

Der er som sagt mange forskellige måder at lave borgerinddragelse og interessentinddragelse – men ofte sker inddragelsen i visions/strategi-fasen og ved høringen.

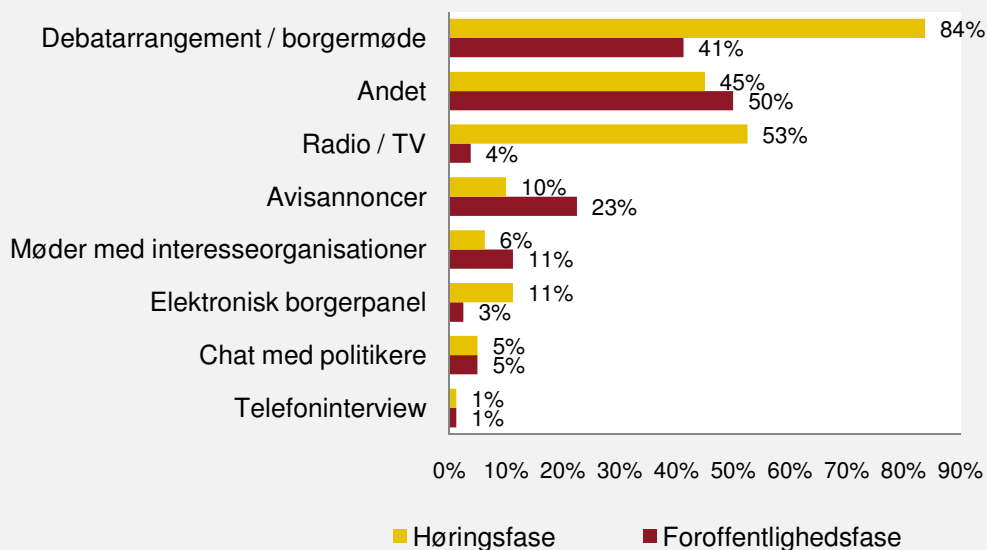


Det er ikke altid den mest optimale inddragelse – og de kommuner, som får mest ud af deres aktiviteter, sørger for at udnytte den frugtbare midterperiode, mens 'blækket stadig er vådt'. Her kan borgere og interessenter bidrage med deres konkrete input, mens der faktisk er mulighed for at påvirke og forme. Efterfølgende lukker forvaltningen dørene og skriver på planen sammen med politikerne. Hvis input er blevet taget alvorligt tidligt i processen, vil det efterfølgende resultere i en høringsproces med færre og mere konstruktive bidrag. Borgere og interessenter kan jo se, at deres bidrag er taget alvorligt – og de har undervejs i processen fået oplyst, at det under høringen er svært at ændre fundamentalt i en plan, der er politisk enighed om.

Boks 4.6 Flere kommuner skal have borgerne på banen først

Det er vigtigt at få borgerne på banen tidligt i processen, så de reelt har mulighed for at få indflydelse på kommuneplanen. I dag holder mere end dobbelt så mange kommuner offentlige borgermøder i høringsfasen i forhold til foroffentlighedsfasen, og fire gange så mange bruger elektroniske borgerpaneler i høringsfasen. Foroffentlighedsfasen skal forstås som tidspunktet efter vedtagelse af planstrategien, men før et egentligt planforslag er udarbejdet.

Hvilke typer borgerinddragelsesaktiviteter har kommunen gennemført i hhv. foroffentlighedsfasen og høringsfasen?



Kilde: Sørensen & Bodum: Kommuneplanregistrering 2009

Borgerinddragelse på et tæt-barberet budget

En af de sværeste øvelser i borgerinddragelse er at leve op til de forventninger, man selv har skabt hos borgerne. Input til visionen fra interessenter giver pote på ejerskab og engagement – hvis inputtet har haft en effekt og er synligt for interessenterne! Men der findes også metoder til inddragelse, hvor rammerne for deltagelsen er med til at sætte et loft på forventningerne – uden at inddragelsen bliver ligegyldig. Hvis man sammensætter en god og letforståelig køreplan for borgerinddragelsen, så medvirker det aktivt til at afstemme forventningerne på forhånd.

Samtidig er det væsentligt at overveje, hvordan borgerinddragelsen kan ske i samarbejde med lokale foreninger, virksomheder osv., der også kan bidrage med ressourcer og kontakter til engagerede borgere.

Inddragelsesprocessen og diverse analyser, undersøgelser og forarbejder til planprodukter behøver ikke kun være en kommunal udgift, men kan også deles mellem de involverede parter. Ofte har interesseparterne egne undersøgelser og analyser, som måske ellers ikke vil have været inddraget i planlægningen, men som kan vise sig relevante, når de diskuteres kritisk og i den rette sammenhæng.

Sådanne inddragelsesprocesser kan også kobles med forsøg på at etablere egentlige partnerskaber i omdannelsesprojekter, fx i samarbejde med ejendomsforeninger, trafikelskaber eller andre potentielle investorer.

Case 4.7 Vestegnen: Visionært plansamarbejde kan betale sig

7 kommuner på Københavns Vestegn skabte via et fælles eksempelprojekt i Plan09 et fælles grundlag for kommunernes planstrategi. Visionerne blev udviklet sammen med erhvervslivet på et Erhvervstopmøde med 120 nøglepersoner i erhvervsliv og politik. De 7 kommuner fortsætter nu samarbejdet om én af de fælles visioner: Etablering af en letbane og udvikling af en Ringby på tværs af de 8 kommuner.



Det var vigtigt for de 7 kommuner på Københavns Vestegn, at området havde en fælles vision for hvordan erhvervsudviklingen på vestegnen skulle se ud i 2020. Det visionære plansamarbejde skal sikre vestegnen i fremtiden.

Kommunerne har udover at afholde et fælles Erhvervstopmøde med områdets virksomheder og interessenter også nedsat en fælles tværkommunal plangruppe, der bl.a. har oversat regionsplanens retningslinjer til den nye kommuneplan og udarbejdet en fælles detailhandelsanalyse. Den fælles oversættelse af regionsplanen har sparet de 7 kommuner for tid og penge, da arbejdet kun skulle gøres én gang.

Den åbenlyst største fordel ved samarbejdet er, at kommuneplanerne for 2009 medtager det regionale perspektiv og ikke bliver kommunalt indadvendte. På lang sigt vil samarbejdet sikre, at Vestegnen får et endnu mere blomstrende erhvervsliv, men erfaringen fra samarbejdet er også, at der kan være både ressourcer og penge at spare på fx fælles analyser og implementering af det regionale perspektiv i forbindelse med planstrategier og kommuneplaner.

De 7 kommuner har igennem samarbejdet været stærkt medvirkende til at etablere nye samarbejder på planområdet, som nu lever i bedste velgående. Det gælder f.eks. samarbejdet om etablering af en Letbane og udvikling af en Ringby langs med Ring 3, hvor deltagerkredsen er udvidet med flere kommuner nord for Vestegnen.

Case 4.8 Hillerød: Partnerskaber med ejendomsselskaber

Stationsområdet i Hillerød trænger til et løft og rummer store muligheder for at udvikle et spændende campusområde med uddannelsesinstitutioner, boliger og et intensivt studiemiljø. Men kommunen kan ikke løfte opgaven alene, og har derfor indgået en partnerskabsaftale med investorer i området. Et visionsseminar og udvikling af en byrumsplan har skabt et fælles billede af visionen for området. Partnerskabsaftalen omfatter også anlæg af infrastruktur, en aftale som konkretiseres i forbindelse med udarbejdelse af lokalplanen for området. Dermed sikres, at Hillerød kommune kan løfte de nødvendige investeringer i veje og i en ny bro over banen.



KAPITEL 5 Formidling: Kommuneplanen som den nye turistbrochure?

Selvom det måske er for meget at betragte kommuneplanen som en turistbrochure, er der er alligevel kommet pres på forvaltningerne om at skrive forståeligt og indbydende. Kommuneplanen som et formidlingsprodukt snarere end en plan er ikke kun nødvendiggjort på grund af krav om målgruppeorientering. Det handler også om at planlægningen i dag har en større kompleksitet, som ofte leder til meget lange planer. Politikere sætter ikke pris på weekendlæsning i form af 1200 kompakte siders kommuneplanforslag, men kræver et forståeligt og overskueligt dokument, som de kan forholde sig til og træffe beslutninger på baggrund af.

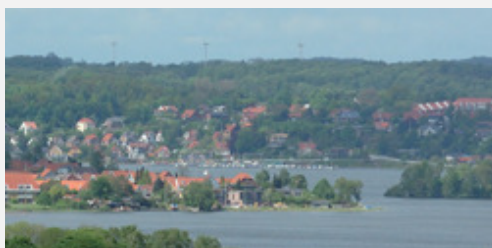
Et centralt spørgsmål er, hvad der skal veje tungest: Kommuneplanens tekniske kompleksitet og juridiske nøjagtighed eller dens forståelighed? Her har kommunerne mange forskellige bud, men bevidstheden om behovet for yderligere tilpasning er udbredt. Og som nævnt tidligere kan den digitale plan et langt stykke hen ad vejen løse problemet med mulighed for både-og afhængig af hvilket niveau i strukturen, man befinder sig på. Sproget er på de første niveauer henvendt til lægfolk, men bliver senere målrettet de professionelle brugere.

Med i overvejelserne skal dog også være, at godt nok skal der forenkles og formidles, men der skal ikke forsimples. Hvis man har visioner skal de fremgå tydeligt, og det samme gælder også, hvis der faktisk er noget man vil undgå! Det gælder både i rammer og lokalplaner. Hvis et område skal spille en rolle i større sammenhænge, så bør det fremgå af områdes planlægning. Sammenhænge og helheder er ikke kun til brug for planstrategier.

Case 5.1 Skanderborg: Journalist skrev hele kommuneplanen igennem

Skanderborg Skanderborg Kommune valgte at lade en journalist skrive hele kommuneplanen igennem, så den blev forståelig for alle borgere uanset viden om kommuneplanlægning.

Kommuneplanen blev i første omgang skrevet af fagfolk, der havde en stor viden planarbejdet og et stort fagligt ordforråd. Teksterne bar selvfølgelig præg af, at de var skrevet af mennesker der har arbejdet professionelt med kommuneplanlægning. De var oftest meget indforståede, komplicerede og svære at forstå for lægfolk. Derfor valgte kommunen at lade en journalist gennemskrive hele planen fra A til Z.



Det var selvfølgelig et stort arbejde, men det har sikret, at det er blevet en forståelig plan for alle. Undervejs i processen har enkelte planlæggere ment, at sproget blev for simpelt og uden nuancer. Men både politikerne og borgerne har rost den gode og klare formidling, og de har særligt fremhævet planens overskuelighed og forståelighed.

Det er vigtigt med en forståelig plan, da det er en forudsætning for både intern og ekstern opbakning. Hvis politikere og borgere ikke forstår planen, vil de ikke bakke den op, og hvis embedsmændene ikke forstår den, kan de ikke administrere efter den.

Skanderborg Kommune har fået så god feedback på den journalistiske gennemskrivning af kommuneplanen, at de allerede har besluttet at gentage succesen næste gang.

Hvem kommunikerer vi egentlig til?

De fleste kommuner vil gerne i dialog med borgerne omkring kommuneplanen, men de ender ofte med kun at få fat i de professionelle borgere, der allerede er stærkt involverede i lokalsamfundet og er organiserede i interesseorganisationer eller borgergrupper.

Det er en klar udfordring at tilfredsstille begge målgrupper i forhold til formidling af kommuneplanen, for de har ofte meget forskellige kommunikationsbehov. De professionelle kan ikke få nok information og har brug for mange flere detaljer end mere almindelige borgere.

