



Evaluering af kommuneplanstrategier

Notat 2: Screening af planstrategier



Ole Hjort Caspersen



Rapportens titel

Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 2: Screening af planstrategier

Forfatter

Ole Hjort Caspersen

Serie

Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 62-2009
Rapporten publiceres elektronisk på www.sl.life.dk

ISBN

ISBN 978-87-7903-398-6

Udgiver

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

Bedes citeret

Ole Hjort Caspersen, 2009: Evaluering af kommuneplanstrategier. Notat 2: Screening af planstrategier. Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 62-2009. Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg. 10 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

Baggrund	4
Kortfattet sammenfatning	4
Tematisk dækning og usikkerhed	5
Udformning og formidling	6
Tematisk fokusering	7
Erhverv, byudvikling og infrastruktur	8
Agenda 21	8
Natur og det åbne land	8
Kultur og fritid	9
Turisme	9
Sjældent nævnte temaer	9
Vand	9
Kystforvaltning	9
Landbrug	10
Kulturarven og kulturmiljø	10

Tematisk vurdering af 85 planstrategier

I forbindelse med projektet *Sammenfattende evaluering af kommunernes strategiske planlægning og planstrategier 2007/2008* foretages der i dette notat en vurdering af det tematiske indhold af de kommunale planstrategier. Udover denne vurdering forholder notatet sig også til strategiernes tiltænkte anvendelse, blandt andet på hvilken måde, de formidler kommunes intentioner på området.

Baggrund

Notatet er baseret på en kortfattet tematisk vurdering af 85 strategier, som de er præsenteret i en oversigt udarbejdet af Plan 09 sekretariatet. Oversigten er stillet til rådighed i form af et regneark (Registrering_ planstrategier Plan 09 26-06-08). På baggrund af en statisk bearbejdning af oversigten er der efterfølgende foretaget en vurdering af det tematiske indhold, og det primære fokus i de kommunale planstrategier. De udarbejdede strategier, som findes på Plan 09's hjemmeside¹ har desuden indgået i analysen idet en række strategier efterfølgende er blevet mere indgående vurderet som følge de statistiske resultater.

I Plan-09's opgørelse oplistes i alt 33 temaer, som repræsenterer det dominerende tematiske indhold i de 85 planstrategier. Disse temaer er fremkommet igennem en gennemgang af de enkelte strategier. Det skal dog samtidig nævnes, at den analyse og vurdering, som er baggrunden for dette notat er behæftet med en relativ stor usikkerhed, hvilket der mere indgående redegøres for idet følgende.

Kortfattet sammenfatning

Notatets formål er at skabe et overblik over hvilke forhold kommunerne prioriterer i forbindelse med udviklingen af planstrategien. På baggrund af analysen kan der drages følgende kortfattede iagttagelser:

Det er et påfaldende fravær af visse temaer, hvilket sandsynligvis afspejler, at kommunerne afventer de statslige planer på disse områder

- Relativt få kommuner refererer til den regionale udviklingsplan (21%)
- Relativt få kommuner omtaler tværkommunalt samarbejde (22%)

¹<http://www.plan09.dk/Inspiration/planstrategi/strategier.htm>

- Erhverv og Agenda 21 er de hyppigst medtagne temaer (79 og 65%)
- Meget få kommuner inddrager landbruget som erhverv i planstrategien (15%)
- Det nye kommunale forvaltningsområde Natur og det åbne land nævnes forholdsvis hyppigt (41%)
- Kulturarv og –miljø er dårligt repræsenteret (11 og 5%)
- Flere kommuner har udviklet en sundhedspolitik men det er fortsat en mindre del der kobler denne til motion og grønne områder

Tematisk dækning og usikkerhed

Det anvendte materiale fra Plan09 er udarbejdet på baggrund af en gennemlæsning af de enkelte strategier. På baggrund af denne gennemgang er der blevet udvalgt et antal temaer, som defineres som identificerbare og gennemgående i de enkelte strategier. Der er dog knyttet en usikkerhed til denne specifikke udvælgelse, hvilket skyldes flere forhold. Et forhold som komplicerer anvendelsen er, at der er stor forskel i udformningen af de enkelte strategier, hvilket i flere tilfælde gør det vanskeligt, at udvælge specifikke temaer til det skema, som udgør udgangspunktet for vurderingen. F.eks. anvender flere strategier forholdsvis brede tematiske overskrifter, der i nogen grad camouflerer de enkelte specifikke temaer. Et par eksempler på denne brede formulering er *”Kvalitet og medindflydelse på kerneydelser”* eller *”Gode rammer for et sundt liv”*. Disse formuleringer står i skarp kontrast i modsætning til klart definerede temaer som f.eks. *”Infrastruktur”* eller *”Erhverv og arbejde”*.

