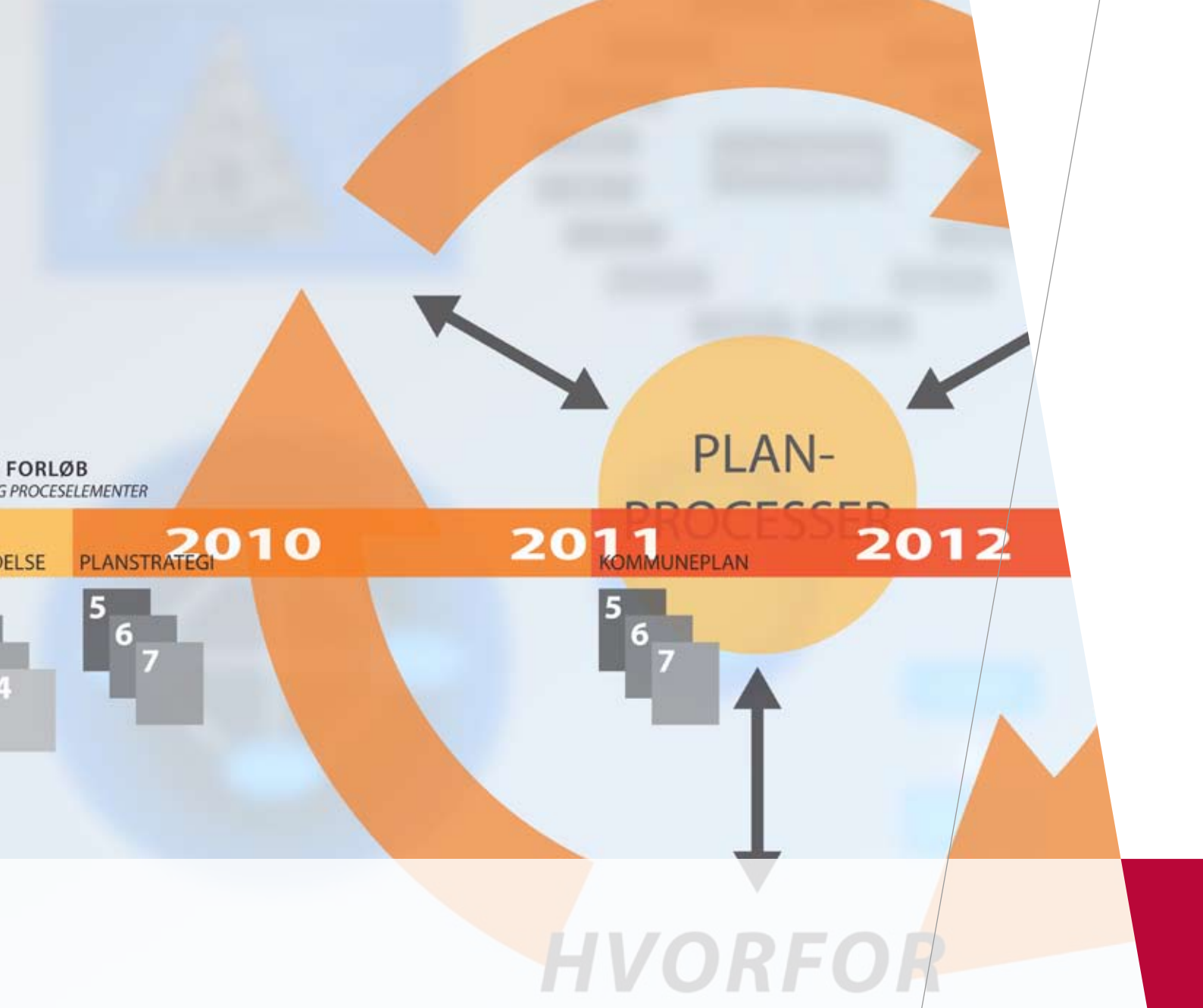




Proaktiv ledelse af plankultur

PLAN09

Plan09 er et partnerskabsprojekt mellem Realdania og By- og Landskabsstyrelsen i årene 2006 – 2009 om udvikling og fornyelse af plankulturen i kommunerne. Visionen er at fremme en kommunal planlægning, der