Men hvis ønsket om en større demokratisering og mulighed for deltagelse i planarbejdet skal kunne virkeliggøres, kræver det en indsats i forhold til formidlingen af kommuneplanens budskaber og indhold.

Boks 5.2 To forskellige målgrupper

Borgerne har meget forskellige kommunikationsbehov, interesser og ikke mindst faglige forudsætninger, og det giver sjældent mening at tale om borgerne som en enhed. Derfor er det vigtigt at være bevidst om, hvem man skriver til eller kommunikerer med. Selvom der er væsentlige forskelle på borgerne på tværs af kommunegrænserne er der også visse ligheder. Man kan groft sagt skelne mellem de professionelle og de almindelige borgere:

De professionelle borgere

Interesser

- Er organiseret i enten partier, interesseorganisationer eller borgergrupper
- Varetager meget specifikke interesser (fx kulturarv, fuglene, erhverv, osv.)

Forudsætninger

- Har oftest relativ stor viden om planerne og kommunale processer
- Forstår en del af det faglige sprog og efterspørger ofte detaljerne

Kommunikationsbehov

- Er ofte interesseret i at følge processen nøje
- Kan ikke få nok at vide

De almindelige borgere

Interesser

- Er kun i begrænset omfang aktive i lokalsamfundet
- Er fokuseret på "min hverdag" og "hvad betyder det konkret for mig"

Forudsætninger

- Har sjældent indgående viden om planerne og de kommunale processer
- Forstår ikke det faglige sprog og vil gerne have det formidlet journalistisk

Kommunikationsbehov

- Er interesseret i outputtet – men ikke processen
- Vil kun have det allermost relevante

Skriv hele planen om, eller lav en pixiudgave

Den komplekse kommuneplan er et vilkår ved planlægningen i det nye årtusind. Derfor er der fortsat et meget stort antal kommuner, som skriver lange og tunge planer og hvor der hellere bruges kræfter på indhold en form. Her er en pixiudgave af kommuneplanen et middel til at gøre den forståelig for en større gruppe.

Kun 14 % af landets kommuner har produceret pixi-udgaver af kommuneplanen 2009, og det antal vil formentlig være væsentligt større i 2013. Enkelte af dem har med held brugt pixiudgaver tidligt i processen, hvor de kan fungere som oplæg til debat om de vigtigste ændringsforslag.

Andre bruger pixiudgaver som en kort gengivelse af planens indhold eller som et digitalt forord, som opsummerer på tværs af planen.

Case 5.3 Odder: En pixi-udgave er en god debatskaber

I Odder Kommune blev en pixiudgave om kommuneplanforslaget brugt til at skabe debat.



Pixiudgaven beskrev på 8 A4-sider – i få ord og med mange illustrationer – de forslag til ændringer, der var stillet i kommuneplanforslaget. Desuden

blev kommuneplanen i pixiudgaven konkretiseret via eksempler på allerede gennemførte og planlagte projekter. Projekter som følger op på visionerne i kommuneplanen. Bagsiden af pixiudgaven var reserveret 3 – for politikerne – centrale spørgsmål i planlægningen.

Pixiudgaven blev trykt i 500 eksemplarer og sendt til udvalgte deltagere i kommuneplandebatten. F.eks. grundejerforeninger, naturfredningsforening og landbrugsforeninger. Pixiudgaven blev herudover uddelt i forbindelse med de 3 offentlige møder, som Odder Kommune holdt om kommuneplanforslaget. I den forbindelse var pixiudgaven medvirkende til at holde debatten på sporet og ikke mindst på det overordnede plan.

Odders pixi-udgave kvalificerede debatten og gav overblik ved at stille skarpt på ændringsforslagene. Dermed behøvede politikere, borgere og organisationer ikke læse hele kommuneplanen. Det var til stor tilfredshed for alle. På flere af de offentlige møder fik Odder Kommune ros for med pixiudgaven at sætte fokus på, hvad der var til debat.

Odder Kommune har haft rigtig gode erfaringer med at bruge en pixiudgave af kommuneplanforslaget. En model, som Odder med sikkerhed vil benytte en anden gang og måske også i andre sammenhænge.

Gode råd fra Odder Kommune:

1. Vær kort og præcis: Brug få og letforståelige ord.
2. Fortæl i billeder: Gode illustrationer siger ofte meget mere end ord.
3. Gør det enkelt: Udtryk kompliceret stof enkelt.
4. Giv eksempler: Konkretiser planen – vis hvordan visionerne udføres i praksis

Strategisk brug af medierne – en by i Rusland

Som en kommune udtrykker det, er medieomtale ikke et mål i sig selv, men endnu en vej til borgerne. Ikke desto mindre spiller medierne en stor rolle for lokale sager – ikke mindst kritiske sager. Manglende opmærksomhed fra kommunens side på, hvordan man sætter en dagsorden og i hvilken rækkefølge emner tages op, kan have store konsekvenser for planlægningen – og resultere i skrinlægning af planprojekter.

Det er derfor overraskende, at så få kommuner indtænker kommunikation og udarbejder en kommunikationsplan, når de arbejder med planstrategi og kommuneplan. En plan for hvornår hvilke budskaber kan være relevante at kommunikere til hvem og af hvem vil ofte sikre, at borgere og interessenter bliver tilstrækkeligt klædt på til at forstå og evt. kunne deltage i og bidrage til planprojekterne. For en massiv omtale i medierne kan ikke erstatte den demokratiske proces, der er beskrevet tidligere.

Til gengæld kan en offensiv pressepolitik bidrage til at styrke interessen for at involvere sig. Ligesom den kan bidrage til et større kendskab til den kommunale planlægning, et bedre brand af kommunen som åben og dialogskabende og et bedre grundlag for borgere og interessenter til at kunne indgå i dialog om forandringer og forslag. Udover at planlægge medieomtalen, kan kommunikationsplanen også bidrage til at sikre, at de borgere og interessenter, der har været inddraget tidligt i processen, får information undervejs i forløbet. Og ikke først når planstrategi eller kommuneplan er færdig. Der kan godt gå lang tid, før det sker – og en lang tavshed kan være frustrerende for de involverede og ødelægge en ellers god proces.

Case 5.4 Furesø: En kommunikationsplan er et godt værktøj

I Furesø har planen gjort projektledelsen lettere og kommunikationen bedre. En krævende kommuneplansproces med mange målgrupper og budskaber kræver grundig forberedelse og planlægning. Derfor er det vigtigt at få udarbejdet en kommunikationsplan så tidligt, som man kan, for at prioritere, planlægge og koordinere kommunikationen.



Sammen med kommunikationsafdelingen udarbejdede kommuneplanens arbejdsgruppe en kommunikationsplan, som beskrev hvilke initiativer, der skulle finde sted hvornår. Fx hvornår der skulle komme pressemeddelelser, interview med udvalgsformænd og de to offentlige borgermøder. Den beskrev også, hvordan der skulle 'varmes op', og hvilken rækkefølge emnerne skulle tages op.

Opvarmning til borgermøderne var pressemeddelelser om de forskellige pejlemærker i den politiske proces og artikler om forskellige temaer i planen. De tre emner, der blev beskrevet i artiklerne var boligudbygning, attraktive bymiljøer og styrkede erhvervsområder. Hvert emne blev beskrevet i en artikel, der handlede om et konkret område i kommunen.

Udarbejdelsen af kommunikationsplanen betød, at der altid var en klar forestilling om, hvorfor man kommunikerede og til hvem. Det primære formål med kommunikationen var at skabe interesse og opmærksomhed om, at planforslaget forelå og lægge grunden til, at folk ville deltage og bidrage med aktive tilbagemeldinger.

I kommunikationsplanen var der en oversigt over de kommunikationsprodukter, der skulle produceres og leveres. Der blev bl.a. udsendt tre pressemeddelelser og holdt flere møder med journalister. Derudover blev der udarbejdet taleark til politikere, så de lynhurtigt kunne sige, hvad det vigtigste var i kommuneplanen og give appetizers på projekter.

Medieomtale har været et selvstændigt mål i kommunikationsplanen, og lokalaviserne er blevet prioriteret højest, fordi de bliver læst af mange borgere og dækker de helt nære spørgsmål.

Det konkrete resultat af kommunikationsplanen var pressemeddelelser på kommunens hjemmeside og i alt 6 længere artikler i den lokale avis. Fire artikler om forskellige temaer i planen med interview med bl.a. udvalgsformand og borgmester, og to artikler om offentliggørelse af planen og om borgermødet. Artiklerne i avisen havde indholdsmæssige overlap med to af kommunikationsplanens artikler om boligudbygning og attraktive bymiljøer og et yderligere tema om byfortætning og punkthuse.

Kommunikationsplanen betød en god medieomtale af kommuneplanen og et sammenhængende kommunikationsforløb med synergi mellem de forskellige mediefremstød.

Endelig har der været gode erfaringer med at få de lokale journalister til at møde op til arrangementer og lave reportager og interviews.

Case 5.5 Randers: Pressen kan være med til skabe debat

I Randers har man brugt pressen aktivt til at skabe opmærksomhed og diskussion om kommuneplanen. Kommunikationen om kommuneplanen blev skudt i gang med et mere generelt indslag i TV2 Østjylland med fokus på "Spillet om Randers", hvorefter kommunen forsøgte at skabe debat om planen. Man har fx brugt pressen til at fortælle om de begrænsninger, man var underlagt og til at udfordre borgerne på udvalgte områder fx at starte en diskussion om alternative boformer til de populære parcelhuse.



Det, der skabte mest opmærksomhed, var uden tvivl "Spillet om Randers", der er tiltænkt både politikere og borgere. Målet med spillet var bl.a. at skabe opmærksomhed omkring kommuneplanen bredt gennem pressen, men også at give politikere og borgere lejlighed til at "lege planlæggere". Selve spillepladen var en tæppebelægning på 20 x 20 meter. Både byrådet og borgerpanelet har spillet hver for sig i ca. 3 timer hver. Spillet formåede at forklare noget meget kompliceret rimelig simpelt, og derfor kunne pressen se den gode historie.

De øvrige historier Randers Kommune fik bragt var mere fokuserede på enkeltbudskaber. Gennem pressemeddelelser og journalistkontakt har Randers fx forsøgt at starte en debat om, hvad der skal til for at gøre tættere bebyggelse acceptabelt.

Randers har brugt de traditionelle kommunikationskanaler til at fortælle interessante og konkrete historier om kommuneplanen. Strategien har været at gøre de politiske debatter interessante ved at tage forholdsvis kontroversielle debatter. Det er ikke muligt at starte politiske debatter om spørgsmål, alle er enige om. Det handler derfor om at finde potentielle konflikter og få startet en konstruktiv debat om løsningen af dem. Byrådet i Randers har en vision om, at kommunen skal være 100.000 borgere i 2016, og det stiller unægtelig kommunen i nogle dilemmaer, der er værd at diskutere. Det er ikke muligt blot at udbygge med parcelhuse, og derfor bliver man nødt til at diskutere tættere bebyggelse.

Nye medier – sådan én vil vi også have

SMS-kampanjer, Facebook-sider, blogs og RSS-feed er blot nogle af de nye mediemuligheder, som virker fristende når kommuneplanen skal formidles til nye målgrupper – fx unge, som ofte er svære at gøre interesseret i kommuneplanlægningen. Men lige så givtige disse værktøjer kan være i én kontekst, lige så uproduktive kan de være i en anden.

