



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 4: Kommunikationsanalyse



Barbara Le Maire Wandall



Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 4: Kommunikationsanalyse

Forfattere

Barbara Le Maire Wandall. Konsulentfirmaet ekstrakt

Serie

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 64-2009
Rapporten publiceres elektronisk på www.sl.life.dk

ISBN

ISBN 978-87-7903-300-6

Udgiver

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

Bedes citeret

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

Forside foto

Thomas Sick Nielsen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

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

Publikationen kan desuden downloades fra

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

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

Indhold

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

INDLEDNING

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

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

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

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

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

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

Metode

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

Analysen består af to dele:

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

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

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

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



Laswell's Kommunikationsmodel

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

ANALYSE

ALBERTSLUND:

Albertslundstrategien - en strategi for kommunens udvikling

Formidling:

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

Strategiens er overordnet disponeret som følgende:

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

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

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

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

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

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

Mængden af tekst er begrænset – i alt 32 sider, inkl. indholdsfortegnelse og forholdsvis mange og store illustrationer. Teksten er formuleret klart og "to the point", i et let tilgængeligt sprog, uden brug af indforståede fagtermer. Overskrifterne er formuleret som bogstavrim med brug af metaforer, som "Børneliv i bevægelse", "Miljø med medansvar", "Natur i nærheden", "Idræt og ildsjæle", osv., hvilket understøtter formidlingen af de bagvedliggende værdier for de enkelte temaer.

Strategien illustreres med store, farverige og stemningsskabende fotos, som viser glade og aktive børn og voksne, natur og lidt erhverv. Derudover er der anvendt enkelte overskuelige oversigtskort.

De kommunikative virkemidler er anvendt overbevisende, og understøtter strategiens forskellige formål, som udover at tydeliggøre kommunens overordnede vision og understøtte eksisterende politikker, også er at fungere som et eksternt brandingdokument og som et internt overordnet styringsredskab for kommunens politikere og forvaltning.

BALLERUP:

Vi satser på mennesker

Formidling:

Det afdæmpede forsidelayout signalerer forholdsvis klart, at strategien er et internt dokument. Et hurtigt kig i hæftet understreger dette. Titlen "Vi satser på mennesker" virker umiddelbart lidt ude af kontekst med hæftets fremtoning. Dette kommer imidlertid tydelig til udtryk i den tilhørende pjece, som formidler strategiens overordnede indhold i en mere tilgængelig form.

Teksten er disponeret i 3 dele:

- Planstrategi – herunder beskrivelse af 5 overordnede temaer (24 sider)
- Planredegørelse (11 sider)
- Udfordringer (12 sider)

Den overordnede disponering tydeliggøres med en forside for hver del (ensfarvet side, titel med hvid tekst).

I strategiens forord formidles den planmæssige kontekst og ramme for strategien, herunder den forudgående visionsproces ("Ballerup 2020"), som har bidraget til strategiens indhold. Samtidig gøres det i første linie klart, at strategien er et internt politisk dokument: "Kommunalbestyrelsen har vedtaget en planstrategi for kommunens fremtidige udvikling".

Strategien er på i alt 59 sider. Layoutkonceptet er enkelt, traditionelt rapport-layout, med én bred tekstkolonne og forholdsvis lille margin. I strategidelen er der store fotos, som følger sidebredden og dermed ikke har nogen yderligere grafisk effekt, end at illustrere det aktuelle emne og at bryde den lange tekst. Motiverne på de anvendte fotos er hovedsageligt fokuseret på natur og erhverv. I planredegørelsen suppleres teksten med store diagrammer.

Der er to overskriftsniveauer. Afsnitoverskrifterne er i samme type som resten af teksten, og fremstår rent grafisk lidt svagt på siden, hvilket gør, at teksten umiddelbart opleves lang og svært tilgængelig. Til gengæld er overskrifterne meget fortællende om indholdet, nærmest som statements, f.eks. "Bymidterne skal omdannes og de tre bydeles handels- og kulturliv styrkes". På grund af det meget enkle layoutkoncept får man desuden hurtigt overblik over teksten. Sproget er let tilgængeligt, direkte og "to the point", og er i virkeligheden meget mere bredt formidlende, end layoutet signalerer.