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

Læs mere på www.plan09.dk

INDHOLD

Proaktiv ledelse af plankultur

Udgivet af | Plan09
Tekst og idé | Michael Sloth, Bascon
og Christina Krog, Svend Erik Rolandsen, Plan09
Illustrationer | Michael Sloth, Bascon
og Mikkel Stolz, Plan09
Layout | Tegnestuen Jens V. Nielsen
Tryk | Vilhelm Jensen & Partnere
ISBE | 978-87-92548-04-7
ISBN | 978-87-92548-05-4

- 1 Proaktiv ledelse af plankultur**
- 2 Den brændende platform**
- 3 Ledelse af planprocessen**
- 4 Planlægning i takt med samfundet**
- 6 Det hænger sammen!**
- 8 De relevante fagligheder**
- 10 Fokus på at indfri behovene for planlægning**
- 12 Få styr på plankulturen**
- 14 Et ideelt tidsforløb**

Planer og processer skal være behovsorienterede og ikke indfri planlæggernes faglige ambitioner. Faglighed skal være en middel til at kvalificere beslutninger, og ikke et mål i sig selv. Dette kræver, at ledelsen* kommer på banen for at strukturere og styre. Både planer og processer. Vel at mærke i god tid, inden opgaven defineres, og planafdelingen forfølger en bestemt forståelse af vision og politikker. Lederen skal være proaktiv.

Denne publikation henvender sig til ledelsen i kommunernes plan- og udviklingsafdelinger. Flere planafdelinger eksperimenterer, men mange er tilbøjelige til at gøre "som vi plejer". Vi håber, at publikationen kan bidrage til at åbne ledernes øjne for, at planer og processer kan tilvejebringes på andre måder, end "som vi plejer". Det opfordrer vi til sker for at understøtte udviklingen af plankultur og for at skabe moderne planlægning.

Vejen og Roskilde Kommuner tog de indledende skridt i indeværende planperiode ved at eksperimentere med udviklingen af deres plankultur. Det førte til ny indsigt i måden de løste opgaverne på.**

Brug den kommende kommuneplanproces som afsæt for arbejdet med ledelseselementet i udviklingen af plankultur. Tænk over, hvordan planprocesser organiseres og integreres på tværs af sektorer, og i takt med det omgivende samfund. Hvert tema i publikationen følges op med nogle spørgsmål til at reflektere over, og sidst er der skitseret et oplæg til, hvornår og hvordan arbejdet kan gribes an.

* Ledelsen kan være planchefen alene, det kan være planchef og team-chefer. Måske er den tekniske direktør og kommunaldirektøren også relevant at medregne som ledelsen – i nogle kommuner. Måske direktionen, dvs. de andre direktører også. Ledelsen er en fælles betegnelse for den eller de, der har ledelsesansvaret og træffer ledelsesbeslutningerne i kommunen som påvirker planlægningen.

** Se – www.plan09.dk/vejen
og www.plan09.dk/dogmer

Det er velkendt, at planlægning bliver kritiseret af omgivelserne. Det hænger uløseligt sammen med, at planlægningens store berøringsflade og konsekvenser. Der er samtidig en tendens til, at planlægning er blevet en større og mere kompliceret maskine. Den er faglig kompetent, men det gør ikke kritikpunkterne mindre relevante.

De typiske kritikpunkter er:

- Planerne er for lidt behovsorienterede. Planlæggere dækker sig ind under Planloven, planerne bliver et administrationsgrundlag, og behovet (efterspørgslen) hos dem, der skal bruge planerne, kommer i anden række.
- Projektlederen for de store planprocesser får ikke optimal ledelsesopbakning. Medarbejderen, der får ansvaret for planstrategi og kommuneplan, har ikke altid erfaring med at navigere i en stor organisation, og har for lidt reel opbakning og autoritet til at bryde igennem på tværs af organisationen.
- Politikerne finder planområdet relevant, og er tilfredse med graden af inddragelse. Men det kan være svært at se meningen med nogle af de pla-

ner, der produceres, og dermed føler politikerne ikke ejerskab til planerne.

- Dogmer og 'plejerkultur' råder i planafdelingerne. Der reflekteres for lidt over omverdenens udvikling, planbehov og nye metoder. For mange beslutninger tages, fordi 'sådan har vi altid gjort'.
- Planlæggere kommunikerer ikke klart nok til politikerne. Sproget er fagligt tungt, og budskabet uklart. Samtidig er planerne tit for omfattende, og alt i alt besværliggør det inddragelse af dem, der skal bruge planerne.

