Hvor vil vi hen?

Inspiration til Planstrategi 2007

PLAN09
Miljøministeriet | Realdania

PLAN09

Plan09 er et partnerskabsprojekt mellem Fonden Realdania og Miljøministeriet om udvikling og fornyelse af plankulturen i kommunerne. Formålet er at bidrage til kvalificering af det fremtidige plangrundlag i landets 98 kommuner.

Visionen er at fremme en kommunal planlægning,

- der fokuserer på værdifulde bymiljøer, bebyggelser og attraktive landskaber,
- der bygger på politisk ejerskab og engagement,
- der er præget af fagligt professionelle og innovative planlægningsmiljøer.

Midlet er opbygning af et fagligt planlægningsnetværk med alle kommuner samt støtte til et antal visionære kommunale eksempelprojekter.

Læs mere på **www.plan09.dk**

Indhold

1 Strategien sætter kursen
2 Den gode planstrategi
10 Indfaldsvinkler
18 Erfaringer og faldgruber

Strategien sætter kursen

Med strukturreformen og det nye plansystem får de 98 danske kommuner en større bane at spille på. Nye temaer skal tages op i kommuneplanerne, nye spørgsmål trænger sig på i de sammenlagte kommuner og det kommunale råderum øges.

Verden er i hastig forandring. Globaliseringen trænger sig på med stigende styrke, og erhvervsstrukturen ændrer sig dramatisk. Konkurrencen mellem byerne øges. Presset på det åbne land tager til, og borgernes krav til boligerne, bymiljøerne og den offentlige service skærpes.

De nye kommuner står lige nu over for vigtige, politiske diskussioner om de næste mange års udvikling. I denne proces kan planstrategien bruges som et politisk dokument, der både rummer de store visioner, og forholder sig til konkrete, politiske prioriteringer i valgperioden.

Planstrategien rummer stor metodefrihed, og valget må træffes i den enkelte kommune: Hvad vil vi bruge den til, og hvordan vil vi tilrettelægge processen? Det er med planstrategien kursen sættes for den videre kommuneplanlægning.

Plan09 har til formål at udvikle plankulturen og styrke det politiske ejerskab og engagement i planlægningen. Med seminaret om planstrategier i Odense d. 5. september 2006 satte vi fokus på nogle af planstrategiens muligheder. Med dette hæfte til inspiration håber vi, at debatten vil fortsætte både i de politiske og i de planfaglige miljøer.

I Plan09 ønsker vi at understøtte udviklingen af nye og innovative planstrategier, bl.a. via støtte til kommunale eksempelprojekter og en styrket videndeling mellem planlægningens parter. Målet er at give inspiration til planlægningens aktører, mens det hele sker i de enkelte kommuner.

Plan09, november 2006

Niels Østergård	*Svend Erik Rolandsen*
Formand for styregruppen	Sekretariatsleder

Den gode planstrategi

Valget er kommunens

I en tid, hvor der er mange emner på den kommunale dagsorden, kan planstrategien spille en central rolle som et prioriteringsværktøj for aktuelle og strategiske spørgsmål. Det gælder fx kommunens fremtidige regionale rolle, erhvervspolitiske mål, valg af serviceniveau, politiske mål for planlægningen i det åbne land samt udvikling og formidling af en fælles identitet.

Planstrategien kan sikre, at de strategiske spørgsmål besvares. Dermed bliver det lettere at udstikke en fælles kurs på tværs af forvaltningerne. Processen er også en god anledning til at etablere et samspil med borgerne og virksomhederne om de overordnede visioner.

Det er et politisk valg, hvad man vil fokusere på. I de nye, sammenlagte kommuner kan planstrategien være en anledning til at formulere en fælles udviklingsstrategi. I andre kommuner er der større behov for at få koordineret den fysiske planlægning, fx med udgangspunkt i en revision af bymønsteret. Planstrategien kan også bruges som et overordnet prioriteringsværktøj i budgetlægningen eller et værktøj til at udvikle dialogen mellem borgere, foreninger, interesseorganisationer og politikere.

Det kan en planstrategi

I det følgende vises en række eksempler på, hvad den kommunale planstrategi kan bruges til.

Fælles udgangspunkt – ny identitet

Planstrategien er en god anledning til at koordinere de ”gamle” kommuners planlægning og politiske strategier som afsæt for den nye kommunes udviklingsstrategi. Overgangen til de nye kommuner bør dog ikke medføre, at de oprindelige kommuners planlæg-

ning og strategier ”går til spilde”. Det er tværtimod vigtigt, at politiske prioriteringer revurderes i lyset af de nye muligheder.

Et overblik over de ”gamle” kommuners værdier og strategier kan danne udgangspunkt for en proces, hvor den nye kommunes identitet udvikles og kommunikeres. En tæt dialog med kommunens mange aktører og interessenter er en forudsætning for at skabe en stærk og bredt forankret, fælles opfattelse af den nye kommunens identitet.