De sociale medier som fx Facebook bruges typisk til at holde kontakt med sit netværk – venner og familie, ligesom det kan samle deltagere omkring særlige sager, fx bevarelse af et kulturhus eller lignende. Men det er måske ikke Facebook, der er mest egnet til diskussioner af de komplekse emner, som kommuneplanlægning ofte er. Her er det måske mere oplagt fx at overveje en wiki, hvor borgere og professionelle interessenter bidrager med input på lige fod med kommunens planlæggere om at diskutere forslag til et konkret delområde, fx ny bæredygtig varmeforsyning i et byudviklingsområde. Eller en blog, hvor fx kommunens politikere eller embedsmænd inviterer til kommentarer og diskussion af et eller flere begrænsede temaer i forhold til planlægningsarbejdet.

Men i alle tilfælde skal valg af medie ske med omhu. Ofte er kompleksiteten nemmest at håndtere, når folk mødes ansigt til ansigt – hvorimod de nye elektroniske medier kan bidrage til at udbrede involveringen af de borgere, der ikke har lyst eller mulighed for at deltage i møder eller arbejdsgrupper. Eller for at samle eksperter og særligt interesserede

om udviklingen af enkelte dele af planlægningen, fx de mere tekniske miljøtiltag i et byudviklingsområde.

Case 5.6 Haderslev: En digital plan er guf for politikere og presse

Haderslev kommune udarbejdede kommuneplanen som en rent digital plan. I stedet for at bruge ressourcer på både en digital og trykt udgave valgte man tidligt i forløbet at satse hundrede procent på det digitale. Det blev rigtig godt modtaget af "læserne" – særligt journalisterne og politikerne kunne se fordelene.



Den digitale plan blev overvældende positivt modtaget af politikere, borgere, interesseorganisationer og pressen, og stort set ingen efterspurgte en trykt udgave. Politikerne var glade for den overskuelighed, tilgængelighed og synlighed, som den digitale kommuneplan tilbød og opfattede den som mere nærværende. Bl.a. fordi man fx kunne søge på ordet 'sundhed' og se alle de steder, hvor ordet indgår, i stedet for at skulle bladere rundt i en uoverskuelig bunke trykte papirer.

Dette var også et stort hit hos pressen, der hæftede sig ved, hvor stor en mængde let tilgængelig og overskuelig information, den digitale kommuneplan indeholdt. Journalisterne fik dermed deres behov for let og tilgængelig information opfyldt – uden at skulle gøre en stor indsats for det.

KAPITEL 6 Organisering: Kun hvis ledelsen vil det, bliver det til noget!

Planarbejdet er så omfattende et arbejde for forvaltningen, at det giver god mening at afsætte nogle af de knappe ledelsesressourcer til opgaven. Erfaringerne fra mange kommuner peger entydigt på, at når politikere og direktionen sætter sig for bordenden, lykkes det store projekt med at få gennemført planstrategi og kommuneplan. Derimod er planlægningsarbejdet andre steder kuldsejlet, fordi der manglede ledelsesmæssig opbakning og prioritering af arbejdet. Et umådeligt resourcespild, når man tænker på de mange medarbejdertimer, der er proppet i projektet.

En anden væsentlig årsag til at pege på ledelsens medvirken er, at det naturligvis kun er direktionen og politikerne, der kan sikre, at planstrategi og kommuneplan får den nødvendige vægt i forhold til at kunne anvendes som vigtige værktøjer til at opnå den ønskede og mulige udvikling i kommunen.

Den største mundfuld er nu taget – men læn jer ikke for godt tilbage

Kommuneplan09 har for de fleste kommuner budt på ekstraordinært store udfordringer som følge af kommunalreformen og de nye opgaver, som kommunerne har fået overdraget. Fastlæggelsen af sammenlægningskommunernes nye identitet, forebyggende sundhedsarbejde og regionplanernes retningslinjer har ikke mange fælles træk, men har alligevel spillet en rolle i mange kommuners arbejde med planstrategi og kommuneplan. Det har betydet spændende fornyelser, men har også været ressourcekrævende i forhold til det projektarbejde, som planlægningsarbejdet udgør. I den kommende planperiode er grundlaget lagt – og arbejdet kan koncentrere sig om nye dimensioner.

Det er ikke mindst arbejdet med at udarbejde en planstrategi og kommuneplan, der adresserer kommunens socioøkonomiske rammevilkår, de udefra kommende forhold og de øvrige sammenhænge, som kommunen indgår i. På det grundlag skal kommunens visioner og ønsker for udvikling bygges op – og anvendes som et styringsredskab i arbejdet med den fysiske planlægning.

Derudover skal politikere og direktion genoverveje, hvordan planlægningsarbejdet bedst indarbejdes i den kommunale rytme. Skal kommuneplanen først være klar til vedtagelse, når kommunalbestyrelsen indleder valgkampen? Og selvom planstrategi og kommuneplan er lovpligtige at udarbejde hvert fjerde år, betyder det jo ikke, at planlægningsarbejdet skal ligge stille i mellemtiden. Selvom både planstrategi og kommuneplan skal have et langsigtet perspektiv, skal begge dele også kunne tilpasse sig den foranderlige verden, vi lever i.

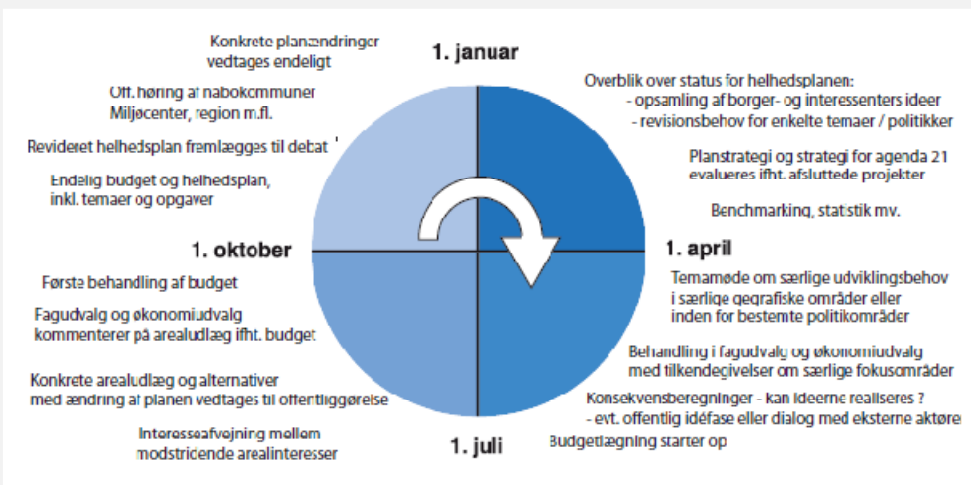
Case 6.1 Jammerbugt: Kommuneplanen blev gift med budgettet

I Jammerbugt kommune lod man så at sige kommuneplanen blive 'gift med budgettet', og gav dem den samme opbygning. Hovedstrukturen i kommuneplanen tog ganske enkelt udgangspunkt i budgettets hovedoverskrifter. Dette gjorde det meget let at sammenholde kommuneplan og budget, og man sikrede derved en større grad af økonomisk kontrol og overblik over planlægningen.



De mere visionsprægede formuleringer for kommunens udvikling lod man indgå i planstrategien, der bl.a. pegede på kommunen som et godt sted at leve, den smukke natur og behovet for højere uddannelsesniveau, da disse var svære at passe ind i den i sagens natur meget sektoropdelte kommuneplan.

En vigtig læring for kommunen var, at det er vigtigt at være opmærksom på, at man hele tiden kan justere i planen, når der er så tæt sammenhæng til budgettet. I Jammerbugt Kommune fungerede planen som et årshjul, hvor man hele tiden kunne tjekke op på, hvor man var i planprocessen ift. budgettet.



Planens signaler om realisering af mål skal kunne justeres i takt med at budgettet justeres, så planens indhold er aktuelt og i overensstemmelse med de enkelte udvalgs seneste beslutninger om rammerne for at realisere kommunalbestyrelsens mål.

Det sker bedst ved i en eller anden form at koble kommuneplanen med årshjulet for kommunens øvrige arbejde med strategier, handlingsplaner, økonomi med mere. Og ved at bruge mellemformsplaner i form af strukturplaner, masterplaner, kvarterplaner og

lignende, der bedst udvikles i selvstændige og overskuelige projekter. Og som efterfølgende kan indarbejdes i kommuneplanerne, når de er modne til det.

Enighed om opgaven er en forudsætning

Planlægningsarbejdet er ikke en fast tømret opgave, som kun kan angribes lineært på én måde. Der er mange holdninger og opfattelser af, hvordan planlægningen bedst gennemføres, hvor mange fagligheder, der skal inddrages – og hvornår. Nogle ser planlægningsarbejdet fra en meget analytisk vinkel, hvor alle strategier samles centralt og ligger til grund for den kommunale ledelses styring og budgettering i de kommende år. Andre ser snarere planlægningsarbejdet som en lærende proces, der inddrager mange dele og niveauer af kommunens interne og eksterne organisation. Det er derfor vigtigt tidligt at få fastlagt og blive enig om, hvilken type planlægning I ønsker at gennemføre – og hvilke resultater, der skal foreligge når arbejdet er færdigt.

Det er politikere og direktionen, der skal tage ansvaret for denne beslutning. Og som i forlængelse af det skal tage kommunens forskellige plankulturer op til diskussion og revision. Der ligger ofte mange gevinster gemt for ledelsen ved at få afdækket og kortlagt den politiske og administrative kultur og de grundlæggende normer, værdier og antagelser, som ligger bag forskellige afdelingers indgangsvinkel til planlægningen. Det er ikke kun en gevinst i forhold til udarbejdelsen af planstrategi og kommuneplan, men også i forhold til generelt at forbedre samarbejdet og sagsbehandlingen i kommunen.

Den dygtige projektleder skal vælges med omhu – af ledelsen

At lykkes med at få både planstrategi og kommuneplan sikkert i hus er desværre ikke løst med blot at sikre ledelsens opbakning og blive enige om opgavens omfang og karakter. Der skal også et større projektarbejde til, som både inddrager interne og eksterne interessenter i form af medarbejdere, sektorchefer, borgere, interesseorganisationer m.m. Som ved alle større projekter lykkes det kun, hvis de rette kræfter sættes ind på projektlederposten. Flere kommuner har haft erfaringer med, at det ikke er tilstrækkeligt at sætte en enkelt person på posten – der er brug for arbejdskraft fra flere personer i form af et projektledelsesteam.

Projektledelsen skal sikre, at alt glider efter planen og følger de tidsmæssige deadlines, at alle er orienteret om deres egen rolle i planlægningsarbejdet, at ledelsen føler sig tryk osv. Det stiller store krav til valg af den rigtige person – og det er kun ledelsen, der kan udpege den rette projektleder, som direktionen kan samarbejde med gennem hele processen.

Samtidig er to andre forhold væsentlige at huske på. Nemlig at projektlederen skal være en person, der nyder opbakning hos kollegaerne – og være i besiddelse af de rette projektledelseskompetencer. En dygtig planlægger er ikke nødvendigvis den rette person til opgaven – kompetencer til at styre store projekter sikkert i havn kan være stærkere i andre dele af forvaltningen. Fx hos en medarbejder i udviklingsafdelingen eller direktionssekretariatet.

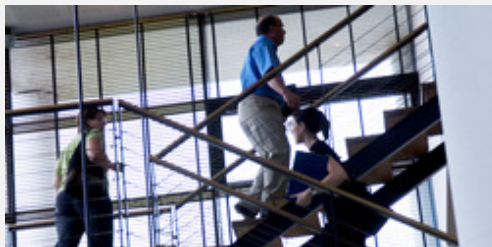
Få de rigtige fagligheder på banen

Lige gyldigt hvilken tilgang I vælger til planlægningsarbejdet, er det væsentligt tidligt at få fastlagt hvilke fagligheder fra kommunens forvaltninger, der skal inddrages. Planlægningsarbejdet breder sig over mange emner – og kræver derfor involvering af flere forvaltninger og faglige ekspertiser fra konkrete medarbejdere. Men fastlæggelsen rækker videre end det – det skal også være klart hvornår i processen de enkelte skal med ind i arbejdet, hvad de skal bidrage med og hvordan det indgår i den større sammenhæng. Konsekvenserne af at få enkelte forvaltninger eller medarbejdere inddraget for sent kan være fatale for resultatet af det endelige arbejde.