Fælles for disse punkter er, at de rammer ledelsen i kommunernes planafdelinger. Eller i det mindste burde ramme. Det er nemlig ledelsens ansvar,

- at planerne er relevante og bidrager effektivt til kommunens udvikling,
- at de er nærværende for dem, der skal bruge planerne (politikere, bygherrer og borgere), og
- at de har et omfang og et indhold, der lever op til formelle og uformelle krav.

Hverken mere eller mindre.

Planprocesser kræver ledelse. Nogle af de kompetencer, der skal være til stede er naturligvis almindelige projektlederkompetencer. Men det er også afgørende, at projektlederen har reelle beføjelser til at tage beslutninger og at ændre sammensætningen af fagligheder, der inddrages. For at beslutningerne har legitimitet i hele kommunen, skal den relevante ledelse bakke op om de værdier og spilleregler, der ligger til grund for planprocessen. Det er den planansvarliges opgave at sikre, at disse forudsætninger er til rette.

I forbindelse med udarbejdelse af planstrategier og kommuneplaner organiserer de fleste kommuner sig i en projektorganisation. For at håndtere de mange interessenter og de mange fagligheder bliver projektorganisationen tit for stor. For at gøre ondt værre vælger nogle kommuner en medarbejder uden erfaring som, og med for lidt talent for, projektleder-rollen. Dermed har man fra start skabt en række strukturelle forhold, der vil følge processen hele vejen igennem

– og med garanti give mange problemer som kunne være undgået. Det er vigtigt at undgå, at "plejer-kulturen" råder, når projektlederen vælges, og når de grundlæggende spilleregler fastlægges. Det er opgaven, der skal bestemme organiseringen af planprocessen, og så afgjort ikke omvendt.



SPØRGSMÅL TIL LEDELSEN

- **Hvordan etablerer I en planproces med fokus på formål, som inddrager viden og erfaringer samt med klarhed om hvilke værdier og spilleregler, som skal præge arbejdet?**
 - **Har I valgt den rette projektleder – dvs. den, med de rigtige kompetencer til opgaven?**
 - **Har I aftalt faste møder med projektlederen, hvor I sparrer om opgaven?**
 - **Har I sikret jer, at projektlederen har reel beslutningskompetence i processen og meldt det ud i organisationen?**
-

Planlægning skaber rammerne til fremtiden. Planer giver billederne på det samfund som vi ønsker i fremtiden. Men hvilket samfund ønsker vi? I 60'erne, 70'erne og delvis i 80'erne planlagde vi til velfærds-samfundet. Det handlede om at udbygge institutioner og boliger, og sikre, at et stigende behov fysisk og socialt blev dækket.

