

19. december 2006

Hvidbog – emner og metoder i planstrategiprocesserne

Styregruppen for Plan09 har afgjort 1. udbudsrunde. Ud af de 27 forslag til eksempelprojekter, der repræsenterer 39 kommuner, har styregruppen udvalgt 5. Ansøgningerne reflekterer en interesse og et behov for et særligt fokus på fire emner i netværksaktiviteterne i 2007:

- Samspillet mellem planstrategien og den regionale udvikling
- Kultur og kreative erhverv i planlægningen
- Udvikling af nærdemokratiet
- Det åbne land i planstrategien

Hvidbogen samler og skaber overblik over ansøgningernes ideer og metodiske redskaber fra 1. udbudsrunde.

Kommunerne har valgt at gå til udfordringen på vidt forskellig vis, både når det gælder metodiske redskaber såvel som emner og temaer for planstrategien. De overordnede emner er;

Nærdemokrati og inddragelse

- Helhedsstrategi
- De nye kommuners identitet og branding
- Erhvervsudviklingen i kommunen
- Politisk ejerskab og gennemsigtighed i planlægningen
- Bymønstre
- Regional udvikling
- Det åbne land

Kommunerne har i ansøgningerne været kreative i behandlingen af emnerne. Derfor spænder de ofte over to eller flere emner eller der vil være overlap.

På baggrund af hovedtemaerne fra 1. udbudsrunde igangsætter Plan09 i 2007 en række netværksaktiviteter, herunder workshops og seminarer.

Gennemsigtighed kan skabes gennem **nærdemokrati og inddragelse**, hvilket er et af hovedemnerne i ansøgningerne. Forud for kommunesammenlægningerne er opmærksomheden på dette emne skærpet, idet kommunerne ønsker at de nye borgere inddrages i processen om at skabe en god kommune, hvor så mange interesser som muligt er repræsenteret. Denne udfordring rejser mange spørgsmål om hvordan borgerne kan motiveres til at deltage og hvordan der skabes en bred repræsentation.

Mange kommuner vil gerne bruge planstrategien som den røde tråd i kommunens udvikling, der skal afspejle de politiske visioner. Endvidere er der et ønske om at gøre planstrategiprocessen mere gennemsigtig, samt at skabe sammenhæng mellem kommuneplanen og andre planer såvel som mellem forvaltningerne. **Helhedsstrategien** betragtes som et ledelsesværktøj, der skaber kontinuitet i kommunens processer.

Endnu en gruppe af kommuner er optaget af at identificere kerneværdier i arbejdet frem mod **kommunens identitet og brand**. Ideen er at identificere kommunens potentialer og være opmærksomme på de særlige tilbud kommunen har. Processen er i ansøgningerne koncentreret omkring et tema som fx livskvalitet.

Fokus på erhvervsudvikling er differentieret i infrastrukturel udvikling, regional integration, iværksætteri samt vilkår for **erhvervsudvikling i kommunen**. En planstrategi med udgangspunkt i erhvervsudviklingen er for flere kommuner det rationelle valg. Med økonomiske argumenter vælger kommunerne at fokusere på hvordan erhvervslivet kan udvikles og fastholdes.

Det politiske ejerskab til planstrategien er en brugt term i ansøgningerne, idet kommunerne ønsker at planstrategien reflekterer de kommunalpolitiske mål. Igen skal planstrategien fungere som et ledelsesværktøj, der formår at omsætte de politiske beslutninger og valg til handlinger.

Da kommunerne fysisk bliver større vil flere kommuner end tidligere omfatte en større by eller der vil ligge en i nabokommunen. Det er en udfordring at få integreret land- og byområder for at forhindre en øget skævhed mellem land og by. Nogle kommuner har fokus på **bymønsteret** og hvordan landområderne kan forsyne byen med fx arbejdskraft. Der er ligeledes fokus på hvordan udviklingspotentialerne i kommunens landområder identificeres og understøttes.

Regional udvikling bliver kun behandlet i anden kontekst fx i forbindelse med erhvervsudvikling eller bymønster. De få ansøgninger, der har dette fokus, mener at den fælles indsats er nødvendig for at styrke den enkelte kommunernes position.

Det åbne land får generelt ikke meget opmærksomhed i ansøgningerne. De få der alligevel har valgt dette fokus, retter opmærksomheden mod bl.a. natur og landskaber, grænsen mellem by og land, eller sammenhænge på tværs af kommunegrænserne. Udfordringen er at differentiere planlægningen afhængig af områdetyper eller – karakteristika. Også udnyttelsen af det åbne land til rekreative formål, er et omdrejningspunkt. Der er ligeledes fokus på hvordan der skabes politisk ejerskab til opgaven.

