

**EVALUERING AF INDDRAGELSESPROCES
VED PLAN09-EKSEMPELPROJEKT
'NYE PLANPRINCIPPER I DET ÅBNE LAND'**

Evaluering af Plan09-eksempelprojekt 'Nye planprincipper i det åbne land'

Forord

Efter endt borgerinddragelse har det været Skive Kommunens ønske at få en ekstern evaluering af Plan09-inddragelsesproces med 5 udvalgte studiegrupper. Til dette formål er metopos ApS by- og landskabsdesign valgt som evaluator.

Forudsætninger for evalueringen

Evalueringen tager kun udgangspunkt i de deltagende borgeres mening og er således ikke et fuldt ud nuanceret billede af inddragelsesprocessen. Denne evaluering skal sammenholdes med kommunens egen overordnede evaluering af hele processen.

Evalueringen er gennemført efter to metoder: det kvalitative interview og en SWOT analyse, som gensidigt supplerer hinanden. Opsamlingen på disse to dele ligger til grundlag for selve evalueringen – der vil blive gengivet særlige udsagn fra de to metoder, som er med til at understøtte evalueringen,

Både det kvalitative interview og SWOT-workshoppen har taget udgangspunkt i emner som:

Kompetenceniveau og kompetenceudvikling:

Hvor godt har deltagerne på forhånd følt sig rustet til debatten. I hvor høj grad oplever deltagerne, at processen har øget deres forudsætninger for at indgå i lignende forløb, eller på anden vis bidrage til lokaludviklingen.

Arbejdsform:

Hvad har været anvendt af workshops, seminarer, arbejdsgrupper mv. Og hvordan har det virket.

Projektforløb og tidsramme:

Hvordan har planlægningen af forløbet virket.

Dialog med de øvrige borgere. Legitimering af studiegrupperne og den særlige proces:

Hvordan har kontakten til det øvrige lokalsamfund fungeret. Og skal kommunikationen ændres/planlægges anderledes.

Lydhørhed og gennemslagskraft:

Har studiegruppen en opfattelse af at deres arbejde er indgået i en kvalificering af kommuneplanforslaget. Og har der været en lokalpolitisk tilstedeværelse i processen.

Forslag til forbedringer og videreudvikling af modellen:

Hvad kan gøres bedre i næste inddragelsesproces.



Selve evalueringen tager udgangspunkt i de samme emner, men fokus ligger på særlige væsentlige debatpunkter og konklusioner. Det er derfor ikke alle emner, som tages op i evalueringen.

Studiegruppernes sammensætning og ildsjæle i lokalsamfundet:

Det har overvejende været de lokale beboere selv, som har meldt sig til processen. I et enkelt tilfælde er studiegruppen sammensat ved, at en enkeltperson har taget initiativ til at ringe rundt og samle folk ind. Ud fra interviews og SWOT-analyse har der ikke i nogen af grupperne været tydelige tegn på, at nogen i lokalsamfundet har følt, at de er blevet overset.

Undervejs har det været muligt for nye interesserede at melde sig til arbejdet i studiegrupperne, hvilket dog ikke har været tilfæl-



SWOT-analyse hos studiegruppen Lihme

det i de fleste studiegrupper. Nogle af de etablerede studiegrupper har selv været ude at headhunte folk til gruppen, hvis de har følt behovet for det i forhold til deres arbejde. Dette viser, at de har været bevidste om, at de til tider har haft brug for flere ressourcer i gruppen. Det er blevet påpeget af flere, at medlemmerne internt i studiegruppen var gode til at hjælpe hinanden, hvis tidspresset blev for stort.

Det står klart, at det er lokale ildsjæle i alle de 5 lokalsamfund, der driver arbejdet i studiegrupperne. Deltagerne selv omtaler sig som 'Tordenskjolds soldater' med positivt fortegn.

"I vores lille bysamfund er det tit de samme, der bliver spurgt – men det er også de samme, der siger ja og de samme, der siger nej. Det er de samme personer, der trækker læsset – 'Tordenskjolds soldater'. Ingen er dog fornærmede over, hvem der er med i gruppen."
Deltager OC i studiegruppen Lihme.