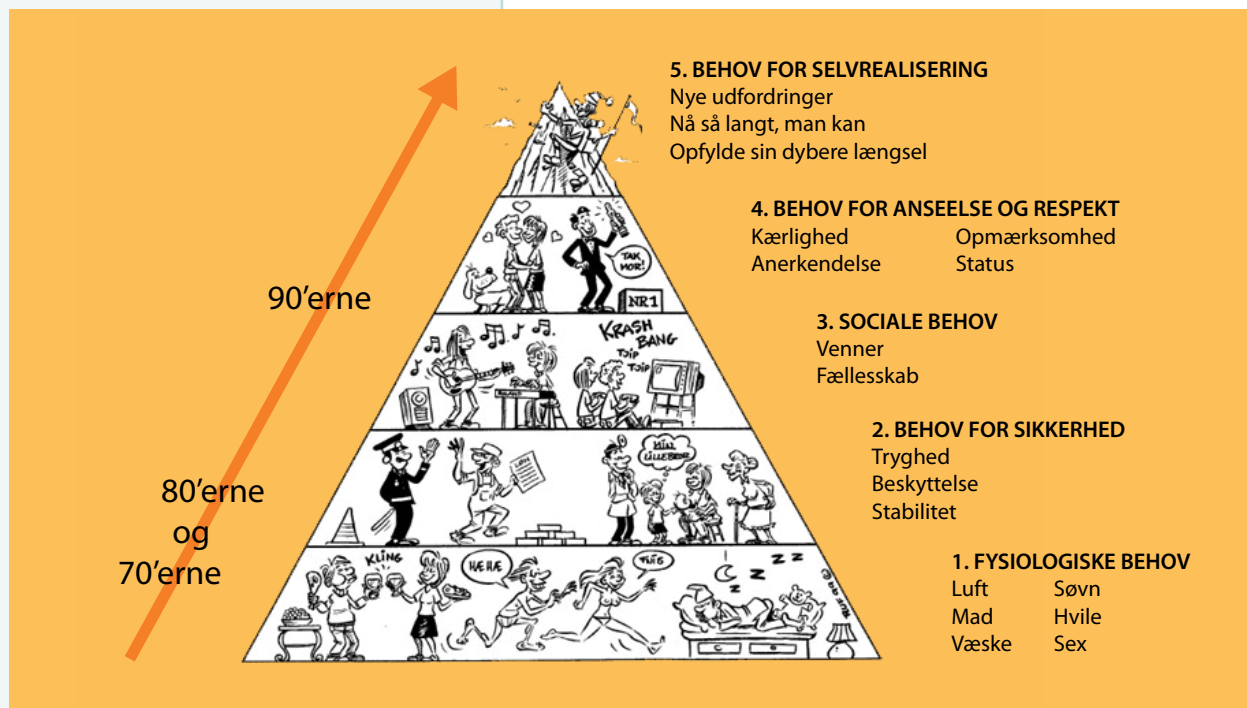
I dag handler planlægning om mere end det. I dag bygges en stadig mindre andel for offentlige penge og stadig mere for private penge. Samtidig er behovene ændrede. Velfærdsstaten er udbygget, ligesom de store boligområder. Funktioner er indfriet, så den italesatte fortælling om samfundet, fællesskabet,

funktionerne spiller nu en langt større rolle. Men samfundets op- og nedture påvirker også vilkårene for planlægningen. Tag fx den finansielle situation, den største krise landet har oplevet i 40 år: Har vi opdaget hvilken betydning det har for kommunens planlægning, og har vi indrettet os på den forandring?

Spørgsmålet er om vi fortsat planlægger som om vi er i 1980'erne, og derved er bedst til at sikre de fysiske behov? Mange borgere accepterer ikke længere argumentation "i almenvellets interesse", når de oplever det indskrænker deres individuelle muligheder og behov. Så har vi et klart billede af det omgivende samfund?

SPØRGSMÅL TIL LEDELSEN

- Opfylder I de behov, der er i det moderne samfund, når I planlægger i dag?
 - Har I drøftet hvordan I når frem til den nødvendige viden om, hvilke behov borgere og virksomheder vil have i fremtiden?
 - Har I et fælles billede af, hvad der skal til for at tiltrække investeringer og borgere? Hvad gør I aktivt for at det sker?
 - Hånden på hjertet: Planlægger I for at skabe rammer for udvikling eller mere for at skabe et grundlag for administrative beslutninger?
-



Kilde: Det kriminalpræventive råd

Maslows behovspyramide og behovet for planlægning

Maslow satte individets behov ind i en figur (1960'erne). Det nederste af figuren er de grundlæggende behov. Længere oppe kommer behov, som ikke er livsnødvendige, men som alligevel er vigtige at få opfyldt. Først når behov på et lavere niveau er dækket, melder et nyt sig, og det skaber et hierarki af behov, som må tilfredsstilles, før man kan nå frem til det øverste behov, - behovet for selvrealisering.