Den fokuserede projektbeskrivelse

Størstedelen af projektforslagene omhandler den generelle brug af planstrategien og hvordan planstrategien kan spille en rolle ifht. nærdemokrati og borgerinddragelse. Dette er en omfattende og på mange måder uhåndterbar proces. Kommunerne vil generelt gerne give planstrategien en central og vigtig rolle, men flere eksempler viser at planstrategien mister sin funktion hvis ikke den er funderet i fx kommunens værdier eller aktiviteter. Af samme grund har de ansøgninger med et specifikt omdrejningspunkt mest tydeligt formået at skabe en klar og naturlig proces hen mod planstrategien.

Et eksempel kan være; *"Vi vil gerne inddrage borgerne i planlægningen"* eller *"vi behøver at kende borgernes holdninger til udvidelsen af byen mod øst"*. Hvor det ikke er naturligt hvilke skridt der skal tages for at afdække det første ønske, er det modsat klart hvilke der skal tage for at afdække det næste.

Enkelte kommuner har valgt at være endnu mere specifikke og har bygget projektforslaget op om en event, der bliver højdepunktet for projektet. Denne form skaber synlighed omkring processen.

Spektret af metoder

Følgende afsnit er en oversigt over de metoder kommunerne har valgt at bruge i projektforslagene. Metoderne er opstillet i figuren i det særskilte figur "Metoder i planstrategiprocesen".

Første skridt på vejen mod erfarings- og vidensdeling, er en skærpet opmærksomhed på det brede spektrum af metoder kommunerne gør brug af. Overordnet støtter kommunerne sig op af metoder som ABCD-metoden og SWOT-analysen, der i nogen grad bliver tilpasset de enkelte projekter.

Metodisk ligger fokus på borgerinddragelse og nærdemokrati. Enkelte kommuner har valgt at tematisere processen i forhold til de værdier eller udfordringer der er centrale for kommunen, hvilket har medført alternative metoder.

Erfaringerne fra første generation af planstrategier har resulteret i at disse planstrategier tænkes mere udadrettede og visionære. Ansøgningerne deler sig i to: De der retter fokus mod de interne processer i kommunen og de der retter fokus udadtil. Igen er overgangen flydende, men styrkerne i de to retninger er meget forskellige.

Rækkefølgen for hvordan de metodiske redskaber bruges er overvejet af alle kommuner, men der er stor forskel på, hvorvidt procesbeskrivelserne er målrettede og gennemskuelige.

Ansøgningerne til 1. udbudsrunde er dog i højere grad end tidligere planstrategier præget af et udadrettet fokus.

Opdelinger og grupperinger er samlet i en særskilt figur. Denne skal opfattes som et redskab til at navigere rundt i de mange metodiske forslag kommunerne har bidraget med. De overordnede metoder eller modeller er anbragt for sig øverst i modellen idet de fungerer som styreredskaber.

Den indadrettede udfordring

Den egentlige proces omkring planstrategien ligger i høj grad inden for kommunen, derfor er det naturligt at der fokuseres på hvordan denne gennemføres. En nytænkning af planstrategien starter hos kommunens medarbejdere, hvilket afspejler sig i, at flere ansøgninger har fokus på kompetenceudvikling som et afgørende element for at kunne løfte opgaven. Uddannelsen i kommunerne rettet forskelligt, men er store træk koncentreret mod politikerne eller medarbejderne.

Metoder til involvering af politikerne

Enkelte ansøgninger fokuserer på, at kommunalpolitikere ikke kun skal have holdninger til kommunens udvikling, men skal uddannes i kommunens områder og miljøer. De skal fx have kendskab til de særlige miljø- og naturkvaliteter, der findes i kommunen, dette kan skabes gennem studieture. Politikerne skal også fremsætte realistiske løsningsmuligheder, som borgerne kan forholde sig til. Flere ansøgninger lægger vægt på, at gennemsigtigheden og kommunikationen mellem borger og politikere lettes.

Metoder til kompetenceudvikling i administrationen

Flere peger på, at en af de største udfordringer i nytænkningen af planstrategien ligger i at ruste kommunens personale til de nye arbejdsgange. Et større program for kompetenceudvikling, værdsættende undersøgelser, coaching og uddannelse, skal imødekomme de nye krav til kommunikation, samarbejde og projektarbejde.