I forhold til det demokratiske aspekt ved borgerinddragelsesprocesser kan man diskutere, om man rammer bredt nok i forhold til hele lokalsamfundet – med hensyn til at det måske er et smalt segment, man får fat i, når man griber fat på de eksisterende ildsjæle.

Svaret på incitamentet for de deltagende til at deltage i Plan09-inddragelsesprocessen kan, på tværs af forskellige udgangspunkter, koges sammen til en lyst til at gøre noget aktivt for lokalsamfundet, og være med til at sælge deres egn til nye tilflyttere for at opretholde deres lokalsamfund.

Studiegrupperne påpeger, at det er vigtigt at gruppen er bredt sammensat og det er en generel holdning, at gruppen skal være socialt stærk. Det sociale i gruppen er vigtigt i forhold til at bibeholde drivkraften i arbejdet. I SWOT-analysen fremhæves en dårlig stemning eller en manglede kommunikation internt i studiegruppen som en stor udfordring for en velfungerende gruppe

Generelt virker det, som de forskellige studiegrupper har fungeret godt socialt og har udvist respekt for hinandens holdninger og

tolerance overfor forskellige meninger. Sagt med det forbehold, at der fra to af grupperne dukkede under halvdelen op til evaluering - så det kan være, at der i disse grupper sidder nogle deltagere med en anden holdning.

Forståelse for de eksterne rådgiveres rolle:

Overordnet er der en positiv holdning til de eksterne rådgivere. Nogle grupper fremhæver det som særligt positivt, at de eksterne rådgivere har været med til at åbne deres øjne for nye elementer i deres nærområde, som de ellers ikke har været opmærksomme på.



SWOT-analyse hos studiegruppen Durup

"Det har givet nogle muligheder for, at diskutere nogle nye emner på en ny måde og interessen for ens egen er blevet større og derved også engagementet. Vi fik input til diskussioner i lang tid efter." Deltagere SA & JB i studiegruppen Durup.

Rådgivernes evne til at tilgå lokalområdet med en ydmyghed over for den lokale kontekst bliver fremhævet som en vigtig faktor. Det er vigtigt at de lokale beboere ikke føler, at de bliver påtvunget en ny holdning til deres lokalsamfund. Desuden nævner studiegrupperne, at det har virket som om, deres egen viden om lokalsamfundet har kunnet give noget tilbage til de eksterne rådgivere. Således har der i de fleste studiegrupper været en god synergi mellem lokalkendskab og ekspertviden.

Forståelsen for de eksterne rådgiveres rolle stiger i takt med studiegruppens overordnede forståelse for det endelige mål med den overordnede Plan09-inddragelsesproces. Hvis en pågældende studiegruppe tidligt i fasen har været i gang med planlægningen af et meget konkret projekt, så er der en tendens til, at studiegruppen har svært ved at forstå, hvorfor det er relevant at få input fra de forskellige eksterne rådgivere - hvis det ikke nødvendigvis giver input til studiegruppens specifikke projekt med det samme.

Det er en udfordring at tydeliggøre de eksterne rådgiveres berettigelse, hvis studiegruppen er langt i deres egne idéer i forhold til konkrete projekter. Studiegruppen kan have svært ved at relatere de eksterne rådgiveres inputs til studiegruppens egne specifikke projekter, hvis studiegruppen ikke har en forståelse for det helhedsorienterede tiltag i Plan09-inddragelsesprocessen.

I SWOT'en kom forskellige forslag frem i forhold til at styrke de eksterne rådgiveres rolle - de forskellige forslag afspejler den enkelte gruppes holdning til de eksterne rådgivere. I studiegruppen Resen, hvor de i lang tid før Plan09-inddragelsesprocessen har arbejdet med projektet 'Multipark', var holdningen, at eksperterne skulle involveres mere aktivt og flere nye eksperter udvælges efter, at man har lagt sig fast på de opståede projektmuligheder.

Ulempen ved dette forslag er, at man risikerer at miste det overordnede formål med plan09-inddragelsesprocessen - nemlig at studiegruppen opnår en kvalificeret viden om mange forskellige temaer i deres lokalområde, før man ligger sig fast på en specifik udviklingsstrategi.