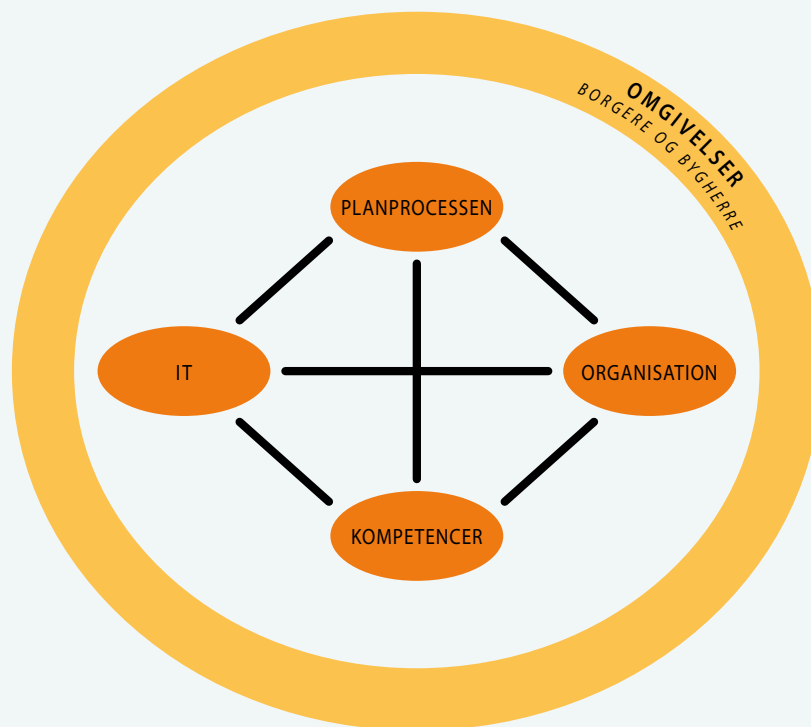
"Når det ikke længere er kampen for brødet, der driver én, så er det kampen for at få noget ud af livet" (Maslow).

Planlægning påvirker alle elementer i organisationen. Ikke kun i en enkelt forvaltning! Når fx den omfattende opgave med at udarbejde planstrategien sættes i gang, har det betydning både for de medarbejdere, der direkte deltager i processen, og for de medarbejdere, der ikke deltager. Arbejdet har også konsekvenser for de kompetencer, der fremadrettet skal tilvejebringes for at sikre realisering af planlægningens visioner og politikker, og for brugen af IT og andet teknologi.

Sammenhængen er illustreret i det, vi har kaldt "planlægningsdiamanten". Når man ændrer eller påvirker organisationen ét sted, har det betydning på alle andre forhold i organisationen.

SPØRGSMÅL TIL LEDELSEN

- Har I gennemtænkt, hvordan igangsætningen af planprocessen påvirker organisationen og hvilke beslutninger, der skal træffes? Hvad kan I selv gøre noget ved? Og hvad skal direktionen hjælpe med?
 - Hvilken betydning har det for de kompetencer og den teknologiske platform, som er knyttet til planprocessen?
 - Hvad betyder udviklingen i omgivelserne, fx nedgangen i byggeriet for organisationen eller antallet af medarbejdere?
 - Har I evalueret den forrige planproces? Hvad skal nytænkes, hvad kan genbruges og hvilke konsekvenser har det i forhold til teknologi, kompetencer, omgivelser og organisation?
-



Kilde: Frit Efter Leavitt

Planlægningsdiamanten

En stor virksomhed i byen lukker, og der skal igangsættes en planproces for dette område. Den opgave kan skabe et behov for kompetencer og viden, som måske ikke umiddelbart er til stede i afdelingen. På samme vis kan sådan en opgave have betydning for organisationens opbygning og de IT-værktøjer, der skal bruges. Hvem kan fx bruge byggeweb i jeres afdeling? Specielle planopgaver stiller også spørgsmålstejn ved, hvordan det omgivne samfund skal inddrages. Og endeligt: hvad betyder borgerinddragelsen for brugen af digitale inddragelses-værktøjer? Det hele hænger sammen!

Med til planprocessen hører også, at de, der skal bruge og omsætte planerne til virkelighed og konkrete resultater, er en integreret del af den sociale proces, som planlægning er. Borgerne og bygherrerne skal deltage i processen. Mange kommuner kører en fast form for inddragelse – fx et antal borgermøder med forskellige temaer. Dette kan være fornuftigt nok, men hvis der skal være tale om reel dialog og ejerskab, så kan andre processer og metoder gøre planer og planproces mere robuste.

Vi ved det godt! Planlægning er en social proces. Det er det først og fremmest, fordi planlægning handler om at skabe rammer for menneskers og institutioners udfoldelsesmuligheder.