Det åbne land og andre nye temaer

Med strukturreformen får kommunerne en helt ny opgave med at planlægge det åbne land. Det bliver nu muligt at lave en sammenhængende strategi og planlægning for hele kommunen med afvejninger mellem ”benyttelse” og ”beskyttelse”. Det kan fx give anledning til at udvikle samspillet mellem by og land, fx i de bynære områder, som især omkring de større byer oplever et stigende pres fra bosætning og fritidsaktiviteter. Kystområdernes udvikling bliver et andet centralt tema i mange kommuners fremtidige planlægning. Planstrategien kan også fungere som indspil til den statslige planlægning for vand og natur.

KL har udarbejdet et ”Inspirationskatalog til lokalpolitikere om den nye kommuneplan”, som beskriver de nye planopgaver i det åbne land.

Planstrategien kan også introducere andre temaer. Fx en kommunal arkitekturpolitik – hvordan styrkes kvaliteten i det bebyggede miljø? Vil vi have højhuse i kommunen, og efter hvilke principper skal de i givet fald placeres? Eller et tema om en kommunal sundheds- og forebyggelsespolitik – hvordan griber vi den an, hvem skal vi alliere os med?

Fakta om planstrategier

Planstrategiens formål er, dels at lægge strategien for de kommende års udvikling og dels at fastlægge niveauet for den kommende kommuneplanrevision. Planstrategien skal også rumme en kort opsamling på udviklingen og planlægningen siden sidste vedtagne kommuneplan.

Planstrategien er en del af kommuneplanprocessen, men ikke af selve kommuneplanens hovedstruktur, retningslinier og rammer.

Der er stor frihed til at udarbejde en planstrategi, som er tilpasset de lokale forhold og de aktuelle lokalpolitiske problemstillinger. Der er også frihed til at lægge få eller mange ressourcer i arbejdet. Valget er alene politikernes.

Planlægning i landistrikter – Hillerslev

- Havneomdannelse – Nyborg
- Byrumsfornyelse – Aalborg

Der er også mulighed for at integrere planstrategien med kommunens strategi for Lokal Agenda 21. Planstrategien rummer stor valgfrihed til at sætte aktuelle, lokalpolitiske emner på dagsordenen.

Redskab til byudvikling og byomdannelse

Mange kommuner oplever vækst i boligefterspørgslen og behovet for erhvervsarealer. Andre kommuner oplever stigende interesse for omdannelse af ældre industriområder og havnearealer til andre formål. Endelig er der i en række kommuner begrænset efterspørgsel og dermed et særligt behov for at skabe interesse for de mest attraktive arealer.

Planstrategien kan spille en rolle som politisk grundlag for planlægningen af byudvikling og byomdannelse. Den skal dog ikke rumme konkrete arealudlæg til byudvikling eller udpege konkrete arealer til byomdannelse - det sker først i kommuneplanen. Men den kan med fordel rumme en prioritering og nogle overordnede principper for byudviklingen og byomdannelsen. Principperne kan fx indarbejdes i en bymønsterpolitik, der beskriver de enkelte byers styrker og svagheder og opstiller kriterier for udvikling og omdannelse i de enkelte byer.

Overordnet prioriteringsredskab

Planstrategien er – i modsætning til kommuneplanen – et rent politisk dokument, som rummer kommunalbestyrelsens/byrådets visioner, udviklingsmål og valg af indsatsområder. Planstrategien kan således bruges som et tværgående, politisk redskab i budgetlægningen.

Strategien kan kort opridse udfordringerne inden for de enkelte sektorer - hvor går det godt, og hvor er der problemer? Og den kan rumme en prioritering af, hvilke sektorer der først og fremmest kræver udvik-

ling og ressourcer. På planområdet vil det være oplagt at få indpasset det åbne lands planlægning og udvikling i en samlet prioritering.

Dialog mellem politikere og borgere

En tæt dialog med borgerne står højt på ønskesedlen i mange nye kommuner. Fra den tætte dialog mellem borgmesteren og borgeren "nede i Brugsen" bliver afstandene – både de fysiske og de mentale – større. Der skal tænkes i nye kommunikations- og dialogformer, når borgernes ønsker og behov skal inddrages. Det kræver fokus på, hvornår formålet med inddragelsen er at sikre borgerne demokratisk indflydelse på beslutningsprocesserne, og hvornår formålet er at identificere borgernes fremtidige behov, fx i forbindelse med byudvikling og kulturpolitik. Måske skal der udformes en særlig nærdemokratipolitik og etableres nye dialogfora som fx lokalråd.