Den udadrettede udfordring

Når fokus vendes og rettes udad kan der sigtes i mange retninger: Mod borgerne, virksomhederne, foreningerne, naturen eller andre kommuner. Kommunerne metodevalg er bredt i forsøget på at nå de enkelte målgrupper.

Metoder rettet mod Involvering borgerne

Flere ansøgninger lægger vægt på, at borgernes stemme er den vigtigste i planstrategiprocesen. Mange kommuner ønsker ikke kun at høre Tordenskjolds soldater, men søger en bred repræsentation. Derfor vil kommunen i højere grad opsøge borgere eller bruge events til at motivere til deltagelse i processen.

Nogle kommuner vælger at øge repræsentationen og meningsafgivelsen ved at bruge af digitale medier. Flere kommuner satser på den øgede brug af internettet.

Foruden bruges traditionelle metoder som borgerhøringer, konferencer, fremtidsværksteder og workshops. Der er flere eksempler på at de fået en ny dimension, som allerede nævnt ved brugen af internettet, men også gennem nye former for inddragelse af minoritetsgrupper eller lokalsamfund.

Metoder rettet mod et udvalg af borgere

Der er to segmenter indenfor denne kategori - udvælgelsen af kommunens ildsjæle og nøglepersoner eller repræsentativ udvælgelse.

Der udvælges borgere, enten tilfældigt, fordi de har en ønskværdig profil eller fordi de er bosiddende i et specifikt geografisk område. Mange kommuner prioriterer at få de toneangivende borgere, nøglepersoner og kommunale profiler i tale. Dette sker primært ved oprettelsen af paneler, fokusgrupper eller fora, hvori visioner, problemer og værdier afklares.

Kommunerne ønsker at der skal være prestige i at deltage i udvalgene. Den repræsentative udvælgelse sker tilfældigt eller gennem 'jobannoncer' hvor kommunen søger borgere til deltagelse. Dette udvalg vil i mange tilfælde blive brugt i en debat med kommunens beslutningstagere.

Metoder til formidling

Bevidstheden omkring formidling er generel. Udover brugen af Internettet er udarbejdelsen af foldere den mest almindelige formidlingsform. Få indarbejder kortlægning/landkortet som en referenceramme for kommunikationen omkring det fysiske rum.

En ansøgning foreslår, at et centralt sted i kommunen bruges som 'atelier' for udviklingsplanerne. Enkelte kommuner bruger som beskrevet events til at tiltrække medier såvel som borgere. Events har forskellig medieegnethed.

Metoder til baggrundsanalyse

Uanset hvilket emne eller metode kommunerne vælger for deres planstrategi, opfattes baggrundsanalyser af mange som altafgørende for en god planstrategi. Gennem erfaringer fra tidligere projekter og analyser, desk research og rådføring med eksperter, forsøger kommunerne at skabe gode processer og strategier. Eksempelvis skelnes der mellem hvilke problemstillinger, der længe har optaget kommunen, men endnu ikke er løst, hvilke der er løst og hvilke der er nye. På den måde vil kommunen være forberedt på budskaberne fra borger eller erhvervslivet.

En af udfordringerne ligger i at samle tidligere strategier og masterplaner fra de gamle kommuner, flette dem sammen og respektere de værdier de indeholder.

Metoder til samarbejdet/erfaringsdeling med andre kommuner

Samarbejdet mellem de nye kommuner fylder af kun lidt i ansøgningerne, idet fokus ligger på sammenlægningen af de gamle kommuner og den nye kommune som en helhed. Derfor er metodeudvalget i dette afsnit snævert.

Primært vil der blive brugt netværk når erfaringerne skal deles mellem kommunerne. Disse kan være bundet op på fælles problemstillinger eller interesser. Også konferencer er et middel til vidensdeling, og kommunerne er opmærksomme på at invitere på tværs af kommunegrænserne.

Metoder rettet mod erhvervslivet og andre aktører

Erhvervslivet spiller i enkelte ansøgninger en væsentlig rolle i processen frem mod den nye planstrategi. De involveres gennem partnerskaber, konkurrencer (arkitektur), interviews mv. Målet er at få erhvervslivet engageret i formuleringen af kommunens visioner og ideer. Der lægges vægt på, at muligheden for at deltage lettes – derfor introduceres bl.a. topmødemodellen.

Enkelte kommuner vægter at indbyde erhvervslivet til kreative workshops, fx om multifunktionalitet i erhvervsområderne.