Strategiens form og layout afspejler i høj grad formålet som et internt overordnet styringsredskab for politikere og forvaltning. Der tages imidlertid hånd om formidlingen udadtil med den tilhørende "light"-udgave, som både i tekst og layout er illustrativ og let tilgængelig.

ROSKILDE:

Udvikling med omtanke

Formidling:

Forsiden er enkel og let anonym med en ensfarvet side, med en hvid silhuet af sorttønnen over en strandbred og giver umiddelbart indtryk af at være et internt dokument for politikere og forvaltning. Titlen, "Udvikling med omtanke", signalere seriøsitet og grundighed. Ved en overfladisk gennemgang af hæftet får man indtryk af at der formidles til en lidt bredere målgruppe, om end med en forholdsvis kompakt tekst og et stramt og afdæmpet layout med diskrete farver og forholdsvis små billeder.

Strategien er overordnet disponeret med

- Indledning, herunder en overordnet forståelsesramme for den videre læsning (1 side).
- Storytelling af byrådets vision for Roskilde kommune år 2030 (4 sider).
- Bymønster (14 sider).
- Kultur og Idræt (4 sider).
- Det åbne land (12 sider).
- Baggrundsviden og fakta om kommunen (4 sider).

Layoutet er enkelt. Den enkelte side er disponeret med en bred tekstkolonne og en smal kolonne i siden til tekstbokse og illustrationer. Tekstboksene anvendes til at opsummere byrådets konkrete handlings-tilkendegivelser.

Strategien indledes med brug af storytelling, som formidling af byrådets vision for Roskilde kommune år 2030. Fortællingen er baseret på en forestilling om en sorternes lufttur hen over kommunen - over Roskilde by og landsbyerne, over udviklede land- og naturområder, rekreative områder, trafik og infrastruktur, samt kultur og historie. Fortællingen sætter "scenen" for en overordnet

forståelsesramme af strategiens indhold. Byrådets konkrete vision (om at sætte borgerne i centrum, styrke Roskilde by som et stærkt center for kommunen, tilbyde et varieret uddannelses- og erhvervsliv samt at være brobygger mellem Sjællands- og Hovedstadsregionen) formidles lidt diskret i en tekstboks sammen med indledningen.

Strategien har stor fokus på at integrere både de nye geografiske områder (tidl. Ramsø og Gundsø kommuner) og de nye faglige områder (det åbne land), og er disponeret omkring de 3 overordnede emner, bymønster, kultur & idræt, og det åbne land. *Det åbne land* får som et nyt tema i kommunernes planlægning en fuld sides introduktion.

Sproget er let forståeligt, enkelt og direkte og tilpasset strategiens formål. De enkelte indsatsområder beskrives dog noget varierende: Enkelte med en overordnet introduktion til området, enkelte indledes med en kort værdibaseret tilkendegivelse, og andre går direkte til beskrivelsen af de (overordnede) konkrete målsætninger.

Selvom de enkelte tekstafsnit er forholdsvis korte, er det svært umiddelbart at få overblik over teksten, herunder de konkrete prioriteringer af indsatser. Nærlæser man teksten finder man konkrete tilkendegivelser, som umiddelbart synes at måtte være højt prioriterede i forhold til det overordnede emne, men som ikke er med i tekstboksene, f.eks. "Fastholdelse og videreudvikling af Roskildes alsidige byfunktioner", sikring af "... forbedret kollektiv trafikforsyning som supplement til privattrafikken".

Teksten er suppleret med illustrationer bestående af helsides oversigtskort og mindre fotos, der hovedsageligt er anvendt som grafiske elementer. Motiverne er overvejende landsystemninger og det åbne land.

En mere bevidst anvendelse af de kommunikative virkemidler, bl.a. med flere niveauer og tydeligere hierarki i teksten, kunne styrke strategien væsentligt både som dialog- og styringsdokument.

NÆSTVED:

Ny kommune - ny fremtid

Formidling:

Forsidelayoutet er karakteristisk for et kommunalt dokument, med kommunens logo nederst på siden og som et grafisk element. Et meget billedrigt og visuelt "mættet" indvendigt layout giver imidlertid indtryk af hovedsageligt at henvende sig ud ad til, til borgere, interessenter, aktører mv. Titlen, "Ny kommune - ny fremtid", vækker nysgerrighed og giver indtryk af at rumme en ny begyndelse for den ny Næstved Kommune.