En andet forhold, som resulterer i en hvis usikkerhed, er repræsentativiteten af de udvalgte temaer. Indholdet af de 85 planstrategier præsenteres igennem udvælgelsen af 33 specifikke temaer, dette er forholdsvis mange, men samtidig dækker disse temaer dog ikke alle områder, som indgår i strategierne. Der er med andre ord en usikkerhed knyttet til den tematiske dækningsgrad. I listen er landbrug f.eks. kun dækket i det omfang at landdistriktpolitikken er nævnt i strategien, og landbruget indgår ikke i nogen af de øvrige 33 temaer. Men problemstillingerne omkring dette erhverv og dets fremtid, kan udmærket indgå i strategien på trods af, at denne ikke specifikt refererer til en formuleret landdistriktpolitik. Farvskov Kommune er et eksempel herpå. I Farvskov anvendes der forholdsvis meget plads på at formulere en fremtidsvision for landbruget dog uden, at den er specifikt nævnt under temaet landbrug.

I andre tilfælde er fraværet af landbrugsorienterede problemstillinger derimod helt reel og udtryk for en nedprioritering i forhold til andre områder. Hillerød Kommune nævner eksempelvis ikke landdistriktpolitikken da kommunen ikke er udpeget som landdistrikt. Men landbruget nævnes heller ikke på anden måde, eller under andre temaer.

Denne udeladelse sker på trods af, at landbrugsarealet i kommunen blev tydeligt forøget ved fusionen med Skævinge Kommune. I Skævinge har landbruget traditionelt spillet en relativ stor rolle, og der er fortsat en del områder med traditionelt drevet landbrug i denne del af den nye kommune. Hillerød har trods dette valgt, at prioritere andre tematiske områder i strategien, og fokuserer i afsnittet under det åbne land på natur og grønne områder.

Der er med andre ord adskillige usikkerheds faktorer knyttet til den tematiske redegørelse af indholdet i de 85 strategier. Men samtidig kan man dog også konstatere, at der er visse mønstre, som træder frem igennem analysen. Det er også tydeligt, at disse mønstre er så markante, at de virker troværdige på trods af de nævnte usikkerheds elementer, hvilket berettiger at denne analyse foretages.

Udformning og formidling

Af gennemgangen af de forskellige planstrategier fremgår det, at der på trods af adskillige lighedspunkter også kan registreres temmelig store forskelle. Disse fremkommer dels i kraft deres omfang og dels i forhold til målgruppe. Variationerne afspejler med andre ord de forskellige intentioner, der knyttes til strategiens fremtidige anvendelse i den fremtidige planlægning. Det er tydeligt, at nogle er rettet mod en intern anvendelse i forvaltningen, mens andre er orienteret mod borgerne, et forhold som både præger indhold, og måden dette bliver formidlet på.

Omfanget af planstrategierne varierer betydeligt, de fire mindste planstrategier er hver på 15 sider, mens den mest omfattende er på hele 146 sider (Århus) hvortil der yderligere kommer et bilag på 104 sider. De fleste har dog et omfang på mellem 20 og 30 sider. Den store variation i omfanget vanskeliggør i sig selv en sammenligning og analyse.

Flere af de opgaver, som efter reformen er overdraget til kommunerne vedrører forhold, der strækker sig ud over den enkelte kommunes administrative afgrænsning. En hensigtsmæssig løsning af disse opgaver vil derfor have stor fordel af et tværkommunalt samarbejde. Af analysen fremgår, at 22% af de undersøgte kommuner inddrager et sådant samarbejde i strategien. Dette er for eksempel tilfældet for de kommuner, som indgår trekantsområdet i Østjylland. Her er samarbejdet oven i købet blevet så konkret, at de har udgivet en fælles strategi. Omtrent det samme antal kommuner dvs. 21%, inddrager eller refererer til den regionale udviklingsplan.

Forskellene imellem de enkelte strategier kommer også tydeligt frem i forbindelse med formidlingen. Dette sker f.eks. i måden de enkelte temaer præsenteres på, hvilket blandt andet kommer til udtryk igennem valget af overskrifter. Nogle overskrifter er enten overordnede, eller udformede så de formidler flere temaer under en overskrift, jævnfør afsnittet om usikkerheder på side 1. I andre tilfælde anvendes derimod helt konkrete

formuleringer på specifikke og klart afgrænsede tematiske områder, som kommunen har valgt at prioritere. Derudover har 16 kommuner valgt at tilknytte en konsulent i forbindelse med udarbejdelsen, hvilket også spiller en rolle i forbindelse med formen og formidlingen af strategien.