Samtidigt har der været mulighed for, at grupperne kunne bede om hjælp til forskellige emner - som flere også har benyttet sig af. Så muligheden som studiegruppen efterspørger, er allerede til stede i processen - men idéen om den overordnede udviklingsstrategi for lokalsamfundet skal tydeliggøres, så deltagerne i studiegruppen forstår relevansen af nye tilgange til lokalsamfundet, som ikke direkte omhandler det enkelte projekt, men i stedet giver mulighed for en kvalificering af hele lokalområdet.

Overordnet har der, som før nævnt, været generel stor tilfredshed med de eksterne rådgivere og muligheden for at få nye perspektiver på egne holdninger til lokalsamfundet.

Projekt og proces:

Det har været slående, at mange af deltagerne i studiegrupperne var været involveret i andre projekter, før de selv tilmeldte sig eller blev udvalgt til studiegrupperne. Projekterne, som de har arbejdet med foregående, er oftest indgået i Plan09-inddragelsesprocessen, som et specifikt udviklingsprojekt eller har ligget til grundlag for et nyt projekt. F.eks. Multiparken i Resen, som studiegruppen Resen har arbejdet med 2 år forud Plan09-processen.

Dette kan være et problem i forhold til en ukonstruktiv fragmentering af studiegruppen i to lejre, folk med interesse i et specifikt projekt og folk med en overordnet generel interesse i lokalsamfundets udvikling. Dette virker dog ikke, som om det har været et stort problem for grupperne, og de fleste studiegrupper har været gode til at integrere deres andre oprindelige projekter i Plan09. På den måde har der været en god vekselvirkning mellem praktiske og teoretiske diskussioner. Som nævnt i foregående afsnit om 'Forståelse for de eksterne rådgiveres rolle' kan der ligge en risiko i, at de pågældende studiegrupper, som har et konkret projekt i 'bagagen', kan være svære at få til at forholde sig til den overordnede strategi, da det konkrete projekt fylder meget i bevidstheden af studiegruppen.

På den anden side, har det være en fordel i, at et af de opståede projekter under Plan09 er kommet langt. Så det har været muligt at vise det øvrige lokalsamfund at 'det nytter noget' - det giver en synlig gevinst for lokalsamfundet at deltage i en borgerinddragelsesproces. Det giver studiegrupperne en stor tilfredshed omkring at have udrettet noget.

Dette kommer til udtryk i følgende kommentar fra studiegruppen Resen på spørgsmålet om de føler, at processen har været deres engagement værd:

"Ja, bestemt - fordi det har været en kæmpe hjælp og vi har fået rigtig gode idéer til, hvordan vores område skal udvikles. I forhold til Multiparken, fik vi en masse forærende - vi fik vores område aktiveret og håber på at politikerne vil få endnu mere øje på Multiparken efter den har været med i Plan09. Det påvirker det forhåbentligt også økonomisk."

Deltagere JH & LB fra studiegruppen Resen.



SWOT-analyse hos studiegruppen Selde

Tidsrammen og overblikket:

Den lange proces på 1½ år har ikke umiddelbart virket afskrækkende på studiegrupperne. Det kan bl.a. aflæses i, at der er få deltagere, som er faldet fra studiegrupperne undervejs. I SWOT-analysen bliver den lange proces ikke fremhævet som en svaghed, men som en styrke i forhold til, at der har været god tid til at sætte sig ind i tingene. Det har snarere været det at bevare overblikket over hele processen, som i visse tilfælde har været problemet. For nogle studiegrupper har starten af processen virket forvirrende og afslutningen for andre af grupperne har været uforløst. De mener ikke, at de har haft mulighed for at se deres endelige materiale, inden det blev bearbejdet videre til kommuneplanforslaget.