Tekstens er disponeret som følgende:

- Indledning og introduktion (3 sider)
- Beskrivelse af de 10 temaer (10 sider)
- Bilag, beslutning om revision af kommuneplan samt status for planlægning (2 sider)

Layoutet er visuelt mættet, med forholdsvis tætskrevne sider, mange elementer og underliggende illustrationer som vandmærker. De enkelte sider er desuden opdelt på tværs, med en mere overordnet beskrivelse af kommunens tilgang til de enkelte temaer øverst, og beskrivelse af indsatsområder med en række handlingsorienterede tilkendegivelser nederst. Hvert tema er beskrevet på et opslag, hvilket giver et godt overblik.

Teksten formidles i et klart og let tilgængeligt sprog, og bærer præg af, at der dels er fokus på at samle den nye kommune til en helhed og dels, at byrådet tager deres opgave som politikere alvorligt. Dette understreges bl.a. med begreber som nærhed, tilhørsforhold og ansvarlighed, og i indledningen med "Strategien er bæredygtig, fordi den bygger på en levende dialog om at udvikle i respekt for det, vi er betroet".

Strategien har stor fokus på at styrke kommunens rolle i regional sammenhæng, med prioritering af arbejdspladser, virksomheder, handel, uddannelsesinstitutioner og kulturtilbud. Næstved beskrives som "hele kommunens lokomotiv".

Balancen mellem tekst og grafik er hårfin, og umiddelbart synes layoutet at være visuelt mættet. Men teksten får alligevel tilstrækkelig tyngde, og den overordnede disponering med brødtekst foroven og kortfattede beskrivelser af indsatsområder og intentioner, bidrager til læsevenligheden. Alt i alt understøtter det konsekvent anvendte koncept den tekstmæssige formidling, gør det nemt at få et hurtigt overblik og gør, at teksten kan læses på flere niveauer.

Strategien fylder i alt 33 sider, i et let tilgængeligt sprog, uden brug af indforståede fagtermer. Selvom siderne er forholdsvis tætskrevne, fungerer layoutkonceptet overbevisende i forhold til at formidle strategien udadtil, og samtidig fungere som et ".arbejdsredskab for kommunens politiske ledelse.." understøttes begge dele form og layout. I forbindelse med høringsfasen var der desuden udarbejdet en "light"-version af strategien, med henblik på en bredere formidling.

ODENSE:

At lege er at leve

Formidling:

Med titlen "At lege er at leve" og et stort farvefoto af en pige, der klatrer på en skulptur, giver forsidelayoutet forventninger om en let tilgængelig formidling af kommunens planstrategi. Ved en hurtig gennemgang af strategien får man imidlertid et lidt andet indtryk, som det også pointeres indledningsvist i beskrivelsen af kommunens overordnede vision: "Vi vil lege os til vækst. Vi tænker nyt, når det gælder erhvervsmæssig vækst. Det lyder sjovt. Det er alvor. For vi bruger legen som murbrækker til at øge alle muligheder for at få et endnu bedre liv i Odense".

Overordnet er strategien disponeret i 2 dele:

- Udfordringer, vision, strategi og indsatser
- Nyt indhold i kommuneplanen

Layoutet er umiddelbart enkelt og let, med en bred margin på alle sider, 2 overskriftsniveauer, 3 tekstspalter, illustrerende vignettefotos og tekstbokse til opsummering af henholdsvis potentialer og styrker og de strategiske indsatser. Det

er et layoutkoncept, som kræver en konsekvent disponering af teksten og en præcis balance mellem grafiske elementer på siden, hvis man skal hjælpe læseren til at holde overblikket. Dette skrider enkelte steder, hvor layoutet henholdsvis mættes med grafiske elementer og andre steder bliver lidt løst i kanten, og som læser risikerer man her at miste overblikket.