Det kan også være fatalt ikke at få inddraget de rette mellemledere på en god måde i arbejdet. Erfaringen viser, at forvaltningschefer har for travlt til at deltage i møder, hvor de blot skal informeres om fremdriften i arbejdet med kommuneplanen – det er vigtigt i stedet at inddrage dem og trække på de kompetencer, den viden og det overblik, som kun de er i besiddelse af.

Case 6.2 Skanderborg: Forvaltningscheferne skal spille en rolle i planarbejdet

Det er vigtigt at give forvaltningscheferne en rolle i kommuneplanprocessen, ellers risikerer man, at hverken forvaltningschefer eller deres medarbejdere forstår, hvordan de indgår i en større vision og plan. Der er brug for et bindeled mellem styregruppen (fx direktionen) og skribenterne, der typisk er menige medarbejdere.



I Skanderborg ønsker man at give 'mellemlgruppen' af fagchefer (svarer til forvaltningschefer) en klar rolle i arbejdet med den næste kommuneplan. Chefernes opgave vil blive at 'oversætte' politikernes og kommunens overordnede visioner, så de bliver forståelige og relevante for vedkommendes eget fagområde. På den måde kommer både chefer og medarbejdere til at forstå, hvordan de indgår i de større visioner og planer.

Selvom man fx tager sig af forvaltningen af det åbne land, så skal det kunne forenes med ønsker om erhvervsudvikling og arealer til dette, så alle områder ikke 'fredes' af diverse hensyn.

Det handler kort fortalt om at få oversat de store fortællinger til de forskellige konkrete områder i kommunens forvaltning, og denne opgave er ideel for cheferne. De kan gøre politikernes visioner levende indenfor deres eget fagområde, og det er der brug for, hvis kommuneplanen skal være retningsgivende.

En klar tidsplan, der skitserer arbejdet er en fordel for både chefer og medarbejdere. Og husk at planen skal være så robust, at den giver rum for de diskussioner, tilbagemeldinger og tilretninger, der er nødvendige som en konsekvens af en proces med inddragelse af forskellige fagligheder og kulturer. Om som skal resultere i nye og bedre arbejdsformer, også på andre af kommunens ansvarsområder.

De klassiske udfordringer gælder også for planarbejdet

Projektarbejdet bliver ofte begrænset af, at deltagerne både skal referere til en projektleder og til chefen for deres daglige arbejdsopgaver, linjelederen. Det lykkes ikke altid at balancere mellem de to leverancekrav. I den sammenhæng er det væsentligt, at ledelsen har kridtet banen op, så alle ved, hvornår der skal leveres til planstrategi og kommuneplan og hvornår den daglige sagsbehandling har førsteprioritet. God planlægning, fastlagte mødedatoer, deadlines for leverancer, en rolle til forvaltningscheferne i arbejdet med planstrategi og kommuneplan, omfattende kommunikation til alle involverede osv. er væsentlige redskaber i arbejdet, som kan hjælpe både projektleder, deltagere og ledelsen igennem planlægningsarbejdet på en god måde.

En overordnet forudsætning for, at det hele kan lykkes, er opbakning fra politikere og direktion. Når direktionen står bag kravet om at levere til kommuneplanen, så sker det også!

Case 6.3 Høje Taastrup

Direktionen for bordenden gør tværfaglighed lettere

For at sikre at kommuneplanen bliver en samlende plan for hele kommunen og alle dele af administrationen, er det vigtigt at inddrage flere fagligheder og flere centre. I Teknik- og miljøcentret er de gode til at fastlægge regler om stisystemer, men sundhedscentret ved muligvis mere om, hvordan man sørger for, at folk bruger dem mere.



I Høje Taastrup Kommune har man erfaret, at tværfaglighed kræver central styring. Kommuneplanen har i kommunen først og fremmest været forankret under direktionen – som et tværfagligt arbejde, der har et strategisk sigte for direktion og byråd. Direktionens Udviklingsafdeling har været tovholder og sekretær, men andre dele af organisationen har deltaget i arbejdet. Eksempelvis: Økonomi- og analysecentret, Teknik- og Miljøcentret (GIS, Plan, samt Miljøafdelingen), Driftsbyen (Gartnerafdeling og vejafdeling) – samt andre enheder, hvis det var nødvendigt.

Formelt har arbejdet været organiseret med en styregruppe bestående af en direktør og relevante centerchefer. Styregruppen har nedsat et antal arbejdsgrupper til den

praktiske udførelse af arbejdet. Forskellige enheder har haft ansvaret for arbejdet i de enkelte arbejdsgrupper.

Organiseringen med forankring i direktionen og direktionens udviklingsafdeling har betydet, at der har været lettere adgang til at trække på ressourcer fra andre dele af administrationen. Udviklingsafdelingen har været projektleder og tovholder for processen – været sekretariat og siddet med i alle arbejdsgrupper, og på den måde sikret den røde tråd i arbejdet. Udviklingsafdelingen har samlet kommuneplanen til sidst og kørt sagen igennem politisk.

Når arbejdet med kommuneplanen ligger i en afdeling direkte under direktionen, giver det lettere adgang til at gennemføre arbejdet tværgående. Tidligere har arbejdet ligget i planafdelingen – resultatet er ikke anderledes, men processen med at få allokeret ressourcer fra forskellige centre er lettere for en tværgående funktion. Hvis den tværfaglige styregruppe med en direktør for bordenden beslutter, at der skal leveres, så bliver der det.

Uforudsete udviklinger skal kunne håndteres

Dygtig projektledelse er en forudsætning for at lykkes med planlægningsarbejdet. Men ligegyldigt hvor grundigt arbejdet er forberedt, vil uforudsete ting opstå undervejs i forløbet. Det kan være input fra inddragelse af interessenter og borgere. Det kan være nye væsentlige mål for politikerne, som skal håndteres nu og her – og som overskygger de oprindelig fastlagte mål.

Det er væsentligt, at projektorganisationen er så fleksibel, at den kan håndtere disse udfordringer, og at ledelsen bakker op, når det uforudsete pludselig melder sig og kuldsejler de oprindelige planer. I sådanne situationer er det vigtigt at kunne fokusere på de nye muligheder og konkrete behov frem for febrilsk at klynge sig il de oprindelige begrænsninger.

Case 6.4 Dragør: Beredt på det uforudsete

Dragør Kommune ved, at der skal gøres plads til alt det, man ikke kan forberede sig på. Midtvejs i kommuneplanprocessen blev det i Dragør nødvendigt at udarbejde en lokalplan og et kommuneplantillæg for havnearealet – da det var et politisk ønske at følge op på et privat initiativ om at sætte skub i havnens udvikling.



Borgmesteren havde tidligere samlet en tænketank af eksterne ildsjæle, konsulenter, kunstnere og erhvervsfolk, der skulle give et bud på, hvordan Dragør Havn kunne blive et levende centrum for byen hele året rundt. Tænketanken blev støttet af RealDania Fonden, og den havde egen arkitekt til at udarbejde en plan for området. Derfor var det afgørende for kommunen, at den proces, der havde foregået udenfor det kommunale handlingsrum, blev trukket ind i det. Det var vigtigt, at kommuneplan og udviklingsforslaget spillede sammen, så det ikke blev en kamp mellem to planer.

Kommunens strategi var at samarbejde med det nye initiativ, så man ikke kom til at repræsentere to forskellige interesser, men i fællesskab kunne arbejde mod det fælles mål om at sikre en lokalforankret og mangfoldig havneudvikling. En anden udfordring var at sikre sig, at det private initiativ forstod, at demokratiprocesser med borgerinddragelse og sagsbehandling på den ene side kan opleves besværlige og tidskrævende, men på den anden side giver ejerskab og sikrer realisme og kvalitet.

Metoden var, at kommunen nedsatte en tværfaglig projektgruppe med repræsentanter fra brugerbestyrelse, havneadministration, Plan og Teknikforvaltningen og repræsentanter for tænketanken. Arbejdet mandede ud i en fælles indstilling til det politiske system, som efterfølgende dannede grundlag for udarbejdelse af lokalplan. Fordi kommunen fokuserede på det fælles mål, handlede prompte og var samarbejdsvillig, lykkedes det at gøre plads til det uforudsete.

Erfaringen fra Dragør Kommune var, at man skal gøre sig klar på, at der kan opstå sager og situationer, som man ikke kan forudse. Det er til gengæld muligt at forberede sig på, hvilke konfliktlinjer der er eller kan opstå i kommuneplansprocessen og derved blive i stand til at tage hånd om dem undervejs.

Hvis man som kommune vil være bedst muligt forberedt til at håndtere private initiativer, er det vigtigt tidligt at udarbejde en interessentanalyse og tage hånd om potentielle konflikter med det samme.

KAPITEL 7 Temaer: Den temadelte kommuneplan – den nemme vej ud eller...

Arbejdet med planlægningen starter med planstrategiens fastlæggelse af hvilke temaer eller geografiske områder, det er væsentlige for kommunen at koncentrere sin udvikling om. Temaer samler vores tanker og ideer både i forhold til den overordnede udvikling og de konkrete indsatser – de er lette at prioritere, og de er anvendelige i forhold til at forene kræfterne fra både politikere, forvaltninger, interessenter og borgere. Samtidig er temaer vigtige fyrtårne i forhold til at sikre, at planlægningen ikke sander til i et vildnis af detaljer og regler.

Er temaerne en styrke eller hæmsko?

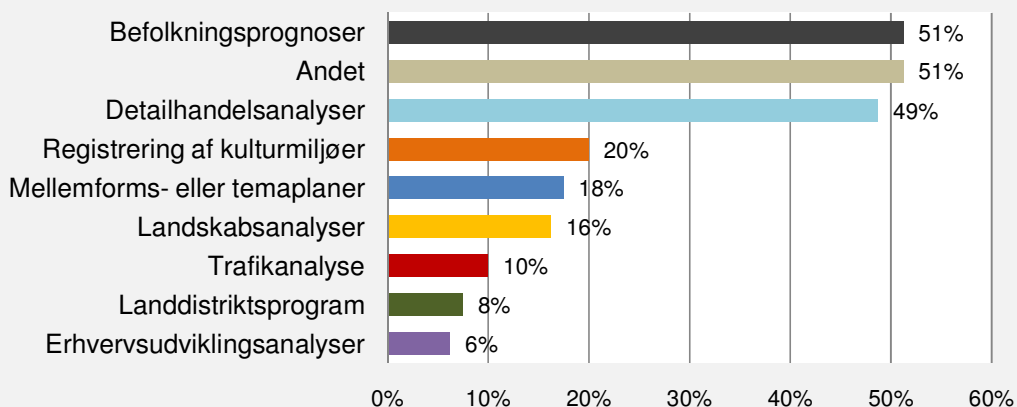
Tværfagligheden er ressource- og tidskrævende. Det kræver medvirken fra mange forskellige forvaltninger i den interne organisation, når fx sundhedsforebyggende foranstaltninger skal inddrages i den fysiske planlægning. Og det tager tid, når forskellige forvaltningskulturer skal snakke sig til rette om målet, opgaven og hvordan det skal udføres.

Samtidig er det mere logisk og engagerende for både medarbejdere, politikere og borgere at tænke i temaer frem for i afgrænsede forvaltningsområder. Det giver synergi, samler visioner og hindrer dobbeltarbejde, når forvaltninger arbejder sammen frem for hver for sig. Når det lykkes, giver tværfagligheden både styrke og robusthed til planlægningen og kan hurtigt udbygges, så temaerne bliver grundlaget for at kvalificere planlægningsarbejdet med data og viden fra alle kommunens forvaltninger og relevante interessenter.