Tematisk fokusering

På baggrund af Plan 09 registreringen er der foretaget en fordeling og opstilling af de temaer, som der oftest henvises til i de 85 undersøgte planstrategi. Fordelingen af de meste nævnte temaet sorteret stigende:

Erhverv	67
Agenda 21	56
Byudvikling / By udvidelse	47
Trafik / infrastruktur	45
Natur	37
Det åbne land	36
Kultur	34
Bosætning	31
Fritid	30
Sundhed	29
Turisme/oplevelsesøkonomi	28
Miljø/bæredygtighed	26
Bymønstre / byroller	24
Bolig (politik)	22
Viden/uddannelse (over folkeskole niveau)	20
Detailhandel	18
Borgerservice	17
Byomdannelse	15
Hovedbyen	14
Landdistrikter (politik)	13
Børn og unge	13
Levested (kommunen som)	12
Kulturarv	11
Vand	10
Beskæftigelse	9
Nærdemokrati	8
Økonomi	8
Klima	6
Kommunalreformen	6
Kulturmiljøer	4
Kystplanlægning	4
Grøn struktur i byen (sum 2)	4
Råstofområder (sum 1)	1

På baggrund af skemaet foretages der i det efterfølgende en kort vurdering for enkelte udvalgte temaer.

Erhverv, byudvikling og infrastruktur

Der er et meget stort antal kommuner, der inddrager og nævner erhvervssektoren. 79 % af kommunerne fokuserer på dette område i strategien hvilket bevirker, at temaet er det hyppigst forekommende af alle. Kommunerne er med andre ord meget optaget af deres fremtidige udviklingsmuligheder, og mange fokuserer på at forbedre vilkårene på området. Byudvikling og infrastruktur er dog også to meget populære temaer idet 54 % af kommunerne referer tematisk til disse områder. Alle tre områder er udviklingsorienterede, og har derfor også traditionelt været af stor betydning i den kommunale forvaltning.

Agenda 21.

Det er i denne forbindelse også bemærkelsesmæssigt at 56, svarende til 65% af de undersøgte kommuner, inddrager Agenda 21. Den globale proces, som blev igangsat i 1987, i forbindelse med Brundtland kommissionens rapporten "Vor fælles fremtid" skal udmøntes i en egentlig Agenda 21 strategi. Formålet er tænke globalt og agere lokalt ud fra en bæredygtigheds strategi. Der er tale om en meget bred fortolkning af begrebet bæredygtighed, som blandt meget andet også inddrager forhold som lokale demokratiprocesser og nye former for borgerinddragelse. At 65 % nævner Agenda 21 i forbindelse med strategien kan umiddelbart forekomme at være temmelig højt. Kommunerne skal ved udgangen af året offentliggøre en redegørelse for deres Agenda 21 strategi, hvilket muligvis udgør en del af forklaringen på hvorfor så mange kommuner inddrager dette tema i planstrategien. I enkelte planstrategier udgør Agenda 21 strategien en endog meget betydelig del af den samlede planstrategi. Dette er specielt tilfældet i Albertslund hvor man er gået så vidt, at man nu miljøcertificerer de forskellige institutioner i kommunen f.eks. Bibliotek og børnehaver. Udover Albertslund er Næstved et eksempel på en gennemgående anvendelse af Agenda 21. I mange andre kommuner, er en strategi på dette område dog fortsat under udarbejdelse og langt fra en implementering, f.eks. som i Faaborg Midtfyn.

Natur og det åbne land

Andre temaer, der også optræder forholdsvis ofte, er de to temaer *Natur* og *Det åbne land* som nævnes af henholdsvis ca. 43 og 41 % af kommunerne. Denne forholdsvis høje reference er interessant, hvilket skyldes at natur og det åbne land udgør helt nye forvaltningsmæssige områder for de fleste kommuner. På naturområdet afventer man fortsat de statslige NATURA 2000 planer, som udarbejdes frem til udgangen 2009. Og først i 2010 skal der foreligge en kommunal eller statslig handleplan, som skal redegøre for det videre arbejde. Kommuneplanen skal dog også indeholde retningslinier

for natur udenfor Natura 2000-områderne. En gennemgang af flere strategier viser, at mange kommuner har flere bevæggrunde til at fokusere på natur og det åbne land. I strategierne formuleres ofte et generelt ønske om at bevare eller at forbedre levevilkårene for flora og fauna. Men samtidig er der også en del, der er opmærksomme på det forhold, at en strategi for dette område kan være af stor værdi i forhold til borgerne i kommunen set fra et rekreativt, og i nogle tilfælde, også et sundhedsmæssigt synspunkt. Dette er eksempelvis tilfældet med Slagelse og Næstved. Endelig er der fokus på disse temaer i forbindelse med en branding med henblik på en øget turisme.