Udviklingsværktøj til mobilisering af ressourcer i hele kommunen

En synlig og offensiv planstrategi kan mobilisere skjulte ressourcer i kommunen og appellere til virksomheder, foreninger, lokale ildsjæle og andre interesserede borgere om at engagere sig i aktive netværk og yde en konkret indsats i udviklingen af kommunen. Det gælder fx på kulturområdet eller i udvikling af rekreative tilbud i det åbne land. Kommunen er ikke alene i stand til at drive den ønskede udvikling frem. Alle gode kræfter må med – økonomisk, organisatorisk, kreativt og intellektuelt. Det forudsætter målrettet kommunikation, en åben dialog og igangsætning af fælles, konkrete projekter.

Dialog med staten, region og nabokommuner

Det nye plansystem er baseret mere på dialog end på rammestyring. Kommuneplanen skal ikke længere forholde sig til regionplanens begrænsninger og mu-

Regionale udviklingsplaner

Den regionale udviklingsplan udarbejdes af regionsrådet i samspil med andre aktører i den regionale udvikling – bl.a. kommunerne. Planen bygger på den regionale erhvervsudviklingsstrategi. Den skal skitsere en ønskelig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for natur og miljø, herunder rekreative formål, erhverv, inklusive turisme, beskæftigelse, uddannelse samt kultur.

Den regionale udviklingsplan er strategisk og vil ikke rumme præcise arealudpegninger.

Hovedstadsregionen

I hovedstadsområdet fastlægges de overordnede rammer for udviklingen i "Fingerplan 2007", som koordinerer byudvikling, infrastruktur og grønne kiler. Planstrategien kan fx sætte fokus på hvordan erhvervs- og byudviklingen koordineres på tværs af kommunegrænser i det sammenhængende storbyområde.

Ny by – Ørestad

Eksempel på en standarddisposition

1) Borgmesterindledning
2) X-kommune i 2030 – et fremtids-scenarium
3) Hvem er vi?
4) Hvor vil vi hen?
5) Hvad vil vi satse på?
6) Hvordan kommer vi videre?
7) Den kommende kommuneplanproces
8) Planlægning siden sidste kommuneplan

Visionen

En vision kan være tilpassende – hvordan tilpasser vi os omverdenens krav og muligheder? – eller grænsebrydende – hvordan sætter vi vores egen dagsorden for udviklingen?

En god vision bør baseres på følgende forudsætninger:

- Visionen skal være klar og forståelig for enhver.
- Visionen skal være udviklingsorienteret og ikke forveksles med generelle værdier for kommunal sagsbehandling og dialog.
- Visionen skal være specifik for den pågældende kommune og må ikke være generel for alle kommuner.
- Visionen skal kunne anvendes i det løbende politiske arbejde.

ligheder. Der skal etableres et nyt samspil mellem planstrategi og kommuneplan på den ene side og den regionale udviklingsplan og de statslige udspil på den anden side.

Planstrategien udarbejdes sideløbende med de regionale vækstforas erhvervsudviklingsstrategier og regionsrådenes regionale udviklingsplaner. Planstrategien rummer en mulighed for at sætte lokal geografi på de regionale diskussioner, og den kan blive en vigtig brik i den regionale ledelse og koordinering.

Et godt samspil i de samtidige processer forudsætter, at kommuner og regioner tidligt melder ”køreplanerne” for planprocesserne åbent ud og inviterer til gensidig dialog. Et tættere samarbejde mellem nabokommuner har flere steder givet gode resultater. En fælles planstrategi, eller et fælles fodslag i planstrategiernes visioner og mål, kan give en egn stor indflydelse på regionale udviklingsplaner, vækststrategier samt statslige planer og direktiver.

Planstrategiens udarbejdelse

En god planstrategi bør besvare tre grundlæggende spørgsmål:

a) Hvem er vi, og hvad lever vi af?
b) Hvor vil vi gerne hen?
c) Hvem skal gøre hvad for at vi kan realisere strategien?

Udtrykt på en anden måde er planstrategiens grundlæggende opgave at identificere handlinger, processer og aktører, der skal medvirke til at realisere en vision om fremtiden på baggrund af en profil af nutiden. Det er afgørende, at strategien udtrykker klare, politiske prioriteringer. Og det forudsætter en god proces, hvor der skabes politisk ejerskab til planstrategien.

- Frederiksberg
- Bedsted

- Ydby
- Helsingør
- København

Processen

Planstrategiens visioner og handlinger realiseres bedst, hvis der i processen er skabt et bredt ejerskab gennem inddragelse af mange aktører – i og uden for rådhuset. Overvejelserne om processen kan fx omfatte:

- Hvordan skal arbejdet med planstrategien organiseres, politisk og praktisk?
- Hvordan sikres der en bred inddragelse og ejerskab uden for rådhuset?
- Skal der etableres arbejdsgrupper, arrangeres borgermøder eller andet udover de lovpligtige offentlighedsperioder? Og i så fald hvornår?
- Hvordan kommunikeres "køreplanen" for processen ud til de aktører, som skal inddrages, således at der skabes et bredt engagement og ejerskab i processen?