Strategien har stort fokus på at styrke kommunens rolle i regional sammenhæng, med prioritering af bosætning, arbejdspladser, virksomheder, uddannelsestilbud. Strategien tager udgangspunkt i Odenses geografiske placering og rolle som forbindelse mellem Øst- og Vestdanmark, og lægger bl.a. vægt på at profilere Odense som "Hele Danmarks mødested". Dette understøttes af oversigtskort, som diagrammatisk illustrerer den nære forbindelse både til Øresundsregionen og til Syddanmark.

Strategien fylder i alt 54 sider og formidles omhyggeligt og i et let tilgængeligt sprog. Der gøres rede for den planmæssige sammenhæng og processen omkring vedtagelsen af den endelige planstrategi. Strategien illustreres desuden grafisk med et oversigtskort, som på en meget enkel måde sammenfatter og illustrerer de overordnede pointer og indsatsområder. Illustrationer anvendes i øvrigt som grafiske og stemningsgivende elementer og som dokumentation af kommunens eksisterende kvaliteter. Formidlingsmæssigt kunne strategien dog styrkes væsentligt ved at skærpe layoutkonceptet blot en smule.

FAABORG-MIDTFYN

Forestil dig et moderne dansk Toscana...

Formidling:

Med titlen "Forestil dig et dansk Toscana..." og stemningsfulde fotos fra Faaborg-Midtfyn på en varm rød bundfarve, giver planstrategien klart indtryk af at være formidling og branding af kommunen udadtil, hvilket understøttes af indtrykket efter en første hurtig gennemgang af hæftet.

Disponering:

- Indledning (1 side)
- Vision og udfordringer (2 sider)
- Indsatsområder (16 sider)
- Udviklingsstrategien i funktion (4 sider)
- Baggrund og kommuneplan (5 sider)

Strategien præsenteres i en meget let tilgængelig form både hvad angår den sproglige og den visuelle formidling. Det gøres klart, at "Udviklingsstrategien er kernen i Faaborg-Midtfyn Kommunes virke." og "... et politisk og administrativt værktøj, der sikrer, at alle kommunens politikker og aftaler har et fælles afsæt og et fælles mål." Men strategien er også med sin form et stærkt brandingdokument.

Strategien fokuserer på udvikling af kommunen som bosætningskommune. Udgangspunktet er en erkendelse/anerkendelse af egne udfordringer som "udkantskommune" og udvikling af kultur og livskvalitet prioriteres højt i denne sammenhæng.

Titlens metafor "Et dansk Toscana", vækker straks billeder og stemninger hos de fleste, men efterlader dog samtidig en smule uvished om den mere konkrete fynske fortolkning/parallel, trods en klar og illustrativ formidling af strategien.

Layoutkonceptet er enkelt og overskueligt, og det er nemt at navigere i hæftet. De strategiske pointer og indsatsområder formidles på en klar og let tilgængelig måde. Hvert indsatsområde præsenteres på ét opslag, med baggrund og fokus på 1. side og konkrete forslag til projekter på 2. side, herunder tilhørende økonomisk overslag, en grov tidsangivelse for gennemførelse samt finansieringskilde. Der er 3 overskriftsniveauer, som anvendes konsekvent og bidrager til et hurtigt overblik over hierarkiet i teksten, og hvert indsatsområde indledes desuden med et kort værdibaseret statement. Illustrationerne relaterer sig til de forskellige temaer og anvendes som stemningsgivende grafiske elementer, samtidig med at de bidrager til billedet af strategiens overordnede vision om at skabe et dansk Toscana.

En konsekvent og overbevisende disponering af de forskellige temaer (både tekst og layout) bidrager alt i alt til overblikket og en høj grad af læsevenlighed.

HERNING:

Plan- og budgetstrategi 2007
- strategier for kommuneplan og Agenda 21

Formidling:

Med kommunens logo både nederst på siden og som del af et grafisk element, signalerer forside-layoutet klart, at kommunen er afsender for strategien. Motiverne på forsideillustrationerne giver billede af et aktivt byliv, kunst, kultur, idræt, natur og friluftsliv. Titlen, Plan- og budgetstrategi 2007 - strategier for kommuneplan og Agenda 21, understreger dokumentets status af et internt styringsredskab.