Kultur og fritid

Temaerne *kultur* og *fritid* nævnes forholdsvis ofte idet 38 % af kommunerne inddrager disse områder. Området appellerer til borgere der er bosat i kommunen, men som det var tilfældet med naturtemaet bruges kultur og fritid også af nogle kommuner til en markedsføring af kommunen ud af til, dette er f.eks. tilfældet for Faaborg Midtfyn.

Turisme

Turisme som tema nævnes af små 34 %, det forholdsvis store antal kommuner, der inddrager dette område i strategien er et udtryk for den opmærksomhed på det potentiale, som denne sektor enten allerede har, eller som den kan få igennem en yderligere udvikling.

Sjældent nævnte temaer

Udover de relativt hyppigt nævnte temaer er der også et mønster, som udgøres af en række temaer, der kun nævnes forholdsvis sjældent.

Vand

Temaet *Vand* er et eksempel på et sjældent nævnt tema, idet kun genfindes i 12% af planstrategierne. Det synes oplagt, da retningslinier for kvaliteten af vandløb og grundvand fremover fastsættes i de statslige vandplaner der følges op af kommunale handlingsplaner. Der skal derfor ikke være retningslinier for disse emner i kommuneplanen.

Kystplanlægning

Kun tre kommuner forholder sig til kystplanlægning som tema. Men der er her til gengæld tale om kommuner, hvor denne problemstilling er meget aktuell. Ishøj, Greve og Odsherred inddrager området. For alle tre er der tale om kommuner, der er karakteriseret ved flere lavt liggende og/eller inddæmmede arealer, som er specielt forvaltningskrævende. Et forhold som især bliver tydeligt i forbindelse med en fremtidig kystsikring. Tiltag på

dette område aktualiseres af de kommende klimaforandringer, som forventes at resultere i flere storme, mere nedbør og stigende vandstand.

Landbrug

Kommunalreformen bevirker, at kommunerne skal udvikle retningslinier for fremtidens landbrug med henblik på udpegning af særlig vigtige landbrugsområder. Andre vigtige opgaver, som kommunerne har fået overdraget, er forvaltningen af landdistriktpolitikken. Dertil kommer rammer og retningslinier for det fremtidige landbrugsbyggeri. På trods af dette inddrages landbruget kun i ca. 15 % af de undersøgte kommuner. Som omtalt under usikkerheder registreres landbrug i undersøgelsen kun under landdistriktpolitikken. Men en nærmere undersøgelse viser at landbruget dog også indgår i andre sammenhænge. Således viser temaet *Det åbne land* sig f.eks. i flere tilfælde også at inddrage landbrugsorienterede problemstillinger, dog typisk ud fra et miljøorienteret perspektiv. Derimod er der tilsyneladende ingen kommuner, som har valgt at give landbruget en central stilling i planstrategien. I de fleste tilfælde refereres der primært til ændringer i bosætningsmønstret som følge af strukturudviklingen, og i få tilfælde til problemstillinger, der knytter sig til placeringen af nye store driftsbygninger og tekniske anlæg.

Kulturarven og kulturmiljø

Kulturarven og kulturmiljøet nævnes af henholdsvis 11 og 5 %, og det umiddelbare indtryk er, at disse områder ikke spiller en større rolle i kommunernes planstrategier. Dette er påfaldende idet der også her er tale om et helt nyt forvaltningsområde. Her overtager kommunerne ansvaret og forpligtigelser fra de tidligere amter. I nogle tilfælde hvor kommunerne vælger at inddrage kulturarven bliver den kombineret med andre temaer som for eksempel natur.

Et nærmere kig på nogle af de kommuner, der medtager Kulturarven viser dog samtidig, at kulturarven netop her ofte får en forholdsvis fremtrædende plads, se f.eks. Ringsted og Ringkøbing Skern Kommuner. Denne lidt specielle fokusering skyldes sandsynligvis, at der her er tale om en erkendelse af, at kulturarven både medvirker til at give et område en speciel identitet, og at den samtidig kan indeholde et væsentlig potentiale i tiltrækning af turister og andre besøgende.



Evaluering af kommuneplanstrategier
Notat 2: Screening af planstrategier

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