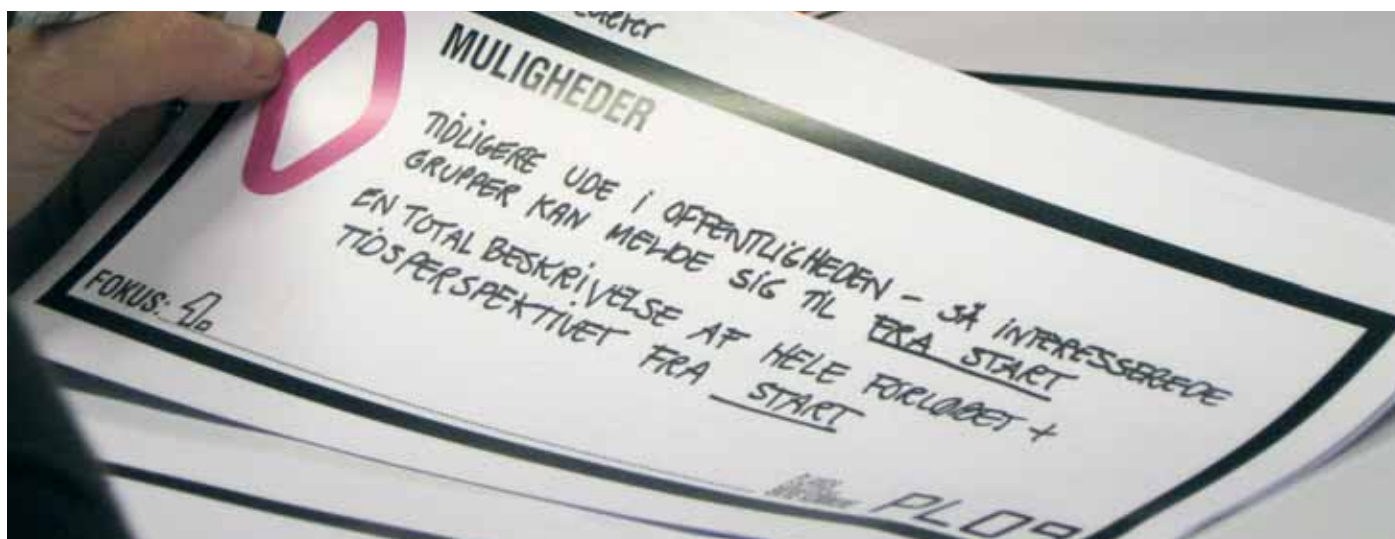
Kontakt til lokalsamfundet:

I de foregående afsnit har der været en generel overensstemmelse mellem svarene fra de forskellige grupper. Billedet bliver mere varieret, når det kommer til afsnittet omkring studiegruppens kontakt til lokalsamfundet. Et fælles træk er, at der har været en nervøsitet hos grupperne, omkring hvordan deres lokalsamfund ville reagere på studiegruppens arbejde. Nervøsiteten har dog vist sig at været ubegrundet i de tilfælde hvor grupper har afholdt et borgermøde som del af processen, næsten udelukkende er blevet mødt af positive tilbagemeldinger fra deres medborgere. Den store forskel ligger i om gruppen har afholdt et borgermøde eller om de ikke har afholdt et borgermøde.

En gruppe har selv presset på, for at få lov til at afholde deres borgermøde tidligt i fasen, da de følte sig parate til at inddrage deres lokalsamfund. To andre grupper har afholdt borgermødet i slutningen af Plan09-processen. Alle tre grupper har oplevet en overvejende positiv tilbagemelding fra lokalsamfundet som resultat. En del nye borgere, som deltog til borgermødet, har tilmeldt sig de udvalgsgrupper, som er opstået i tilknytning til de opståede projektmuligheder og fungerer som udløbere af studiegruppen. Så for disse tre studiegrupper har borgermødet været en meget konstruktiv del af deres proces.

To af studiegruppen har ikke afholdt et borgermøde. Den ene gruppe har været meget usikker på, om de havde noget at fortælle på borgermødet. De ville gerne vente til, at de havde noget konkret at vise og har manglet støtte fra kommunen i forhold til at få afklaret, om det var en god idé med borgermødet. De fremhæver selv til SWOT-analysen, at mere information til lokalsamfundet vil være en mulighed for bedre dialog med lokalsamfundet. Den anden gruppe, som heller ikke har afholdt et borgermøde, har været mere konkrete og har bevidst valgt ikke at afholde et borgermøde. De mente ikke, at det ville føre til noget resultat i forhold til deres arbejde og i forhold til den fase, de befandt sig i.