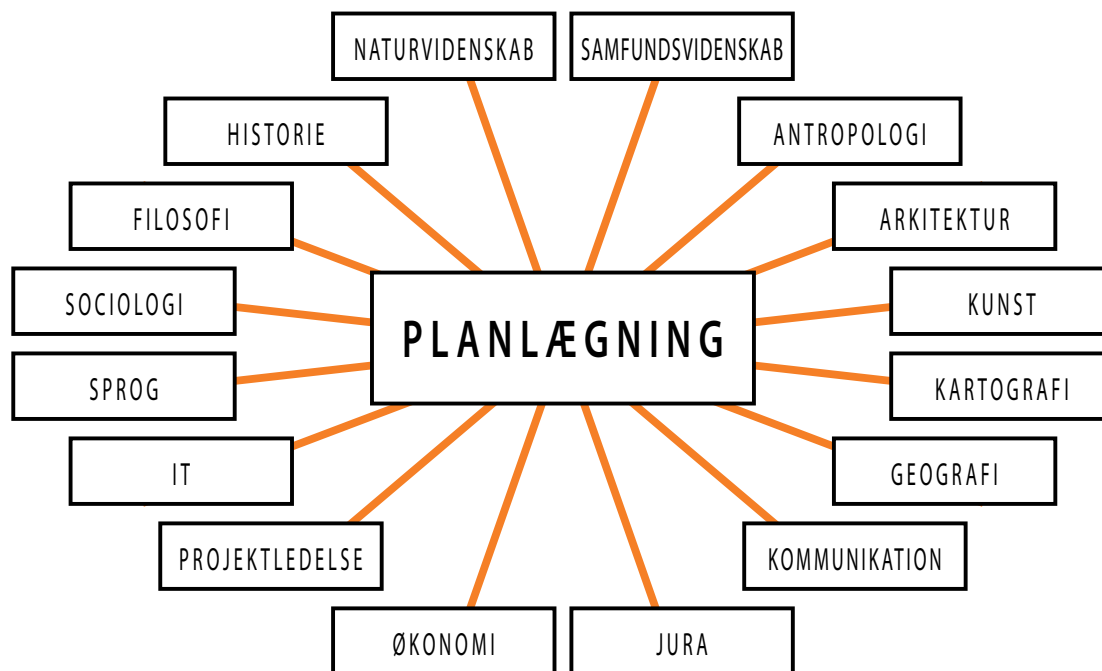
Vi ved også godt, at planlægning involverer flere fagligheder. Planafdelinger består ofte både af arkitekter, ingeniører og måske også sociologer, der alle går til opgaverne med forskelligt afsæt. Nogle mener det er grimt med sortglaserede teglsten, andre ved lige hvad er bedst, når talen falder på fortætning. For ofte er der taler om dogmer og myter – af afstandtagende karakter. Viden, åbenhed og gensidig respekt for hinandens kompetencer er vigtigt, for et konstruktivt samarbejde og gode planer. Viden, åbenhed og gensidig respekt er også vigtig i forhold til planprocesser. Det resulterer i mere fuldendte planer, hvis der er flere fagligheder, aktører og interessenter i spil.

Men at involvere en fra hver faglighed gør det ikke alene! Optimal udbytte af de flere fagligheder sker i en kultur, hvor det er legalt at diskutere i afdelingen, i projektet eller i teamet. Hvis "plejer" ikke kan udfordres af vinkler fra andre fagligheder, så er det omsonst med flere fagligheder. Giv de fagligheder, der har brug for det, konstruktiv opbakning for at kvalificere processer og planerne.

Et bud på at illustrere disse fagligheder er vist overfor.

SPØRGSMÅL TIL LEDELSEN

- Er I bevidste om hvilke konkrete fagligheder, der skal inddrages i planarbejde i forhold til omverdenens krav til planlægning og realiseringen af planen?
 - Har I skabt en forståelse i afdelingen for, hvorfor det er nødvendigt at inddrage de mange fagligheder?
 - Har I banet vejen for, at projektlederen kan trække på de mange fagligheder – internt såvel som eksternt?
 - Hvordan taler I om de andre afdelinger? Hæmmer eller fremmer jeres syn på "de andre" samarbejdet og kvaliteten af planlægningen?
-