Mange kommuner oplever, at det er vanskeligt at engagere den enkelte borger i overordnede strategiprocesser, da kommunens ønske om at inddrage borgerne "konkurrerer" med mange andre tilbud i hverdagen. Derimod vil en bred vifte af aktører fra fx erhvervslivet, interesseorganisationer og lokalråd ofte have interesse i emnet og være vigtige medspillere. Derfor er det afgørende, at kommunikationen omkring processen og formålet med arbejdet er professionel og målrettet mod de centrale målgrupper.

I den nye planstrategi vil det også være relevant at have særlig opmærksomhed på inddragelsen af aktører i det åbne land.

10 gode råd

1. Lav en køreplan for strategiprocessen, herunder organisation, aktører og tidsplan
2. Afklar på forhånd, hvilken rolle planstrategien skal have
3. Sæt planlægningsprocessen i gang snarest muligt
4. Foretag en politisk vurdering af kommunens styrker og svagheder og prioriter de kommende indsatsområder
5. Giv klare svar på spørgsmålene: Hvem er vi? Hvad vil vi? Hvem gør hvad?
6. Brug planstrategien til at opstille en politisk vision for kommunens langsigtede udvikling
7. Skab politisk ejerskab gennem deltagelse i hele strategiprocessen
8. Brug planstrategien ved større politiske drøftelser
9. Brug planstrategien i dialogen med borgere, interessenter og andre myndigheder
10. Følg hurtigt planstrategien op med konkrete initiativer

Mere information

Vejledning om om planstrategier:
http://www.skovognatur.dk/Udgivelser/Tidligere/2002/kommuneplanvejledning.htm

Dansk Byplanlaboratoriums netværk om strategisk planlægning og kommuneplanstrategier:
www.byplanlab.dk > projekter > afsluttede projekter >strategisk netværk

KL's Inspirationskatalog til lokalpolitikere om den nye kommuneplan: www.kl.dk/369002

INDFALDSVINKLER

Tre traditionelle indfaldsvinkler

I det følgende præsenteres tre vinkler på planstrategiens rolle i den enkelte kommune i form af eksempler på:

- Planstrategien som oplæg til kommuneplanen
- Planstrategien som prioriterings- og budgetredskab
- Planstrategien som dialogværktøj og udviklingsstrategi.

For hvert eksempel er der redegjort for, hvad man især skal være opmærksom på.

Og to nye synsvinkler

Plan09-seminaret "Hvor vil vi hen?" den 5. september 2006 i Odense præsenterede to nye synsvinkler på planstrategiens rolle og proces:

- Planstrategien – et værktøj til strategisk kommunikation
- Planstrategien et værktøj til innovation og fornyelse i kommunerne

Det gav anledning til en livlig debat blandt de 250 deltagere i seminaret på havnen i Odense. Her sammenfattes de nye synsvinkler. Det gælder bl.a. spørgsmålet om, hvordan kommunen kan kommunikere professionelt i planstrategiprocessen og hvordan borgerne/brugerne kan inddrages i processen.

OPLÆG TIL KOMMUNEPLANEN

Da planstrategien er forankret i planloven vil det for mange kommuner være naturligt at fokusere på planstrategiens rolle som oplæg til revisionen af kommuneplanen. Ikke mindst for de nye, sammenlagte kommuner kan planstrategien fungere som et samlet, fysisk og funktionelt overblik over hele kommunen.

Bymønstret og det åbne land er eksempler på centrale temaer. En politisk debat om bymønstret kan fx bygge på en kort vurdering af byernes oplande, styrker, svagheder og samspil.

Visionen

Visionen for den fysiske og funktionelle udvikling på tværs af gamle kommunegrænser kan fx tage udgangspunkt i hovedbyens rolle og i det fremtidige bymønster:

- Hvilken rolle tildeles hovedbyen, og hvordan suppleres den af de øvrige byer?
- Hvilke kvaliteter skal byerne rumme som ramme om det gode liv?
- Hvordan ønsker vi samspillet mellem by og land?

Indsatsområderne

Indsatsområderne vil typisk være geografisk betingede, hvor de enkelte byer, bydele og landområder behandles enkeltvis. Eller det kan være relevant at tænke i nye, geografiske områder og fx behandle de bynære landområder særskilt.

De nye temaer i det åbne land - landskaber, friluftsliv, landbrug, naturbeskyttelse osv. - bør spille en central rolle i planstrategien, således at temaerne sættes på den lokalpolitiske dagsorden i en tidlig dialog med aktørerne i det åbne land om den fremtidige planlægning og balancen mellem »benyttelse« og »beskyttelse«.

Centerudvikling – Slagelse

Dialogen

Det kan være en god idé at gennemføre en ”mindre foroffentlighed” inden planstrategien udarbejdes. Formålet er, at få lokale synspunkter og vurderinger på de enkelte byer og lokalområder indarbejdet.