Strategien er overordnet disponeret i 5 dele:

- Indledning (5 sider)
- Vision, "Det vil vi" (27 sider)
- Status, "her står vi" (13 sider)
- Handling "Det gør vi i 2007" (14 sider)

Den overordnede disponering tydeliggøres med en forside for hver del (ensfarvet side, titel med hvid tekst).

Indledningsvist præciseres strategiens fokus (Herning som regionalt kraftcenter, udvikling af kommunens mellemstore byer og fastholdelse af landsbyer og landområder som livskraftige alternativer til de større byer), og dermed også den overordnede kontekst, strategien skal læses ud fra.

Strategien præsenterer 5 visioner, som skal opfattes som "...idealbilleder af fremtidens Herning.". De 5 visioner er:

- Den unge by
- Regionalt kraftcenter
- Den levende by
- Helhed og roller i bynetværk
- Borgernes Herning

Der ud over er der en selvstændig vision og strategi for Agenda 21-området, som tager udgangspunkt i de fælles mål, som er opstillet for "Dogme 2000 for kommuner og miljø" - et forpligtigede miljøsamarbejde, som Herning Kommune er en del af.

Den samlede mængde tekst er omfattende - i alt 67 sider. Men strategien kommer også vidt omkring, og bliver - sammenlignet med de øvrige case-strategier - meget konkret på indsatsområdet, f.eks. med: "Cykelsti fra Studsgård til Snebjerg" og "Sideudvidelse af Trehøjevej".

Layoutkonceptet er enkelt og stramt. De enkelte sider er disponeret med et sidehoved til overskrifter og fotos og en tekstdel i to kolonner. Der er i alt 5 overskriftsniveauer i samme type som resten af teksten. Selvom overskrifterne både er grønne og er større end brødteksten fremstår de rent grafisk lidt svagt på siden, hvilket gør, at teksten umiddelbart opleves som meget lang og lidt svært tilgængelig. Tema-overskrifterne er placeret over den højre kolonne, hvilket desuden gør det svært umiddelbart at forstå, hvor de enkelte temaer begynder og slutter - i hvert fald ind til man lige "afkoder" konceptet. Afsnitoverskrifterne anvendes ikke konsekvent i de forskellige afsnit (f.eks. side 30 og 32), hvilket medvirker til at teksten kan være svært at overskue.

Illustrationerne udgøres af små "vignet-fotos" og olivengrønne firkanter i sidehovedet, samt olivengrønne tekstbokse i brødteksten, som fremhæver visionerne. Der ud over er der indledningsvist et helsides oversigtskort over kommunen og enkelte diagrammer i statusdelen.

Strategiens lidt svært tilgængelige form og layout understøtter ikke umiddelbart målsætningen om at nå bredt ud til borgerne, men kan fungere udmærket som et internt overordnet styringsredskab for politikere og forvaltning.

TREKANTOMRÅDET DANMARK (Billund, Fredericia, Kolding, Middelfart, Vejen, Vejle):

Planstrategi for Trekantsområdet Danmark

Formidling:

Med et meget billedrigt og visuelt "mættet" forsidelayout, som næsten overmander dokumentets titel og afsender, og med statements ("Videnbaseret udvikling", "Tydelige røgsignaler fra...ildsjæle", "oplevelsesøkonomi", mv.) som grafiske elementer, er førstehåndsindtrykket lidt usikkert i forhold til, hvad Trekantområdets planstrategi er for en type publikation.

Dette præciseres dog i indledningen hvor det gøres klart, at "hæftet beskriver den samlede planstrategi for Trekantområdet Danmark og er grundlaget for ... den fælles hovedstruktur.." og "..den mere detaljerede kommuneplanlægning i de seks kommuner".

Formidlingsmæssigt har denne planstrategi en særlig udfordring i at skabe engagement hos borgerne i 6 forskellige kommuner, som i forvejen forholder sig til at være nyligt sammenlagte af yderligere kommuner. Set i denne kontekst kan konceptet "Trekantområdet" derfor meget let virke abstrakt for den enkelte borger.

Strategien er overordnet disponeret i 3 dele:

- Indledning (4 sider)
- Tværgående indsatsområder (5 sider)
- Sektorielle indsatsområder (11 sider)
- Baggrund og forslag til handlinger (5 sider)

Det grundlæggende layoutkoncept er umiddelbart enkelt, med et tværgående grafisk element (collage med tekst og grafik), som deler siden i 2. Nederst er teksten, som er i 4 spalter (hæftet er i lavformat), og øverst er der plads til at fremhæve mål og særlige pointer. Der er 2 overskriftsniveauer.