Boks 7.1 Det analytiske grundlag for kommuneplanen

Stort set alle kommuner henviser til forskellige typer baggrundsdata i forbindelse med kommuneplansarbejdet. Oftest befolknings- og detailhandelsanalyser.

Hvilke analyser og materialer anvendes der i kommuneplanen?



Kilde: Sørensen & Bodum (2009), *Kommuneplanregistrering 2009*, Aalborg Universitet

Brug temaerne som grundlag for prioriteringer – både internt og eksternt

Når temaerne i planlægningsarbejdet udvælges, skal det ske på baggrund af en prioriteringsproces. Temaerne er først og fremmest udtryk for byrådets og ledelsens prioritering af kommunens arbejde – men kan også bygge på resultatet af en inddragelsesproces, hvor borgere har været med til at pege på, hvilken kommune de ønsker sig – og dermed hvilke indsatsområder, der er nødvendige.

En del af temaerne handler om den kommunale service i form af hjemmehjælp, sundhedsundersøgelser og lignende og hører ikke nødvendigvis hjemme i planlægningsarbejdet. Men andre temaer gør – og kan anvendes som grundlag for det prioriteringsarbejde, der særligt i tider med lavkonjunktur er nødvendigt. Hvilke roller skal kommunens forskellige byer have? Hvor mange skoler er der grundlag for – og hvor ligger de bedst? Hvor i kommunen vil vi koncentrere erhvervsudviklingen – og hvad har det af betydning for infrastrukturen? Hvordan får vi fortættet byområderne, så det også bliver til glæde for oplandet?

Som konsekvens af kommunalreformen har mange kommuner skullet tage stilling til, hvordan de tidligere hovedbyer i hver deres kommune skulle fordele rollerne mellem sig. Det er typisk sket ved at udpege et eller flere udviklingscentre og reducere de øvrige byer til serviceområder.

Også konflikten mellem by og land er blevet mere nærværende, idet mange kommuner nu rummer og skal håndtere begge dele. Kombineret med den øgede urbanisering og industrialiseringen af primærerhvervene, giver det typisk hårde vilkår for udviklingen af landdistrikterne.

Case 7.2 Næstved: Kommuneplan med åbenhed om fravalg

I Næstved kommune har de økonomiske rammevilkår haft meget direkte betydning for kommuneplanens centerstruktur. Da kommunen ville have kontrol med den økonomiske situation, var det nødvendigt at prioritere, hvor fremtidens service skulle lokaliseres. En tværfaglig analyse af kommunens servicetilbud var med til at understøtte den politiske debat om Næstved kommunes fremtidige centerstruktur.



I kommuneplanen betyder det bl.a. at nogle af byerne i Næstved kommune har fået ændrede roller, så de ikke længere er kommuncentre eller lokalcentre som tidligere, og at nye støttepunkter i landdistrikterne er kommet til.

Kommuneplanens centerstruktur er udformet som en "servicedeklaration", så borgerne ved, hvilken service de kan forvente i de enkelte byer. Kommuneplanen er altså et meget tydeligt bindeled mellem den økonomiske situation, de politiske valg og borgernes oplevelse af hverdagen i kommunen.

Vær konkret – ellers lykkes det ikke

Temaerne kan hurtigt blive en hæmsko, hvis politikere og ledere ikke formår at arbejde konstruktivt med dem. Det kræver en klar politisk stillingtagen allerede når planstrategien udarbejdes. Her fastlægges hvad det er for en kommune, politikerne ønsker at bibeholde eller udvikle. Og disse temaer skal bæres videre til kommuneplanen, hvor der sættes konkrete mål og handlinger på, så det er tydeligt for alle, hvordan visionerne skal kunne opfyldes i praksis.

Case 7.3 Gladsaxe: Konkrete mål gør planen let at forstå

I Gladsaxe har man erfaret, at en målstyret kommuneplan ikke kun giver mere effektiv og fokuseret planlægning – men også gør planen let at forstå og diskutere for både borgere og politikere. De færreste kan være uenige i, at der skal være "kultur i børnehøjde" – men det er straks lettere at have en holdning til, hvor og hvordan en bamsesti skal etableres.



Konkret kobler Gladsaxe de højtflyvende visioner for kommunen med konkrete målsætning og helt jordnære handlinger. Handlingsprogrammerne består af konkrete aktiviteter, der skal gennemføres. Et mål er kultur i børnehøjde, og her er fx "bamsestien" en handling. I kommuneplanen 2005 var der knap 60 handlinger, som stort set alle blev opfyldt.

Planen er, at byrådet efter de første to år med kommuneplanen skal evaluere, hvor langt de er nået med målopfyldelsen – og om eventuelle justeringer er nødvendige. Målene i kommuneplanen er en blanding af nye mål og mål fra andre af kommunens politikker. Fx er et mål under "sundhed", at kommunen skal bygge en ny sportshal, selvom det allerede er vedtaget, planlagt og betalt i forbindelse med Gladsaxes sundhedspolitik.

Handlingerne gør det håndgribeligt, så målene er til at forstå. Et mål om en grøn og smuk by er svære at forstå. Handlingerne skal være til at få øje på og som skal kunne realiseres. Det kan fx være træplantning langs hovedgader.

Tre gode råd om målstyring fra Gladsaxe:

1. Arbejd med både visioner, mål og handlinger i kommuneplanen.
2. Vær realistisk med handlingsprogrammerne
3. Diskuter både kommuneplan og handlingsprogrammer med politikerne. Det gør, at de lettere kan beslutte, om det er de rigtige mål og dermed visioner.

Politikerne er med til at vurdere opfyldelsen af handlingsprogrammer efter de første to år. Det giver dem en endnu tættere forbindelse til kommuneplanen

Skal hele landet være optaget af de samme temaer?

Når man kigger på kommunernes strategiske indsatsområder kan man godt få indtryk af, at alle kommuner er ens og sætter ind på de samme felter. Men skal det være sådan? Skaber det ikke bedre troværdighed og gennemslagskraft med en større autenticitet, bundet op i kommunens reelle udgangspunkt og muligheder i forhold til den regionale rolle og økonomiske formåen?

Det er tankevækkende at se på et Danmarkskort, hvor rigtig mange kommuner ønsker at finde en plads i globaliseringen ved at udbygge viden, innovation og kreativitet. Et mål som ingen kan være uenig i – og som i alle kommuner udmøntes i forsøg på at tiltrække de samme typer af virksomheder til en fremtidig klynge dannelse. Og de samme typer af ressourcesærke, kreative borgere.

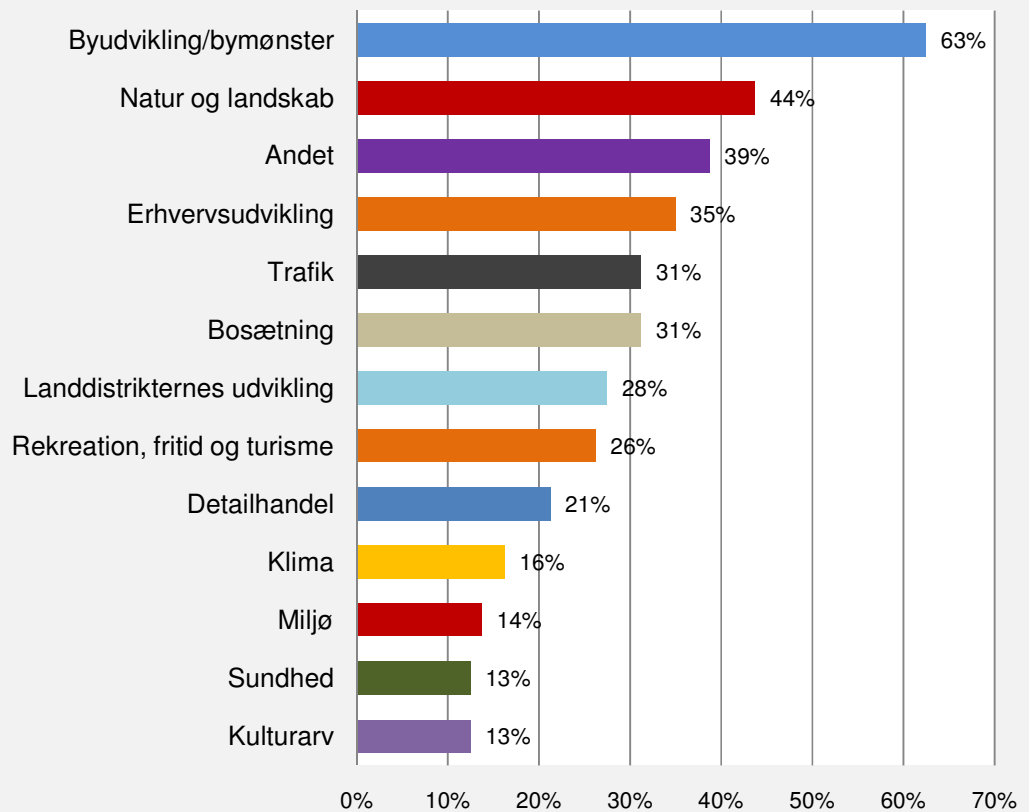
Men hvad nytter det, at alle bejder til de samme målgrupper, som i antal er så få, at de på ingen måde kan dække behovet i alle landets kommuner. Hvorfor ikke i stedet tage udgangspunkt i den lokale identitet og bygge oven på den?

Herlighedsværdier, kulturarven og de aktuelle kulturtilbud bliver i den sammenhæng væsentlige – og kapitaliseres allerede af en del kommuner i bestræbelserne på at øge attraktiviteten, så folk får lyst til at bosætte sig, og erhvervsvirksomheder bliver interesseret i at lokalisere sig i kommunen.

Boks 7.4 Klima blev klemt i 2009 – men bliver stort i 2013

Mere end 6 ud af 10 kommuner havde fokus på byudvikling eller bymønstre i kommuneplanen 2009, hvorimod kun hver syvende havde klima som et af de centrale temaer. Det bliver uden tvivl anderledes i kommuneplan 2013.

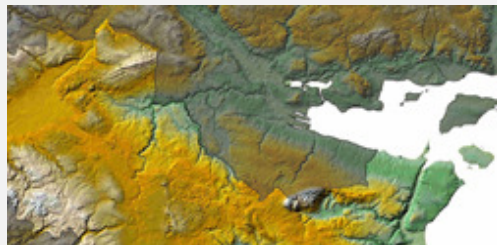
Hvilke 3 til 4 temaer fremstår som særligt fokuseret i kommuneplandokumentet?



Kilde: Sørensen & Bodum (2009), *Kommuneplanregistrering 2009*, Aalborg Universitet

Case 7.5 Hedensted: Tænk frem – Klimatilpasning i tide

Hedensted Kommune har klimasikret kommunens byudvikling de næste ca. 100 år. Kommunen har konkret udviklet en ny planlægningsmetode, der skal sikre grundejerne mod oversvømmelser, når fremtidens "monsterregn" skyller ned. Der er lavet en kortlægning af særligt udsatte områder i kommunen, hvor der er meget stor risiko for øget vandstand og oversvømmelser frem mod år 2100.



Den politiske forankring har været stor og gennemgående, fordi projektet blev skabt på planstrategiens fokusområde "klima" og den politisk vedtagne "Strategi for klimatilpasning". Politikerne fra Plan- og Miljøudvalget og Teknisk udvalg var på en fælles klima-studietur i kommunen, og klima har været et gennemgående emne på tema- og udvalgsmøder om kommuneplanen.