Dialogen med nabokommunerne, regionen og staten vil typisk fokusere på, hvordan det ønskede bymønster, herunder hovedbyens rolle, kan indpasses i en samlet regional strategi. Planlægningen af større, sammenhængende landskaber på tværs af kommunegrænser kan være en anden aktuel samarbejdsopgave mellem flere kommuner.

Planstrategien kan også fokusere langt bredere end ”blot” som oplæg til kommuneplanen. Det kan være en god idé at gøre planstrategien til et overordnet værktøj i budgetlægningen og de årlige prioriteringsdiskussioner.

Det kræver, at planstrategien i sin opbygning må tage udgangspunkt i opgaverne i alle de kommunale sektorer. En del af planstrategien kan således være et overblik over udfordringerne for den kommunale forvaltning som helhed – med vurdering af de enkelte sektorers aktuelle situation, styrkepositioner og svagheder. Vurderingen kan anvise hvilke sektorer, eller dele af sektorer, som skal have særlig bevågenhed i de kommende år.

Plan- og budgetstrategi i Herning

Herning Kommune udarbejdede i 2003 en plan- og budgetstrategi med tilhørende strategi for Lokal Agenda 21. Strategien fungerer som en årlig opfølgning på kommuneplanen, sektorplanlægningen og den økonomiske planlægning.

Plan- og budgetstrategien giver en samlet vurdering af udviklingen, et politisk bud på den ønskede udvikling, en budgetstrategi for de nærmeste år og et overblik over de kommende års aktiviteter inden for de enkelte sektorer. ”Prisen” er, at strategien bliver en omfangsrig publikation på mere end 50 sider

Visionen

Visionen må forholde sig til centrale, politiske spørgsmål som fx:

- Hvilket serviceniveau vil vi stille til rådighed for borgerne?
- Hvilke aldersgrupper er særligt i fokus i fremtiden? (børn, unge, erhvervsaktive, ældre).
- Hvilke typer af kommunale aktiviteter skal prioriteres højt (kultur, fritid, idræt, uddannelse, pasning og pleje, erhvervsfremme, forbedring af infrastruktur osv.).

Indsatsområderne

Indsatsområderne kan tage udgangspunkt i de kommunale sektorer, eller gå på tværs af sektorerne. Et eksempel kan være en styrket, helhedsorienteret indsats på kulturområdet, som også inddrager byens fysiske miljø.

Dialogen

Dialogen med borgere og interessenter vil typisk fokusere på omfanget og kvaliteten af den kommunale service over for borgere, virksomheder og foreninger. Inddragelsen af forældrebestyrelser, interesseorganisationer og foreninger får karakter af en ”brugerinddragelse”.

En evt. ”foroffentlighedsfase” inden planstrategien udsendes i høring kan omfatte fokusgruppemøder og interviews med nøglepersoner inden for de forskellige kommunale sektorer.

Dialogen med nabokommunerne, regionen og staten kan fx fokusere på strategier inden for beskæftigelse, integration, kulturelt og sportsligt samarbejde, udvikling af friluftsliv, turisme m.v.

DIALOG- OG UDVIKLINGSSTRATEGI

En udvikling af nærdemokratiet og nye dialogformer kan også i sig selv være et væsentlig formål i processen frem mod en samlet udviklingsstrategi for kommunen. I så fald er det helt afgørende, at strategien udarbejdes i fuld åbenhed med alle interesserede.

Fokus på kommunens styrkepositioner vil være en vigtig indgangsvinkel, og en tidlig inddragelse, som samlet input til planstrategien fra den bredest mulige kreds af nøglepersoner og interessenter, vil være af afgørende betydning. Planstrategien bør være handlingsorienteret: Nu skal der ske noget!

Visionen

En vision i en dialog- og udviklingsstrategi bør være kort og præcis.

- Hvad skal vi kendes på om 20 år?
- Hvor skal vi være bedre end alle andre?
- Hvordan finder vi fælles fodslag, og hvordan udvikler vi dialogen?

Indsatsområderne

Indsatsområderne i en dialog- og udviklingsstrategi vil typisk gå på organisering og proces. Det bør fremgå, hvilke netværk der skal etableres og aktiveres, så idémagere og ressourcepersoner kommer på banen.

Dialogen

Relevante ressourcepersoner og ildsjæle i kommunen opsøges og inddrages i en idéfase, inden planstrategien formuleres og sendes i høring.

I høringsfasen gælder det om at inspirere interesserede borgere til at engagere sig i den videre udvikling af kommunen – gerne med deltagelse i aktive arbejdsgrupper omkring konkrete projekter.

En samlet strategi for nærdemokrati og borgerinddragelse kan medvirke til, at dialogen udvikles og styrkes som en tilbagevendende del af arbejdet med at formulere og gennemføre udviklingsstrategier.