Siderne er - ud over den tværgående collage - sat op med en svagt fremhævet underliggende tekst og grafik, med geometriske figurer (hovedsageligt trekanter) og udtryk og ord, som "branding - branding - branding", "Trekantområdet - knap så firkantet", "Spaghattiby i skysovs", mv.

De grafiske elementer anvendes på alle sider. Effekten er imidlertid, at layoutet tager magten fra teksten, som om den ikke er så vigtig - og det er ærgerligt, for den sproglige formidling af strategien er overskuelig og let tilgængelig. En seriøs læsning kræver, at man kan abstrahere fra de visuelt mættede sider. Kan man det, bidrager de grafiske statements og metaforer til at give et billede af det bagvedliggende værdisæt for strategien.

Illustrationerne relaterer sig til de forskellige temaer og anvendes som stemningsgivende grafiske elementer, og bidrager til billedet af strategiens overordnede fokus om udvikling af Trekantområdet som en kreativ vækstdynamo. Strategien er (også på grund af processen i sig selv) et godt udgangspunkt for samarbejdet i de 6 kommuner.

Hæftets form og layout understøtter imidlertid de 6 bærende værdier i Trekantområdets vision (fællesskab, identitet, kvalitet, nytænkning, attraktivitet og bæredygtighed), og udfylder på den måde fint rollen som brandingdokument og som overordnet styringsdokument og fælles intern reference, som dog kunne styrkes væsentligt, med en mere balanceret anvendelse af virkemidler.

SAMMENFATTENDE KONKLUSION

På baggrund af vurderingen af de 8 cases, kan det konstateres, at der er væsentlig forskel på, hvordan kommunikationsopgaven i forbindelse med planstrategierne prioriteres i kommunerne.

Som udgangspunkt er det en kompleks opgave, at lave en god formidling af en planstrategi. Strategierne skal typisk opfylde flere forskellige formål og henvende sig til vidt forskellige målgrupper – både til den almindelige borger, interessentgrupper, virksomheder og til henholdsvis politikere og forvaltning. Også i de tilfælde, hvor strategien udelukkende har til formål at udgøre et internt styringsredskab, ligger der et iboende dilemma i forhold til at de samtidig skal formidles på en måde, så borgere og interessenter kan forholde sig til strategien i forbindelse med en høringsfase. I flere tilfælde udgør strategien desuden et

brandingdokument, som skal præsentere kommunen udadtil. Derfor er udgangspunktet for at vurdere strategierne også bredt.

Kommunikationsanalysen har udelukkende fokuseret på planstrategien. Men i de fleste kommuner står denne ikke alene. I flere tilfælde har planstrategien været opsamling på en tidligere visionsproces, i forbindelse med kommunesammenlægningen, hvor der har været brugt mange ressourcer på kommunikation og formidling, både i form af borgermøder og publicering af pjecer og foldere, osv. Enkelte kommuner begrundede en begrænset prioritering af kommunikationsindsatsen for planstrategien hermed. Andre kommuner, som f.eks. Herning, har ved siden af planstrategien udarbejdet politikker på en lang række områder, som formidles hver for sig i pixi-bog format, med en overordnet vision og handlingsorienterede tilkendegivelser for hvert politikområde.

Flere kommuner, bl.a. Ballerup og Næstved, har desuden suppleret det konkrete forslag til planstrategi med en folder, eller et mere let tilgængeligt dokument i form af en pixi-udgave af strategien. I Ballerup har man valgt, udelukkende at arbejde med planstrategien som et internt arbejds- og styringsredskab, hvilket både form og layout på strategien også tydeligt afspejler. Derfor valgte man at udarbejde en mere let tilgængelig populær-version af strategien i forbindelse med høringsfasen. I Næstved har man også udarbejdet en pixi-udgave af strategien. Her har man valgt, at planstrategien ud over at være et internt arbejds- og styringsredskab, også skal være en information til borgerne om byrådets visioner og prioriteringer, og man ønskede at kommunikere strategien bredt ud til borgerne. Tilflyttere til Næstved Kommune får desuden planstrategien tilsendt, som en del af en større velkomstpakke.