Samlet har de grupper, som har afholdt et borgermøde, oparbejdet en større kollektiv selvtillid som gruppe. Især efter de har modtaget en positiv tilbagemelding fra deres medborgere på deres arbejde.



Kommunikationen med kommunen og kontaktpersoner:

I forhold til kommunikation med kommunen har forløbet været meget konstruktivt og positivt.

Der, hvor der har været mest tvivl, har været i den del, der omhandler videregivelsen af studiegruppens resultater til bearbejdning i kommuneplanforslaget.

Nogle af grupperne har svært ved at forstå visse plandispositioner, som er foretaget af kommunen i materialet og som er gengivet i kommuneplanforslaget. Der er punkter i strategien, som har ændret sig i forhold til det, som studiegrupperne mener at have



SWOT-analyse hos studiegruppen Rødding

afleveret til kommunen. De er klar over, at det snarere skyldes en ideologisk forskel mellem dem og politikerne, men de savner at få mere at vide omkring mellemløbet mellem deres egen proces og kommuneplanforslaget. De har svært ved at gennemskue hvilke processer, der går i gang, efter at de har sluppet materialet.

På spørgsmålet om, hvorvidt de har en klar opfattelse af, hvordan deres indsats er indgået i kvalificeringen af den samlede planlægning i kommunen, svarer studiegruppe Durup:

"Nej, vi har ikke indtil nu set hverken forslaget til kommuneplanen eller Plan09 – indtil i dag. Vi ville gerne have været blevet rådført eller i det mindste informeret om de dele af processen, der vedrørte Durup, før det blev inddraget i kommuneplanen - for at se om nu kommunen havde forstået hensigten og forslagene rigtigt."

Deltagere BB & JB fra studiegruppen Durup.

De andre studiegrupper, som kan genkende deres eget udspil i kommuneplanforslaget, er også de som har følt sig guidet godt igennem processen. Fremstillingen af det endelige resultat af studiegruppernes arbejde i kommuneplanforslaget er i høj grad med til at præge deres opfattelse af hele processen i retrospektiv. De grupper som føler, at de har et godt overblik over hele processen, er også de mest positive.

Over hele linjen er der stor tilfredshed med de kontaktpersoner, som har været tilknyttet Plan09-inddragelsesprocessen. De har virket som en stor støtte for grupperne og bliver fremhævet som en af hovedårsagerne til, at grupperne har kunnet fastholde deres engagement gennem hele processen og har været med til at give ny inspiration til grupperne.

Der er dog en studiegruppe, som har ønsket en mere klar rollefordeling mellem hvem af kontaktpersonerne, der havde det administrative ansvar og hvem der fungerede mere som inspirator. Det er samtidig en af de grupper som nævner, at de har manglet tilbagemeldinger fra kommunens side i den sidste del af processen.

Lokalpolitikernes rolle:

Generelt er der en forståelse af Plan09-processen som primært en embedsmandsproces og ikke en politisk proces. Men en del af studiegrupperne nævner, at det måske er en skam at lokalpolitikere ikke var været mere tilstede i processen, da de lokale politikere vil få meget ud af det engagement, de forskellige borgere ligger for dagen. Og det måske kunne være med til at gøre det lettere at føre lokalsamfundet idéer og strategier videre til en realisering ved hjælp af lokalpolitisk opbakning. Generel savnes der en forklaring af den politiske proces, efter studiegruppen har videregivet deres materiale til kommunen.



SWOT-analyse hos studiegruppen Resen

I forhold til hvad studiegrupperne mener om det politiske engagement i processen, svarer studiegruppe Resen:

"Vi havde forstået, at vores input blev afleveret til politikerne, men har ikke set mellemløbet dem og os. Men havde samtidigt nok forventet, at det var mere en embedsmænds udvikling - det var ikke været så klart omkring det politiske engagement. Vi har en lokalpolitiker med i gruppen og borgmesteren var med til borgermødet, hvilket var rigtigt godt. Men det er måske også derfor, vi er lidt usikre, vi har f.eks. ikke haft mulighed for at fremlægge vores proces overfor politikerne på kommunen."
Deltagere JH & LB fra studiegruppen Resen.