Det har været væsentligt for den politiske forankring, at emnet er samfundsmæssigt relevant også ud over kommunens egen geografi. Samtidig blev emnet politisk interessant både fra enkeltsag til vision. Projektet har været med til at skabe sammenhæng for politikerne mellem den traditionelle kommuneplanlægning og planlægningen for det åbne land.

I den nye kommuneplan sikres det, at der fremover ikke etableres nye bolig- og erhvervsarealer i områder, der trues af oversvømmelse eller forhøjet vandstand. Samtidig viser kommuneplanen hvor de øgede nedbørsmængder kan udnyttes positivt til etablering af bl.a. nye søer – men også til konkret at sikre risikoområder i de eksisterende byer.

Samarbejde gør stærk

Når flere små går sammen, står de stærkere. Børnelærdom, som kommunerne i trekantsområdet har udnyttet længe. Andre steder i landet er tilsvarende nye samarbejder i de senere år skudt op. Samarbejder mellem kommuner, der sikrer en bedre position i forhold til regionen, staten, trafikskaber og andre store aktører.

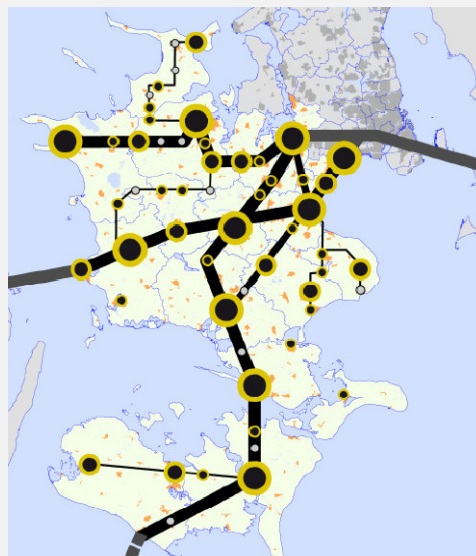
Når samarbejdet bliver løftet ind i kommuneplanerne, bliver det pludselig et stærkt og forpligtende instrument. En tendens, der uden tvivl vil blive endnu mere udbredt i den næste runde af kommuneplanarbejdet.

Nogle af de nye temaer for planlægningsarbejdet er uomgængelige for alle – fx sundhedsforebyggelse og klimatilpasninger. Også på disse områder er det oplagt at samarbejde på tværs og lære af andres arbejde. Kopiere hvad der har virket for andre og

undlade fiaskoerne. Men på disse områder er samarbejdet ikke begrænset af fælles kommunegrænser, men kan med lige så stor succes ske med kommuner i den anden ende af landet.

Case 7.6 Sjællandsprojektet: Strukturbillede– et løbende samarbejde

Sjællandsprojektet introducerer en ny samarbejdsform på tværs af kommunegrænser og på tværs af skel mellem kommunerne, regionen og staten. Projektet har haft fokus på fordelene ved at samtænke byudvikling, trafik og infrastruktur i de 17 kommuner og regionen, der indgår i projektet. Målet er nu, at principperne skal kunne genfindes i de relevante planer fra de involverede parter. Det vil sige i kommunernes planstrategier og kommuneplaner, Region Sjællands regionale udviklingsstrategi og trafikplan samt i Trafikstyrelsens og Movias trafikplaner.



Case 7.7 Albertslund, Frederikshavn og Sønderborg: Fokus på klima i kommuneplanen

Et samarbejde mellem tre kommuner med en høj profil indenfor klima havde til formål at undersøge, hvordan kommuneplanlægningen kan bidrage til at nå de lokalpolitiske klimamål. De tre kommuner lavede et "klimatjek" på initiativerne i kommuneplanerne, og opdagede eksempelvis, at etablering af ny skov i nogle tilfælde kan være et langt mere effektivt virkemiddel end at investere i eldrevne bybusser.



Retningslinjer efter regionsplanerne?

Den seneste planperiode har i høj grad været præget af kommunalreformen, hvilket især har medført udfordringer i forhold til integration af regionplanernes retningslinjer og fokus på det åbne land i kommuneplanen. Her har mange kommuner af ressourcemæssige

årsager valgt at indsætte retningslinierne "som de er", for så at gemme en mere kritisk og strategisk indarbejdning til næste planperiode. Andre har taget udfordringen op ved eksempelvis at forsøge at lave områdeplaner i det åbne land eller tematisere landområderne på linie med planlægningen af byerne.

Udfordringerne forstærkes også af den sektoropdeling, som de tidligere regionplaner var udtryk for. For mange kommuner sætter det spørgsmålstejn ved selve strukturen og sammenhængen mellem niveauer i kommuneplanen – skal vi gentænke hele kommuneplanen nu, hvor dens visioner, mål, retningslinier, rammer, mv. skal til at dække hele kommunens areal? Og hvor mange af retningslinjerne er overhovedet relevante, når de tidligere i vid udstrækning har haft til formål at regulere kommunernes planlægning?

KAPITEL 8 Kultur: På vej mod en ny plankultur

Dette afsluttende kapitel diskuterer og forsøger at give en samlet beskrivelse og forståelse af kommuneplanlægningens udfordringer, og den retning planlægningen synes at bevæge sig i. I den forbindelse fokuseres ikke blot på fremvæksten af en strategisk drejning af planlægningen, men i særlig grad også på en mere kulturbaseret planlægning. Det er med andre ord et indspil til en ny og kommende debat. Mod slutningen af kapitlet gives opsummerende bud på, hvilke forandringer og fornyelser der synes at være i spil, når vi taler om kommuneplanlægningens konkrete instrumenter og metoder.

Kapitlet er blevet til med baggrund i indeværende projekts erfaringer med vurdering af kommuneplanerne, men også med baggrund i Plan09's mange publikationer og øvrige projekter, den hjemlige plandebat samt forskningslitteratur om udvikling og planlægning.

I en tid med betydelige omstillinger og forandringer af kommuneplanlægningens rammer og vilkår kan det være en god idé at stoppe op og spørge: Hvad vil vi i det hele taget med planlægningen i kommunen? Hvilke udfordringer står den overfor, hvilke skal den beskæftige sig med, og hvilken rolle skal den spille i udviklingen af både byer og land?

Som det fremgår, har vurderingerne af arbejdet med kommuneplan09 peget på en tendens mod i større udstrækning at anvende planstrategi og kommuneplan som politiske styringsværktøjer. Og at koble den langsigtede fysiske planlægning med det kommunale årshjul, så det er muligt at navigere i en foranderlig verden samtidig med at der skabes tillid til de overordnede prioriteter for kommunens økonomi og udvikling.

Tendenserne hænger fint sammen med den udvikling, der er sket gennem de sidste 30 år og som beskrives i det følgende.

Historisk overblik: Fra arealanvendelse til strategisk planlægning

I årtier har kommuneplanlægningen gennem et overvejende fokus på arealanvendelse og fysisk-funktionelle sammenhænge været med til at sikre en, set i internationalt lys, hensigtsmæssig og ordnet byudvikling. Særligt lokaliseringen af arealer til boliger, erhverv, trafikbetjening, offentlig og privat serviceforsyning, samt rekreative områder har været forsøgt tænkt i en sammenhæng. Kommuneplanlægningen har således spillet en væsentlig rolle i den fysiske udbygning af det velfærdssamfund vi ser i dag.

Kommuneplanen er dog ofte og i stigende grad blevet kritiseret for at være bagudrettet, ufleksibel og passiv. Kritikken skal ses i lyset af, at samfundsudviklingen i høj grad opfattes som kompleks, uforudsigelig og hurtigt forandrende, hvilket passer dårligt sammen med planer, som kan have tendens til at låse sig fast i et bestemt udviklingsbillede.

Det førte igennem 1980'erne og 1990'erne til billeder af planlægningen som restriktiv og begrænsende, og kommuneplanen som et kontrol-dokument der medførte en "ja-nej tilgang" – ofte et nej fordi et projekt kunne falde på en enkelt detalje.

I stedet opstod en øget efterspørgsel på planlægning, som i højere grad kunne muliggøre og facilitere udvikling, især den uventede og pludseligt opståede udvikling. Der blev set hen imod en planlægning, som lettere og hurtigere kunne arbejde proaktivt med nye idéer, projekter og aktiviteter. Og der blev i stigende grad også efterspurgt en planlægning, som kunne gå ud over det traditionelle fokus på arealanvendelse.

I løbet 1990'erne medførte dette blandt andet en øget brug af kommuneplantillæg, og mange kommuner begyndte også at forsøge sig med temaplaner og sektor-specifikke handlingsplaner. Dertil voksede bypolitik også frem som et bud på en tværgående og mere handlingsorienteret tænkning af byudvikling.

Omkring årtusindskiftet opstod både i Danmark og mange vesteuropæiske lande en betydelig og fornyet interesse for strategisk planlægning, som i dansk sammenhæng smittede af på alle planniveauer og i det hele taget begyndte at præge politikdannelse og planlægning indenfor mange sektorer i offentlig regi.

Af særlig relevans for kommuneplanlægningen var fremkomsten af kommunale planstrategier, som skulle medvirke til at få et større fokus på helhed, visioner og muligheder i planlægningen og sikre bedre sammenhæng med kommunens politiske niveau. Planstrategierne var således også et forsøg på at imødegå kritikken om planlægning som begrænsende, regelstyret og snævert orienteret mod arealanvendelse.

Den strategiske drejning af planlægningen har baggrund i en længere række af årsager. Kort fortalt ses den som et udtryk for en øget erkendelse af at befinde sig i en konkurrence situation, og at lokal udvikling og vækst i et globaliserende samfund ikke kommer af sig selv. Det medfører et fokus på, at der må aktiv lokal og regional handling til på tværs af sektorer og på tværs af offentlige og private skel. Og det indebærer et øget fokus på effektivisering, ledelse og nye styreformer med involvering af mange forskellige aktører og interesser. Se mere om dette i Plan09's evaluering af kommunernes planstrategier.

Fordele og ulemper ved strategisk kommuneplanlægning

Spørgsmålet er, i hvilket omfang kommuneplanen og kommuneplanlægningen bevæger sig med disse tendenser, og i hvilket omfang den kan have nytte af det? Der er ikke tvivl om, at den strategiske og mere handlingsorienterede drejning af planlægningen også har holdt sit indtog i mange kommuneplaner. Det illustreres blandt andet gennem et større fokus på udviklingsvisioner og mål samt omsætning af disse til konkrete handlinger på tværs af sektorer.

Det giver en række potentielle fordele, såsom en bedre sammenhæng med planstrategien, budgettet og kommunens øvrige politik-områder. Det giver også gode muligheder for at diskutere og viderebearbejde nye tværgående emner som eksempelvis sundhed, klima og nye måder at tænke byroller og bymønstre på. Dertil åbner det mulighed for en bedre kommunikation og et styrket interaktion med borgere og ejendomsudviklere, når disse mere konkret kan begynde at se, hvordan kommunen selv tolker de overordnede visioner i planstrategien.

En mere strategisk og handlingsorienteret kommuneplanlægning giver også en række udfordringer for kommunen. Det stiller øgede krav til koordinering og samspil mellem sektorer og til politikernes aktive engagement i planlægningens "værksted". For forvaltninger og planlæggere medfører det på den anden side også forventninger om en øget bevidsthed om politik og brud med "silotænkning".

Måden at lede og styre på spiller også ind. Her tales i planstrategisammenhænge om analytiske eller lærende tilgange (se Plan09's evaluering af planstrategierne), og dette afspejles også på kommuneplan-niveau. En analytisk tilgang forudsætter typisk en stærk ledelse, som ønsker kvalificeret input og underbyggende analyser til de visioner og ønsker, som ofte allerede er i støbeskeen blandt en afgrænset kreds af politikere og ledende embedsmænd. I en lærende tilgang er fremgangsmåden mere åben og endemålet ikke så tydeligt. Her fokuseres på værdier, viden, idéer og visioner hos en betydeligt bredere vifte af aktører og interesser. Det giver gode chancer for at opdage nye udviklingsmuligheder, men det udfordrer også ejerskabet til politikken og planlægningen, og det forstærker krav om koordinering og sikring af helheder.