I dialogen med nabokommunerne, regionen og staten kan kommunen satse på at skabe alliancer med nabokommuner for at få maksimal indflydelse på arbejdet i såvel erhvervsforum som regionsrådet.

Den netværksbaserede, proaktive, involverende planproces, der løbende justerer mål og potentiale i et grænseoverskridende samspil mellem kommuner, regioner, grænseregioner og staten

Diagram: Ole Albæk

"Vi har brug for en proaktiv planlægning, hvor man gør sig forestillinger om, hvad man vil, og hvem man vil samarbejde med. Planstrategien bliver dermed det afgørende dokument.

sagde Ole Albæk, medlem af sammenlægnings-udvalget for Ny Hjørring Kommune på Dansk Byplanmøde 2006 i Ringkøbing.

Branding, Framing & Priming, stakeholder relations – buzzwords er der rigeligt af! De mange ord markerer, at kommunikation er underlagt helt nye vilkår, og at der er stor fokus på emnet i både offentlige og private virksomheder.

Offentlige organisationer på opmærksomhedens marked

Mange kommuner søger at bruge planstrategien som led i en "branding" af kommunens kvaliteter. Men der er stor forskel på at brande eller markedsføre et produkt og et sted. Et produkt er ofte konkret og med en afgrænset funktion, mens et sted – eksempelvis en by – er en kompleks ramme om mangfoldige livsformer. Derfor bliver markedsføringen af byen langt mere kompleks. Ikke desto mindre er det efterhånden et vilkår, at kommuner også befinder sig på opmærksomhedens marked. Det medfører oplagte dilemmaer, hvor offentlige kernedyder udfordres af markedslogik – kravet om saglig information fra offentlige organisationer skal fungere side om side med kommunale initiativer til markedsføring af kommunernes service i form af skoler, biblioteker, byliv mv.

Place branding en oplagt mulighed

Der er en række erfaringer med markedsføring og profilering af byer i Danmark – Horsens, Hjørring, Slagelse og mange flere har allerede fundet vej til opmærksomhedens marked. Målet er det samme, nemlig at knytte borgere og virksomheder til byen/regionen, samt at tiltrække talent og investeringer. Midlet er at skabe en særlig identitet, som borgere og virksomheder kan genkende og stå inde for.

Ikke kun indpakning!

Hvis man går ind på "opmærksomhedens marked" er det helt afgørende at få skabt en profil, der reelt adskiller sig fra andre byer og kommuner, så der ikke alene er tale om "indpakning". Service og funktioner, der har værdi for borgere, institutioner og virksomheder skal styrkes som et led i profileringen af byen. Hvis ikke mødet med den kommunale service svarer til forventningerne vil man hurtigt blive mødt af kritik om mangel på indhold og falsk markedsføring.

Interessenternes landskab skal kortlægges

Udgangspunktet for en succesfuld markedsføring og profilering af byen er en kortlægning af de mange forskellige interessenter byen har og fortsat skal leve af – hvilke specifikke behov og interesser har de og hvad står de for?

Når interessenternes behov og interesserer er analyseret kan det fremadrettede, strategiske arbejde begynde. En række spørgsmål skal afklares – er opgaven at skabe en fortælling om det byen står for, eller er det en helt ny historie, der skal fortælles? Når historien er beskrevet skal fortællingen om byen kunne sammenfattes i et unikt brand. Det er i høj grad et spørgsmål om at kende sine interessenter og sammen med dem finde en vision, der kan forankres hos dem, der skal yde den service og de oplevelser, der er grundlaget for at byen kan få en profil, der adskiller sig fra andre byer.

Opgaven er at gennemføre en udviklingsproces, som følges op af yderligere initiativer i kommuneplanens hovedstruktur. Det er derfor oplagt at lade sig inspirere af de værktøjer, der kan findes i placebranding - også selvom, der er stor forskel på at agere i en politisk virkelighed som kommunal organisation og på et "almindeligt" marked. Uanset om man befinder sig i en politisk virkelighed eller på markedet vil der opstå kriser, som skal håndteres.

Bybygning – Ørestad
Brobygning – Næstved

Udvikling og forandring står med kommunalreformen højt på den kommunale dagsorden lige nu, og planstrategien kan være det værktøj, der sætter de aktuelle forandringer på dagsordenen. I den proces kan der hentes inspiration fra virksomheders arbejde med innovation.

Det er sjældent, innovationer lykkes. Den gennemsnitlige succesrate med innovation på tværs af lande, geografier og industrier er på godt 4 %. Det er der flere forskellige forklaringer på. En af de mere afgørende er, at flere og flere udviklingsprocesser har det samme udfald. Det vil sige, at produkter og byer kommet til at ligne hinanden til forveksling.