Vurdering:

Konklusionen må være, at det har været en overvejende positiv proces set både ud fra de deltagende borgeres synspunkt og vores som eksterne evaluatore.

Det er en succes, at man kan få 5 studiegrupper til at ligge frivilligt arbejde i processen i 1½ år. Det vidner om, at kontaktpersonerne har været gode til at engagere folk i det længere seje træk og har været gode til at give studiegrupperne materiale at arbejde med, både i form af inddragelsen af eksterne rådgivere som inspiration og personligt engagement fra kontaktpersonernes side. Det er krævende både fra kommunens side og de deltagende borgeres side at være med i en lang borgerinddragelsesproces. Det forudsætter stor ejerskabsfølelse til processen fra alle parter og det skal gøres meget klart i begyndelse af processen, hvad studiegrupperne skal.

En studiegruppe udtrykte tvivl om, hvorvidt de havde gjort det, som kommunen gerne ville have dem til. Ejerskabet til processen kan komme i farezonen, hvis studiegruppen har svært ved at se eller forstå deres input afspejlet i det endelige resultat i kommuneplanforslaget. Det er derfor vigtigt at gruppen bliver ført godt ind i tankegangen omkring processen, men også at processen følges godt op til sidst i procesfasen med tilbagemeldinger fra kommunen, da det er de sidste møder og resultater, som står klar-est i deltagerens forståelse af processen.

I forhold til det fremtidige lokale engagement er det vigtigt, at studiegrupperne står tilbage med følelsen af, at deres arbejde nyttede noget. I de tilfælde hvor gruppernes arbejde ikke direkte er afspejlet i kommuneplanen eller kun delvist implementeret og der fra studiegruppens side er en opfattelse af, at der er opstået en misforståelse med kommunen omkring brugen af det endelige resultat, kunne der fint afholdes et efterfølgende afklaringsmøde. Derved ville studiegrupperne også få opklaret alle eventuelle misforståelser og samtidig få et indblik i den proces som deres arbejde har været igennem, efter at de gav det fra sig.

Et andet punkt man kan uddrage fra evalueringen er, at det er essentielt at studiegruppen fungerer godt som gruppe i forhold til at arbejde sammen i længere tid. Sammensætningen af gruppen er vigtigt i forhold til at få en god proces. Det kan være svært at aflæse, om en gruppe fungerer godt sammen i den første del, men man kunne forestille sig, at man som minimum tager en fælles værdidebat, hvor man bruger tiden på at diskutere kvaliteten af forskellige holdninger. Således oparbejdes en respekt og tolerance internt i studiegruppen, som man kan trække på, når processen skal køres videre.

De studiegrupper, som fungerede stærkest f.eks. i forhold til SWOT-analysen, var de grupper, hvor folk var gode til at påtage sig ansvar for forskellige punkter. Disse roller var ikke blevet tildelt, de var selvbestaltet og opstået af sig selv.