Der kan i visse tilfælde være en risiko for, at kommuneplanlægningens fysisk-funktionelle sammenhængende perspektiv kommer i klemme mellem højtflyvende flotte visioner og ejendomsspecifikke og projektnære lokalplaner. Konkrete tværgående analyser og vurderinger af eksempelvis nye boligbehov, trafik- og parkeringsforhold, rummelighed til erhvervsudvikling, steder til oplevelser og udfoldelse, miljøforhold, mv. er lige så aktuelle og relevante som tidligere. Her er det blevet klart, at mange af de sammenhænge og antagelser, som tidligere blev taget for givet, er under forandring. Eksempelvis fordi pendlingsbilledet, indkøbsmønstre, fritidsadfærd, og borgenes opfattelse af brugen af byen og landskabet ændrer sig betydeligt i disse år.

Mange kommuner forsøger sig da også med at etablere et nyt analyse- og forståelsesgrundlag. Det sker hyppigt ved brug af nye måder at samle data på, og hvor ny viden om lokale forhold skabes i tæt samspil mellem både fagfolk, berørte parter og borgere. Det interessante ved denne viden er, at den ikke blot samler op på fysiske og funktionelle sammenhænge – den samler også ofte op på lokale værdier og identitet, ja på hvad man kunne kalde lokal kultur. Og samtidig synes selve fremgangsmåden også at være et udtryk for fremvæksten af en ny plankultur.

En ny planlægning på vej? Plankultur og kulturbaseret planlægning?

Kommuneplanlægningen er altså i bevægelse i både betydning og rolle samt i proces og indhold. Men hvilke planlægningsopfattelser og tilgange vokser frem? Og hvordan kan de karakteriseres og bringes i anvendelse?

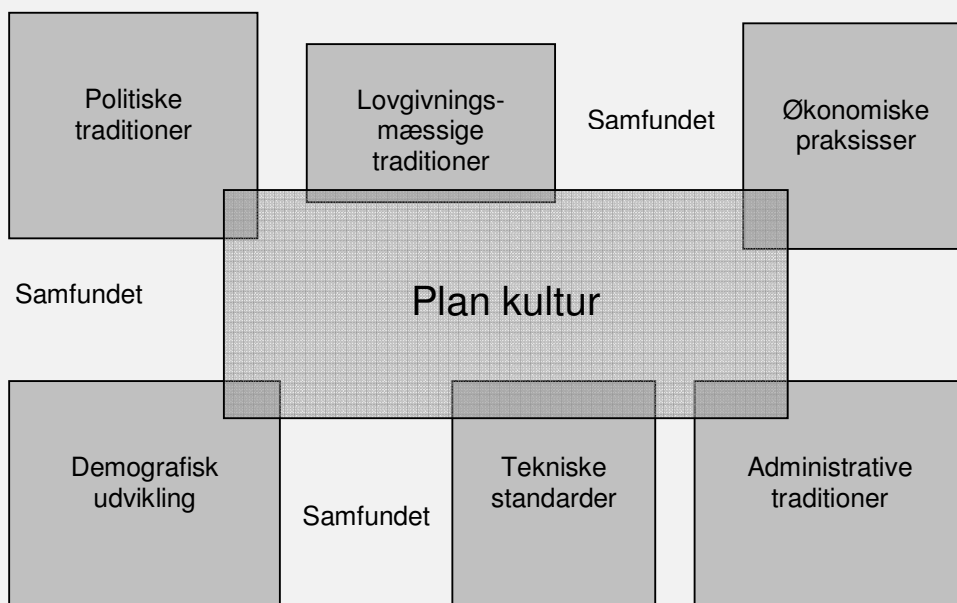
I de senere år har det ofte i både fagtidsskrifter og forskningsarbejder om planlægning været diskuteret om planlægningen kunne blive bedre til at håndtere hastige forandringer i udvikling, bedre til at tiltrække og koordinere investeringer, og samtidig sikre en ønsket sammenhæng og kvalitet. Der er blevet talt meget om strategisk ledelse, mobilisering af flere aktører på tværs af offentlig-private skel samt forhandling af løsninger. Denne mere fleksible og interaktive orientering af planlægningen er blevet betegnet og sat i overskrifter

på mange måder, men nogle af grundelementerne er blandt andet et større fokus på netværk og relationer.

Kort fortalt er pointen i sådan et fokus at finde frem til den faktiske lokale rummelighed eller mulighed for udvikling og forandring. Der er tale om både fysisk, social-kulturel og politisk rummelighed, dvs en noget bredere tilgang end blot et fokus på arealanvendelse. Det medfører typisk en orientering mod en mindre standardiseret og mere problemorienteret planlægning, som i højere grad søger at finde situationsspecifikke og bedre lokalt tilpassede løsninger. Det indebærer konkrete analyser af ikke blot de fysiske forhold, men også sociale relationer og lokale værdier og identitet, samt interesseforhold. Det indebærer også flere parter i selve planprocessen, og at kommunen oftere indtager en deltagende, vejledende og hjælpende rolle frem for en kontrollerende rolle. Det er derfor ofte en tilgang, der i højere grad respekterer og arbejder med lokale forskelligheder.

For nogle af planlægningens hovedaktører – kommunale politikere og planlæggere – er dette en stor mundfuld. Der har derfor også i en årrække været et tydeligt fokus, både i Plan09 sammenhæng og ude i mange kommuner, på at genoverveje og forny plankulturen, fordi denne ofte ses som en nøgle til at håndtere lokal forskellighed og uforudsigelighed i udviklingen.

Figur 8.1 Plankultur som en sammensat størrelse



Kilde: Knieling og Othengrafen (2009), *Planning Cultures in Europe*

Men hvad er plankultur? Mange synes enige om, at plankultur har afgørende betydning for både planlægningens form, indhold og konsekvenser. Plankultur kan forstås som en sammensætning af fortolkninger af planlægningsopgaver, måden hvorpå problemer

opfattes og adresseres, håndtering og brug af bestemte regler, procedurer og instrumenter, eller forskellige borgerinddragelses-måder og –metoder. Plankulturen fremkommer derfor som et resultat af diverse normer, værdier, regler, standarder og opfattelser, som de deles af den gruppe af mennesker, som er involveret. Dette inkluderer uformelle aspekter, såsom traditioner, vaner og skikke, så vel som formelle aspekter som eksempelvis organisatoriske og lovgivningsmæssige rammer. (Knieling og Othengrafen, 2009).

Samtidig er der i mange kommuner kommet et øget fokus på kulturaspekter som en inspiration til selve indholdet i planlægningen – kulturarv, oplevelser, kulturel byudvikling, osv. Der er altså tale om en øget interesse for kultur, både omkring planlægningens form, organisering og processer, og når man ser på det som planlægningen arbejder med af konkrete mål og handlinger.

Det er ikke bare et dansk fænomen, men en tendens som vokser frem i mange vesteuropæiske lande. Det kan ses som en kulturel drejning af planlægningen eller en kulturbaseret planlægning. Og her skal kultur ikke blot forstås som et indholdsmæssigt fokus på eksempelvis museer, musik og mad. Der tales i stedet om en bred opfattelse af kultur, som har noget at gøre med alle de bagvedliggende rammer og opfattelser, som præger vores måde at tænke og handle på.

Meget taler for, at en kommune, by, region eller et landområdes måde at planlægge på bedst kan forstås som et sammensat produkt med rødder i kulturel kontekst. Et kulturfokus synes at være et godt bud på at forklare de store forskelle, der ofte er mellem kommuners planlægning, frem for blot kommunens størrelse eller geografiske placering. Hvert sted har jo derudover sin egen historie, værdier, politiske traditioner, socio-økonomiske liv, samt fortolkninger af kommunens rolle i lokal udvikling.

Hvert sted har altså en unik kulturel sammensætning, og den lokale planlægningsmodel eller tilgang bør have dette for øje. Plankulturen afspejler mere end blot instrumenter, organisering og procedurer, den er også et udtryk for lokale sociale rammer og lokal historik, identitet og mentalitet. Man kan derfor spørge sig selv som kommune og planlægger, hvorledes kommunens planlægning matcher den lokale kultur? Udnyttes de muligheder og ressourcer der måtte være til stede i det lokale liv, er der barrierer, er der flere kulturer i spil, både internt i, og udenfor, den kommunale organisation? Hvordan kan lokale kulturelle træk blive en medspiller i både planlægningen og udviklingen?

I erhvervslivets management og organisationsteoretiske verden har det i adskillige år været set som en konkurrencemæssig fordel at kunne beskæftige sig med kultur – et kulturfokus bruges til bedre at kunne forstå egne begrænsninger og muligheder.

En bedre forståelse af plankulturer og lokalkulturens betydning for planlægning kan lette kommunikationen mellem de mange aktører i kommuneplanlægningen, eksempelvis mellem forskellige dele af en forvaltning men også i forhold til at forstå mentaliteten hos grupperinger af borgere. Selvom meget ikke er synligt på overfalden, så præger og påvirker det alligevel kommuneplanlægningens aktører, processer, produkter og i sidste ende også dens resultater.

Boks 8.2 Kulturbaseret kommuneplanlægning ABC

For en kommune kunne en kulturbaseret kommuneplanlægning handle om at få analyseret og afklaret følgende (Inspireret af Knieling & Othengrafen, 2009):

A) Få skabt et overblik over den efterhånden omfattende kommuneplanlægning, dvs. dens organisering, procedurer og processer, men også kommuneplanens struktur, instrumenter og eventuelle opdeling i diverse planprodukter. Det handler om at få kortlagt, hvem der gør hvad i planlægningen – både formelt og uformelt samt internt og eksternt.

B) Få undersøgt hvad især planlæggerne men også politikerne og andre nøgleaktører i planlægningen tager for givet i forhold til planlægningen. Hvilke basale planlægningsmæssige antagelser, værdier og forståelsesmæssige rammer deles, og hvilke er forskellige mellem eksempelvis afdelinger eller mellem niveauer i forvaltningen? Det drejer sig om at kortlægge forskellige normer og opfattelser af, hvad planlægningen skal medvirke til, og hvordan den skal gøre det. Dermed tegnes et billede af de specifikke planlægningstraditioner og -idéer, der præger kommuneplanlægningens praksis og videre udvikling i kommunen.

C) Få skabt et bedre indblik i de mere generelle kulturelle regler, normer, traditioner og værdier, der præger lokalsamfundet og dets borgere. Disse påvirker indirekte planlægningen gennem eksempelvis borgenes fokus og måde at agere på i konkrete inddragelsesprocesser. Det handler ofte om borgenes opfattelse af "det gode liv" og af fællesskaber og lokal identitet.

En kulturbaseret tilgang i kommuneplanlægningen kan ligesom planstrategien være analytisk eller lærende. Som analytisk redskab kan den eksempelvis hjælpe en stærk ledelse til bedre at kortlægge kulturelle forhindringer og muligheder i forhold til gennemførelse af bestemte visioner. En kulturbaseret lærende tilgang ensretter ikke udviklingen og planlægningen på baggrund af standardiserede udefra kommende opfattelser af, hvad der er rigtigt og forkert eller godt og dårligt. Den hopper ikke med på moden, bare fordi den er mode, men forsøger at finde ud af, hvad der er lokal mode, og hvordan denne kan bruges som et aktiv. Dermed bliver den et redskab til at finde frem til det autentiske, reelle og nære liv.