Planlæggerens tværfaglige verden

Kilde: NYP

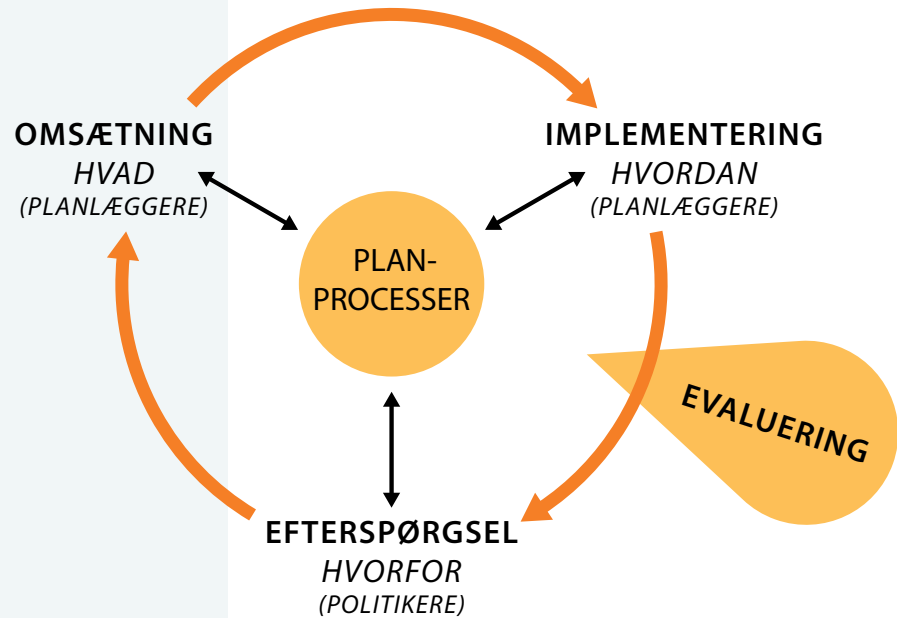
En ting er, hvordan vi strukturerer og organiserer planprocessen. En anden ting er den adfærd, som medarbejderne i organisationen rent faktisk udviser. Hvis man ikke ofte stiller sig selv spørgsmålet om HVORFOR vi planlægger, så ender man let med at gøre som man plejer.

Et typisk billede på "plejer-kultur" er, når en planafdeling har et "inde-fra-ud-perspektiv" i stedet for et "Ude-fra-ind-perspektiv". Man glemmer, at planlægning er til for borgeren, bygherren og politikerne, og betragter planlægning som et mål i sig selv. Planopgaver starter med spørgsmålet: Hvordan løser vi opgaven, frem for at spørge hvorfor kommunen planlægger, og hvilke politiske mål skal planlægningen indfri.

Plankulturen er det fælles sæt af værdier, normer og vaner, som medarbejderne af en planafdeling bruger til at håndtere og forstå arbejdsopgaverne, hinanden og omgivelserne. En fælles plankultur er således med til at guide medarbejderne til "den rette adfærd". I ældre organisationer vil "den rette adfærd" ofte være den adfærd, som "vi plejer at udvise". Rigtig mange yngre planlæggere kan fortælle historier om, hvordan de langsomt - men bestemt - er blevet guidet på plads, hvis/når de har forsøgt at gøre tingene på en anden måde. Nogle steder lever plejer-kulturen i bedste velgående.

SPØRGSMÅL TIL LEDELSEN

- Har I med politikerne, medarbejderne og som ledelse stillet hinanden spørgsmålet:
Hvorfor planlægger vi – for hvem?
 - Hvordan ser det ud med plejer-kulturen i jeres planafdeling?
 - Ved I hvad politikernes, borgernes og bygherrernes behov er? Eller tror I, at I ved?
 - Hvis politikerne spørger jer, kan I så forklare kort og præcist, hvorfor I har valgt en bestemt planløsning?
-



Hvorfor?

Ofte begynder kommunale plansager med "hvad" og "hvordan", men ved at begynde med et "hvorfor" er muligheden for at ramme relevans, indfri behov og leve op til forventningerne størst.

Modellen er udviklet i eksempelprojektet i Vejen Kommune af Michael Sloth, Bascon

Kultur er en diffus størrelse, og vigtig at arbejde med bevidst som ledelse. Kultur består tre elementer:

- de grundlæggende antagelser, som er forhold vi ikke sætter spørgsmålstegn ved
- værdier og normer samt
- artefakter.

At få kortlagt de tre elementer og deres indbyrdes forhold er et sted at begynde arbejdet med plankulturen.