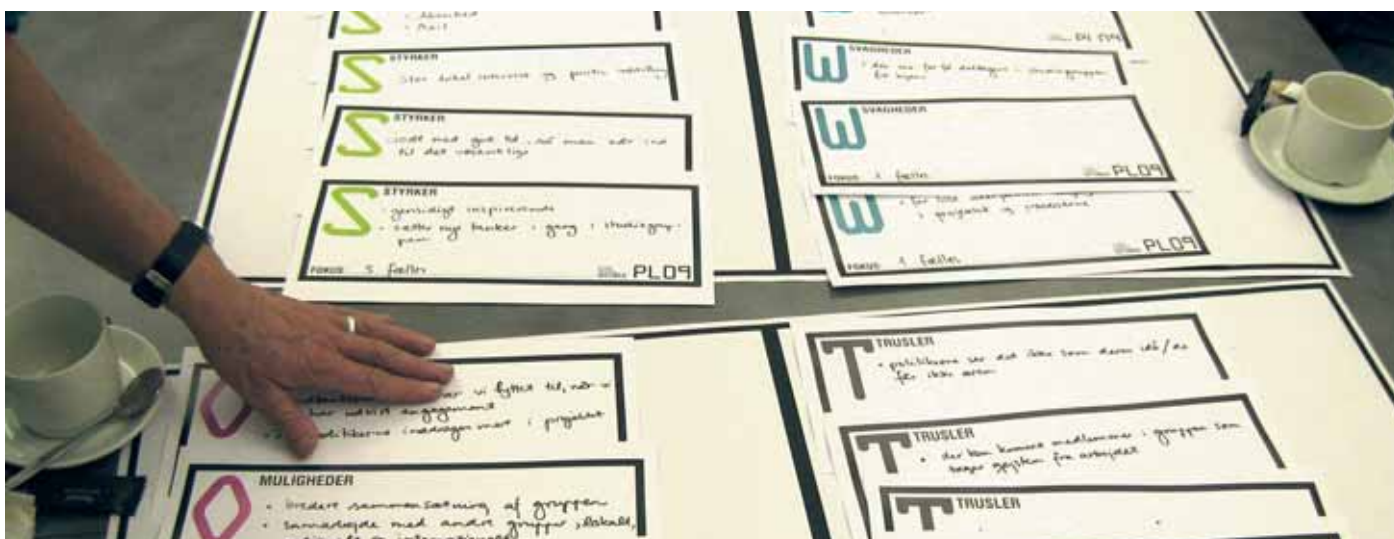
Det er dog ikke sikkert at rollerne af sig selv bliver uddelt i gruppen, så her skal kommunen være opmærksom på, om gruppen skal hjælpes til at blive mere selvkørende. Dette kan ske gennem evt. en værdidebat eller hjælpende procesredskaber, der kan guide gruppen til at på forhånd organisere samarbejdet og den generelle arbejdsproces for eksempel en uddelegering af administrative roller og ansvarsopgaver til personer i studiegruppen.

En anbefaling for sammensætningen af de enkelte studiegrupper kan være, at de enkelte grupper skal åbnes mere op for tilflyttere. Der bliver i SWOT'en nævnt, at det er vigtigt med lokalkendskab. Det kan være med til at afholde tilflyttere fra at deltage i borgerinddragelsesprocessen, hvis lokalkendskab er et must for at deltage i gruppen. Derudover er der en chance for at gruppens til dels selvbestaltede sammensætning kan virke svær at komme ind i for en tilflytter. I begge tilfælde kan man risikere at miste nogle nye potentielle ildsjæle, som kan tilføre noget ny ide og visioner til lokalsamfundet.

Derudover skal man være opmærksom på, de forskellige studiegrupper incitament til at indgå i en Plan09-inddragelsesproces. Sidder der en stor gruppe af folk i studiegruppen, som har et specifikt mål for øje eller er gruppen god til at se deres lokalsamfund i en helhed i forhold til Plan09 processen.

Hvis der f.eks. sidder en stor gruppe med et specifikt projekt, kan det tilrådes, at tage fat på den problemstilling, så det specifikke projekt ikke kommer til at overskygge den overordnede proces, men indgår som en af andre projekter, som studiegruppen arbejder med. Det kan være svært for studiegruppen at hæve sig over de konkrete projekter op til det overordnede strateginiveau.

En anden anbefaling kan være at gøre det mere tydeligt, hvornår det er relevant at afholde et borgermøde for den specifikke gruppe. Det kan være en objektiv vurdering af, om gruppen vil få noget ud af at afholde mødet i forhold til deres arbejde. Denne vurdering skal foretages af kontaktpersonen, da gruppen selv ikke nødvendigvis er i stand til at foretage vurderingen selv.