Storbyer med samme overskrifter

København, Stockholm og Amsterdam er stort set identiske i deres markedsføring – alle tre byer fremhæver:

- en veludbygget og velfungerende infrastruktur,
- høj livskvalitet på europæisk niveau,
- veluddannet, fleksibel og motiveret arbejdskraft,
- geografiske fordele med nærhed til markedet.

Det er sikkert rigtigt i alle tre tilfælde, men det taler ikke til de enkelte virksomheders og borgeres mere specifikke behov. Det er gennem en dyb indsigt i menneskers behov, at der kan skabes succesrige udviklingsprojekter.

Find de ukendte behov

Når en udviklingsproces påbegyndes, er det vigtigt at forstå sine brugere, borgere eller kunder. Det betyder ikke, at man er godt på vej til at have løsningen efter den første rundbordssamtale. Der er tre sikre måder, hvor man kan at misforstå brugernes behov ved at forudsætte:

1. At brugerne er rationelle
2. At brugerne kender deres behov
3. At brugerne forstår verden på samme måde som dig

Vejen til en bedre indsigt i og forståelse af brugernes behov går bl.a. gennem antropologiske værktøjer, som fx kan finde forskellige livsstilsformer, der har afgørende betydning for, hvilken planlægning der er aktuel for en by. Her kan man finde frem til de ukendte behov – dem finder man ikke ved alene at spørge borgere eller brugere.

Brug eksperimenter

Den dybe indsigt i menneskers behov kan fx ske gennem eksperimenter, som eksempelvis kvalificerer rundbordssamtaler. Eksperimenterne skal inddrage brugerne i en reel afprøvning af ideer. Det kan bl.a. ske ved hjælp af informationsteknologi. Et eksempel kan være at etablere en kommunal hjemmeside, hvor man kan sende billeder af ting, der ikke fungerer i byen.

Erstat den arkitektdrevne by med den behovsdrevne by

Med inspiration fra innovationsverdenen kan den arkitektdrevne by blive erstattet af den behovsdrevne by. Planstrategien kan være begyndelsen til at skabe retning, indsigt og forankring. En planstrategi kan få følgende trin:

1. Definer en inspirerende ambition.
2. Kortlæg kommunens muligheder.
3. Opbyg dyb indsigt i brugernes ukendte behov.
4. Inddrag brugerne i ideudvikling.
5. Skabe en vision og klar retning for kommunen.
6. Gør visionen konkret og nærværende.

Det er helt afgørende at befolkningen i en by eller kommune ikke alene betragtes som borgere. Det er helt afgørende også at tænke brugerperspektivet med i planlægningen.

■ Identitet gennem oplevelser – Odense
■ Identitet gennem kunst – Skive

ERFARINGER OG FALDGRUBER

De første planstrategier 2002-2005

Næsten alle kommuner har udarbejdet en planstrategi i valgperioden 2002-05. Planstrategierne er meget forskellige, og der er stor forskel på, hvor mange ressourcer der er langt i arbejdet, i hvor høj grad politikerne har været involveret i processen, og hvilke temaer der har været i fokus. I det følgende opsummeres de vigtigste erfaringer.

Introduktionen af planstrategier har overvejende været en succes. De fleste kommuner har gjort brug af mulighederne for at præsentere nogle sammenhængende politiske visioner og få bragt vigtige emner på den politiske dagsorden.

Mange kommuner præsenterer vigtige indsatsområder i planstrategien. En undersøgelse af 187 strategier viser, at 8 ud af 10 har erhvervspolitikken som et vigtigt tema og næsten lige så mange den offentlige service. Trafikken er fremhævet i 6 ud af 10 planstrategier og detailhandel i knap halvdelen. Bymønstertemaet indgår i mindre end 2 ud af 10 planstrategier.

En del kommuner har haft svært ved at tegne en klar profil af kommunens nuværende situation – hvem er vi, hvad lever vi af, hvad er vores styrker og svagheder? Mange vælger at præsentere en stor mængde data om befolkningsudvikling, erhvervsfordeling osv., men uden at stille en præcis ”diagnose”. Dermed bliver det svært at nå frem til en vision, som kommer ud over nogle mere almene slagord om ”et godt sted at bo”, ”en attraktiv erhvervskommune”, ”et godt liv for alle” osv.

En del kommuner giver i planstrategien en grundig præsentation af fysiske udbygnings- og omdannelsesmuligheder. Dermed lægger planstrategien sig tæt op ad den efterfølgende kommuneplan.

Mange kommuner fremlægger planstrategien som et debatoplæg med en række formulerede spørgsmål til borgerne med udgangspunkt i overordnede, politiske målsætninger.
Adskillige kommuner gør meget ud af det dynamiske aspekt - hvad gør vi for at nå den opstillede vision og de mange mål? Mange af de beskrevne aktiviteter er dog traditionelle planlægningsaktiviteter – fx udarbejdelse af lokalplaner, nærmere analyser etc. – mens færre kommuner satser målrettet på etablering af netværk, igangsættelse af konkrete projekter, aktivering af ildsjæle osv.