En styrke ved en kulturbaseret tilgang er, at den giver mulighed for en ny lokal baseret helhedstænkning, der ikke nødvendigvis er "mainstream", og ikke ligner det de andre har og vil, fordi den arbejder med og ikke imod den lokale diversitet og mangfoldighed. Det kan give kommuner en chance for at finde nicher i udviklingen og i konkurrencen udadtil. Og det kan effektivisere planlægningens praksis at lære at håndtere kulturel diversitet.

På den anden side er det jo ikke sikkert, at alle gode idéer er lokale idéer. Og dertil kommer også en udfordring om at indfri overordnede ønsker om at præstere bedre i forhold til eksempelvis miljø, sundhed og klima. Et kultur-fokus kan blive begrænsende, hvis man ønsker forandringer i et omfang, hvor den lokale kultur virker imod. Her kan det

være nyttigt ikke at se kultur som noget universelt og statisk, men som noget dynamisk og forandrende. Altså at kulturen i sig selv kan være lærende. Det sker blandt andet når politikere og planlæggere tager på studieture eller kurser, eller når nye tendenser og holdninger breder sig bredt blandt borgerne. Dertil kan kommunen også selv spille en kultiverende rolle, når den informerer, vejleder eller er i dialog med borgere og interessepartier i kommuneplanlægningens processer. Kultur opstår ikke fra ét sted, men mellem mange.

Det kan altså medvirke til en forbedring af planlægningens praksis at forsøge at analysere og forholde sig aktivt til kulturelle træk – både hvad man kunne kalde en politisk og administrativ kultur samt en bredere tilgang der handler om 'verdensopfattelse', værdier, normer og faktisk adfærd hos borgerne. Der er således tale om på den ene side at se på professionel praksis (i og omkring kommunens organisation) angående eksempelvis planlægger-roller, planlægningsetik og –normer samt håndtering af specifikke opgaver og inddragelsesprocesser, mv. Og på den anden side handler det om at tolke lokalsamfundets mentalitet, virkelyst og interaktivitet. Med andre ord handler det om mødet mellem forskellige kulturer, og hvordan en opmærksomhed på dette kan bruges mere aktivt til udviklingen og planlægningen af vore byer og landområder.

Fornyelse af kommuneplanlægningens konkrete instrumenter og metode

Men kommuneplanlægningen er mere end planforståelser og -idéer. Hvor bevæger kommuneplanlægningen sig mere konkret henad, når man begynder at kigge nærmere på planlægningens værksted?

Kommuneplanen skal som bekendt fastlægge en hovedstruktur med mål for udviklingen, retningslinier for arealanvendelsen, og rammer for lokalplaners indhold. Dette kan gøres på mange forskellige måder, og med forskellig vægtning mellem delene, da kommunerne har en betydelig grad af metodefrihed til selv at strukturere og disponere kommuneplanen. Det kan eksempelvis betyde, at nogle af de mere generelle retningslinier skrives ind i hovedstrukturen, mens andre mere detaljerede retningslinier skrives sammen med rammerne. Kommunen kan også vælge en tilgang, hvor kommuneplanen deles op i geografisk områder eller emner/temaer.

Det giver kommunerne stor frihed til at opbygge og arbejde med konkretisering af visioner og mål for udviklingen. På den ene side kan dette være en betragtelig udfordring med risiko for at lande mellem flere stole, på den anden side giver det mulighed for at afstemme planlægningen i forhold til plankulturen og unikke lokale vilkår. Valget af tilgang og kommuneplanens opdeling er svært og kræver et betydeligt benarbejde og engagement blandt både politikere og planlæggere. Der skal sikres et grundlæggende og bredt ejerskab til resultatet.

I overvejelserne om kommuneplanens disponering er det uanset den valgte model væsentligt at sikre sammenhæng med planstrategien. Hvor og hvordan videreføres strategiens overordnede visioner og mål? Kommuneplanen kan gøre det ved at viderebearbejde visionerne til konkrete planprincipper, handlinger og virkemidler. Det kræver typisk afklaring af en lang række af forudsætninger gennem mange overordnede og ofte tværgående analyser, vurdering af forskellige scenarier og mulige konsekvenser.

Hovedstrukturen spiller en vigtig rolle i at formidle og illustrere kommunens konkrete politik for udviklingen. Her er kort og andre visuelle værktøjer nyttige instrumenter. De kan eksempelvis anvendes til at skabe bedre forståelse af visioner for "det lokale liv", men også til at konkretisere mere specifikke principper, reservationer og større arealudlæg.

Hovedstrukturen kan være meget varierende i sit omfang, og det er ofte en stor udfordring for kommunerne at skabe formater, som giver et hurtigt overblik, samtidig med at man ønsker at være så konkret som muligt. Det kan eksempelvis løses ved at gå målrettet efter det politiske overblik, eller i stedet ved at lave en mere omfattende udgave som så indledes med et resumé.

I de senere år har det også været diskuteret, om rammerne for lokalplanlægning bruges rigtigt eller om der skal arbejdes mere målrettet med supplerende uformelle planer på bydelsniveau. Det afspejler under alle omstændigheder et klart ønske og behov for at gentænke og videreudvikle planlægningen på niveauet mellem hovedstruktur og lokalplaner.

Uformelle planer (mellemformsplaner, strukturplaner, masterplaner, kvarterplaner, osv.) på bydelsniveau eller for mindre områder i landdistrikter kan anvendes som et frit og fleksibelt værktøj til at skabe mere konkrete lokale visioner for udvikling. Styrken er, at der eksempelvis kan tænkes ubundet, fantasifuldt og eksperimenterende – blandt andet ved at producere flere forskellige bud på udvikling af det samme område. Det anvendes derfor ofte som et led i direkte interaktion med borgere og diverse ejendomsudviklere om konkretisering af udviklingen af et specifikt område. Sådanne planer kan i mange tilfælde derfor være udtryk for kulturbaseret planlægning. Udfordringen er, at disse plantyper ikke på forhånd har en afklaret status i forhold til kommunens formelle planprodukter, især kommuneplanens rammer for lokalplaner. Kommunen bør være opmærksom på dette og skabe klarhed over planernes forhold til hinanden, så der ikke skabes forventninger som ikke kan indfries.

Diskussionen om de uformelle planer kan også bruges til i det hele taget at nytænke og forny rammerne. Der er i realiteten ikke noget, der hindrer rammerne i at være bredere og mere handlingsorienterede, end de ofte viser sig at være. Arvegods fra tidligere tiders planlægning har måske unødigt indskrænket og begrænset rammerne til bestemmelser om arealanvendelse, tæthed og bebyggelseshøjder. Sådant behøver det ikke være. Rammerne kan arbejde mere handlingsorienteret videre med de visioner og principper som indgår i planstrategien og hovedstrukturen. Detaljeringsniveauet i rammerne kan også varieres efter det konkrete behov, så der ikke planlægges i dybden før der er en faktisk forventning om udvikling.

I det hele taget kunne også rammerne bruges til en mere situationstilpasset, eller kulturbaseret om man vil, planlægning for delområder i kommunen. De behøver ikke nødvendigvis laves over en standardiseret og begrænset model. De kan i højere grad bruges til at vise, hvordan overordnede mål og principper i praksis kan møde specifikke lokale vilkår og realiteter. Rammerne kan derved give bedre forståelse for udviklingspotentialer og samtidig medvirke til at sikre nødvendige sammenhænge, eksempelvis omkring trafikinfrastrukturer, serviceforsyning og andre ofte tværgående aspekter. Derved kan rammerne også blive et vigtigt brobyggende instrument i

kommunikationen og formidlingen af planlægningen – især hvis de også illustreres via kort og billedmateriale samt udarbejdes i samspil mellem de mange berørte parter. Der er med andre ord også bevægelse og udviklingsmuligheder i selve kommuneplanlægningens 'værksted' - hen imod en bedre kobling til overordnede visioner og strategier samt en mere fleksibel, situationstilpasset og kulturbaseret planlægning. Det er en planlægning der ikke behøver give køb på årtiers oparbejdet planlægningsviden, -færdigheder og -kompetencer, men derimod kan bringe disse i bedre kontakt med de faktiske forhold i kommunerne.

Litteratur

Øvrige publikationer og rapporter fra Plan09

En række af Plan09s tidligere publikationer og rapporter har indgået i arbejdet. Det er bl.a.:

- Udvikling af plankultur - 27 kommunale eksempler
- Bedre samspil med politikerne - en guide til nye planlæggere i kommunerne
- Proaktiv ledelse af plankultur
- Evaluering af planstrategier
- Rammer for lokalplanlægning - gode råd til fornyelse
- Plankultur og tidsånd
- Godt i gang med Kommuneplan 2009

Øvrig litteratur:

Aschér, F. (2002), "Urban homogenisation and diversification in Western Europe", i: R. Hambleton, H. V. Savitch & M. Stewart (Eds) *Globalisation and Local Democracy*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke.

Brenner, N. (2004), Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000, *Review of International Political Economy*, 11(3), pp. 447–488.

Dryzek, J. S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.

Flyvbjerg, B. (1991), *Rationalitet & Magt*, Akademisk Forlag, København.

Hajer, M. A. & Wagenaar, H. (Eds) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hansen, C. J. (2006), "Urban transport, the environment and deliberative governance: The role of interdependence and trust", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 8(2), pp. 159–179.

Haughton, G.; Allmendinger, P.; Counsell, D. & Vigar, G. (2010), *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Routledge, Oxon.

Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*, Routledge, London.

Jensen, J. B. (ed.) (2008), *Kulturplaner – fra velfærdsplanlægning til kulturel byudvikling*, Køge kommune & Forlaget Bogværket, København.

Indenrigs- og Socialministeriet (2009), *Kulturarv som et aktiv i byfornyelse*, Indenrigs- og Socialministeriet, København.

Knieling, J. & Othengrafen, F. (eds.) (2009), *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Ashgate, Farnham.

Kulturarvstyrelsen (2009), *Brug havnen – industrihavnens kulturarv*, Kulturarvstyrelsen, København.

Lorentzen, A. & Hansen, C. J. (2009), "The Role and Transformation of the City in the Experience Economy: Identifying and Exploring Research Challenges", *European Planning Studies*, Vol. 17, No. 6, June, pp. 817-827.

Megafon (2008), *Plan 09: Holdningsundersøgelse – Planer og politik*, Megafon

Miles, M. & Hall, T. (eds.) (2004), *The City Cultures Reader*, second edition, Routledge, London.

Pløger, J. (2004), "Planlægning i en kompleks og plural verden—og for den meningsfulde by", i: H. S. Andersen & H. T. Andersen (Eds) *Den mangfoldige by—opløsning, oplevelse, opsplittning*, Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), København.

Sanyal, B. (ed.) (2005), *Comparative Planning Cultures*, Routledge, New York.

Sehested, K. (2003), *Bypolitik—mellem hierarki og netværk*, Akademisk Forlag, København.

Sørensen, M. T. & Bodum, L. (red.) (2009), *Kommuneplanregistrering 2009 – en registrering af indhold og organisering i arbejdet med de første 80 kommuneplaner, undersøgelse og rapport*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning på Aalborg Universitet for Plan09, Aalborg.

Therkildsen, H. P.; Hansen, C. J.; Lorentzen, A. (2009), The Experience Economy and the Transformation of Urban Governance and Planning, *European Planning Studies*, Vol. 17, No. 6, June, pp. 925-941.

Urry, J. (2004) Reinterpreting local culture, pp. 169-176 in Miles, M. & Hall, T. (eds.) (2004) *The City Cultures Reader*, second edition, Routledge, London.

Zukin, S. (2002) "Whose Culture? Whose City?" in Fainstein, S. S. & Campbell, S. (eds.) *Readings in Urban Theory*, second edition, Blackwell, MA.