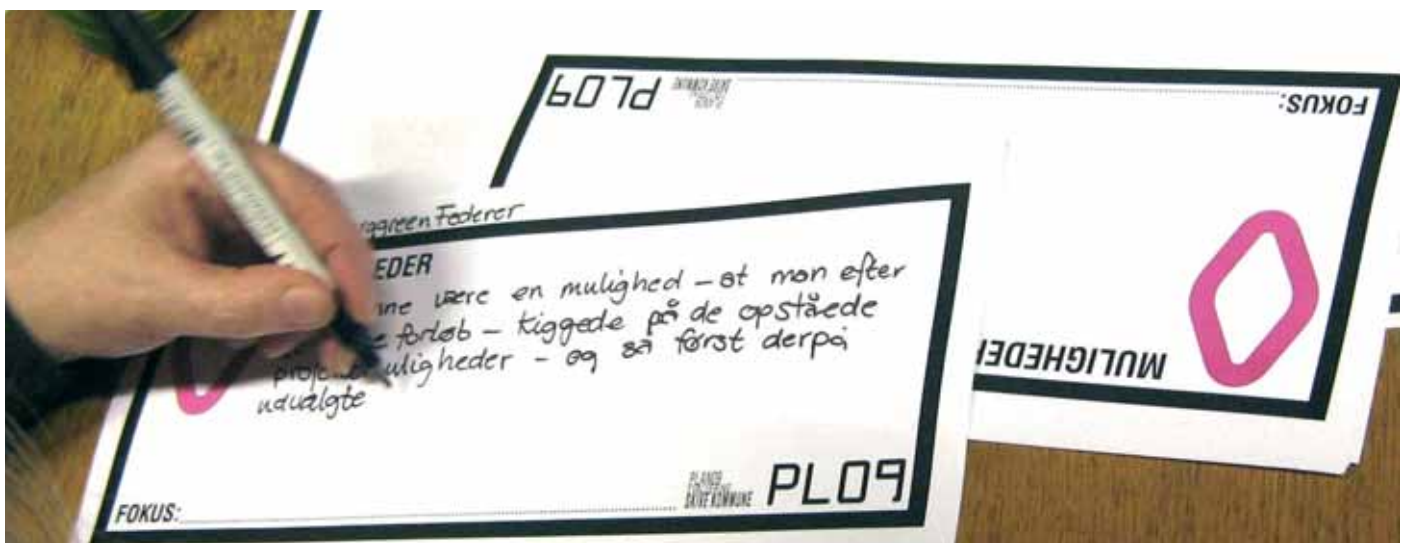
Når man ser på den gruppe, som ikke afholdt et borgermøde og som var usikre på om de havde nok at vise, kan man se, at deres samlede resultat var fuldt ud lige så gennearbejdet som de grupper, der afholdt borgermøder. Derfor kan det være en halvfærdig fornemmelse med fare for tab af ejerskabsfølelse, hvis studiegruppen ikke får vist deres arbejde til medborgerne, inden strategien bliver udsendt i kommuneplanforslaget.

Det er vigtigt i forhold til det demokratiske aspekt i borgerinddragelse, at andre borgere i lokalsamfundet, udover studiegruppen, får mulighed for at give deres mening til kende, inden den udviklede strategier og principper kommer med i kommuneplanforslaget. Inddragelsesprocessen bliver mere legitim, hvis man formår at veksle mellem arbejdet i studiegruppen og fremlægning af dette arbejde i form af borgermøde overfor resten af lokalsamfundet.

Kommunikationen omkring hvordan den udviklede strategi bliver behandlet i den sidste del af processen, skal gøres klarere - således man undgår misforståelser sidst i processen. En illustration af hvordan det videre planarbejde inde for kommunen fungerer, vil give studiegrupperne en større forståelse af viderebearbejdning af deres arbejde i den fremtidige politiske proces.

Der har været en god kommunikation i de fleste af studiegrupperne, både internt i gruppen, mellem studiegrupperne og de eksterne rådgivere og mellem kontaktpersonerne og studiegruppen.

Derfor er det også tydeligt, at i de få tilfælde, hvor der er opstået uklarheder, har det netop været på grund af kommunikationen. Det er den, man skal sørge for at pleje i alle faser af inddragelsesprocessen - hvilket det også er tydeligt, at man har haft fokus på Plan09 eksempel projektet 'Nye planprincipper i det åbne land'.



Bilag

Interviews fra de 5 studiegrupper
Opsamling af SWOT-analyse

metopos^{ApS}
by- og landskabsdesign