Endelig har en række kommuner valgt en "minimumsmodel" med det absolut nødvendige, men uden en klar politisk vision, uden formulerede indsatsområder og (formentlig) uden at have involveret politikerne i processen. Effekten af disse planstrategier er tvivlsom, og de bærer præg af kun at være lavet, fordi det står i loven.

Faldgruber
Planstrategiprocessen rummer en række faldgruber. Det kan være fristende, at lægge et indhold i planstrategien, som tjener andre formål end at lægge hovedlinier for den fremtidige udvikling. Men selv om formen er fri, bør fokus fastholdes på de strategiske og udviklingsorienterede aspekter. Nogle af de mest oplagte faldgruber er:

- Planstrategien er et planlægningsværktøj, og den bør ikke have karakter af et PR-dokument eller en turistbrochure, der fremhæver kommunens mange fordele uden at fokusere på problemer og udviklingsmuligheder.

- Planstrategiens statusdel kan fx bygge på en kvalitativ gennemgang og vurdering af styrker og svag-

Havneomdannelse – Thisted

Fælles planstrategi for Sønderborgområdet
De 7 kommuner i Sønderborg-området udarbejdede i 2003 en fælles planstrategi på 44 sider med fokus på bl.a. virksomhedsudvikling og globalisering.

Planstrategien forholder sig til fælles udfordringer og potentialer i forhold til omverdenen og til de enkelte kommuners forskelligheder og særlige muligheder.
Der lægges bl.a. vægt på et stærkt politisk lederskab til at gennemføre fælles initiativer og tiltrække virksomheder og arbejdskraft til området.

De 7 kommuner har efterfølgende vedtaget en fælles hovedstruktur. Pr. 1. januar 2007 lægges de 7 kommuner sammen til Ny Sønderborg Kommune.

Fremtidsbilleder af Sallingsund

Sallingsund Kommune udarbejdede i 2003 en kort planstrategi på 8 sider med politiske mål og visioner under hovedoverskriften ”Børnenes kommune”.

Som opfølgning på planstrategien iværksatte kommunen projekt ”Fremtidsbilleder af Sallingsund”. På et indledende borgermøde med 500-600 deltagere fremlagde elever fra kommunens skoler deres bud på, hvad der skulle til, for at gøre Sallingsund Kommune til en endnu bedre bosætningskommune. Det lykkedes at aktivere mere end 250 mennesker i 42 arbejdsgrupper, og mange af de foreslåede projekter er efterfølgende gennemført.

heder samt statistiske data, men bør ikke være en detaljeret ”totalbeskrivelse” af kommunen.

- Planstrategien er ikke et debatoplæg med spørgsmål til borgerne. Den giver udtryk for politikernes forventninger og mål for den fremtidige udvikling. Planstrategien kan opfordre borgerne til at give supplerende input, men bør ikke stille spørgsmål om de grundlæggende strategiske elementer. En grundlæggende visionsdebat bør finde sted som et oplæg til strategien. Der bør ikke lægges op til den i planstrategien.

- Planstrategiens vision – hvor vil vi hen? – bør ikke forveksles med kommunens generelle værdigrundlag vedr. administration, drift og forholdet til borgerne. Visionen er et langsigtet udviklingsmål, der handler om hvordan kommunen skal se ud og fungere om fx 20-30 år, og om hvordan kommunalbestyrelsen/byrådet forholder sig til udnyttelse af styrkepositioner og håndtering af svagheder og problemer.

- Planstrategien er ikke en del af kommuneplanens hovedstruktur og bør derfor ikke indeholde kommuneplanstof med konkrete retningslinier og præcise arealudpegninger. Men illustrationer, der fx viser byernes indbyrdes relationer, udviklingsretninger for byvækst osv. kan styrke formidlingen af visionerne.

- Planstrategien kan og skal ikke rumme hele den kommunale virkelighed. Hellere kort og fokuseret end lang og kedelig.

- Planstrategien er udgangspunkt for den efterfølgende kommuneplan. Derfor bør den forholde sig til de fysiske planlægningsudfordringer.

Hvor vil vi hen?
Udgivet af | Plan09
Konsulent | Sven Allan Jensen København aps
Fotos | Sven Allan Jensen København aps, Plan09
og Jens V. Nielsen
Layout | Tegnestuen Jens V. Nielsen
Tryk | Vilhelm Jensen & Partnere
ISBN | 87-91826-17-9

© Plan09 november 2006

PLAN09

Sekretariatet
Haraldsgade 53
2100 København Ø
T +45 39 47 20 00
plan09@sns.dk
www.plan09.dk

Realdania

MILJØMINISTERIET
Skov- og Naturstyrelsen