Uanset processens indfaldsvinkel (se *proces og strategiformer* i konklusionen, notat 3) er det i alle tilfælde den politiske ledelse, som er afsender på strategien. Dette gøres i de fleste tilfælde klart, allerede i indledningen, hvor også den overordnede planmæssige kontekst for strategien typisk præsenteres.

Modtagerne for planstrategien er en mere kompleks gruppe, fra den almindelige borger til interessenter, erhvervsliv, potentielle tilflyttere, politikere og forvaltning. Derfor er det også en kompleks opgave at lave en samlet formidling af planstrategien i ét dokument. Dette afspejles i flere af strategierne, hvor dilemmaet om målgruppe (borgere eller politikere og forvaltning) bliver tydeligt, og man får sat sig mellem to stole, hvad angår kommunikationen udadtil. Men det er ikke umuligt, og flere af de vurderede strategier formår da også at ramme bredt. F.eks. er Næstveds planstrategi et godt eksempel på en strategi, der kan læses på flere niveauer og af målgrupper med varierende forudsætninger, med en klar og overskuelig struktur og et klart hierarki imellem de forskellige tekstniveauer.

I flere af strategierne er layoutet anvendt som et effektivt kommunikativt virkemiddel, der sammen med en bevidst disponering af teksten kan understøtte den samlede formidling. Når man ser på hvordan de kommunikative virkemidler er anvendt i de forskellige planstrategier er det imidlertid tydeligt, at der er stor forskel på hvor bevidst, der er arbejdet med disse. Ikke desto mindre er brugen af virkemidler af stor betydning for effekten, uanset om det er som et internt politisk, eller om det er udadvendt kommunikation til borgere, interessenter og aktører.

Det er ikke muligt generelt at sige, hvad der er god formidling, da det afhænger af den konkrete situation – af formål, målgruppe, kontekst og de konkrete budskaber.

Men der er en række generelle overvejelser, det altid kan betale sig at gøre sig, og som nedenfor er formuleret som anbefalinger.

Anbefalinger:

Tænk kommunikationen som en del af strategiprocessen:

Som udgangspunkt er det altid en god idé at overveje, hvordan man vil sikre den formidlingsmæssige del af strategiarbejdet allerede tidligt i processen. Er der en kommunikationsmedarbejder i projektgruppen, eller hvordan sikrer man input og sparring undervejs?

Desuden kan det anbefales, at få udarbejdet en overordnet kommunikationsstrategi og en plan for kommunikationen. Strategien skal beskrive de overordnede mål, prioriteringen af målgrupper og de overordnede rammer for kommunikationen, mens planen er en mere detaljeret beskrivelse af kommunikationen igennem hele forløbet med at udarbejde planstrategien, og en definition af rammerne for hvordan kommunikationen rent praktisk skal gribes an i processen.

Det er også vigtigt at tage stilling til, hvad der skal til, for at formidlingen er vellykket. På baggrund af målformuleringerne opstilles en række succeskriterier. Disse skal være enkle og målbare, så det er nemt at vurdere, om målet er nået.

Vær bevidst om hvordan I kommunikerer strategien:

Hvad skal planstrategien formidle, hvad skal den kunne, og hvad skal der opnås? Målet for kommunikationen skal identificeres, ligesom de relevante målgrupper (både interne og eksterne) for planstrategien skal afklares. Hvilke budskaber skal kommunikeres til hvem? - og hvordan skal det foregå?

Det er også vigtigt allerede tidligt i forløbet, at gøre sig overvejelser om hvordan strategien skal formidles. Hvilke kommunikative virkemidler skal anvendes og hvordan? Hvad skal det trykte dokument udtrykke? Hvordan skal teksten struktureres – skal den kunne læses på flere niveauer? Hvilket sprog skal den skrives i – et akademisk planlæggerprog eller let tilgængeligt for alle? Hvordan skal illustrationerne bruges? – skal de understøtte eller dokumentere teksten, eller skal de anvendes som grafiske elementer – eller begge dele?



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 4: Kommunikationsanalyse

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

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