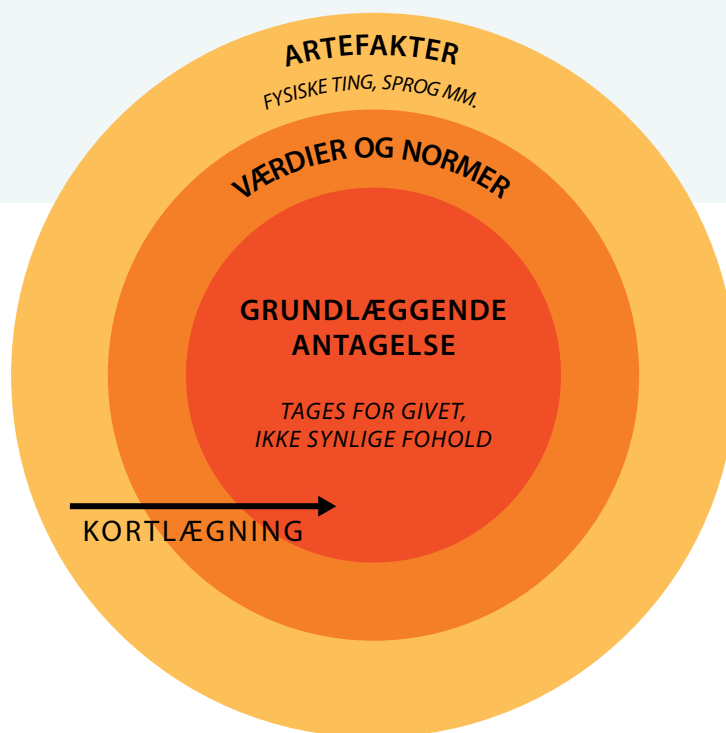
Artefakter er fysiske ting, møbler, farver, måden man bliver mødt som gæst på osv. Ud fra artefakterne kan man kortlægge de værdier og normer, der styrer organisationen og dermed noget om de grundlæggende antagelser, som er i organisationen. Skranker – en artefakt – i planafdeling siger fx noget om, at man gerne vil have distance til "kunderne". En times telefonid siger noget om, at man ikke er tilgængelige,

når borgere og politikere har behov. Det sprog, som planafdelingen bruger i dokumenter og breve, sender ligeledes et billede af, hvordan man opfatter modtageren. Er det formuleret i meget faglige vendinger, siger det noget om, at man værdsætter et tungt fagligt miljø. Er det derimod formuleret i termer, som ikke-fagpersoner forstår, så er man styret af andre værdier og normer.

De grundlæggende antagelser kunne være, at "planlægning fungerer som centralt styringsredskab i kommunen", at "borgere er pr definition kværlanter" eller at "vi drikker samlet kaffe hver torsdag kl. 15, for det har vi fortjent".

SPØRGSMÅL TIL LEDELSEN

- Har I tydeliggjort for planlæggerne, hvad kulturen betyder for adfærden, for planer og processer?
 - Har I lavet et "kulturanalyse" af din afdeling? Hvilke artefakter finder I, og hvad siger det om afdelingens normer og værdier? Og hvad betyder det for jeres planprodukter?
 - Er I tilfredse med den måde I møder borgerne på, når de kommer på kontoret? Spejler eller modspejler I "kunderne"?
 - Har I i ledelsen overvejet om planafdelingen i krisetider også kunne fungere som konsulenter, være proaktiv, opsøge bygherre og ikke vente på det omvendte?
-



Kulturmodel

Edgar Scheins model til afdækning af kultur.

De næste fire års arbejde med en planstrategi og kommuneplan skal betragtes som en sammenhængende planproces, hvor der samtidig arbejdes med organisering og udvikling af plankultur for at forbedre planer og processer.

ET IDEELT TIDSFORLØB

– tid, faser og proceselementer

Et bud på, hvornår er det hensigtsmæssigt at arbejde med organisering, kultur- og proceselementer (uden stillingtagen til indholdet). Forløbet er inddelt i fem kategorier i kronologisk rækkefølge:

- Forberedelse: Fra medio 2009 til primo 2010
- Planstrategi: primo 2010 til medio 2011
- Kommuneplan: medio 2011 til medio 2013
- Evaluering: medio 2013 til ultimo 2013
- Forberedelse: Fra medio 2013 til primo 2014

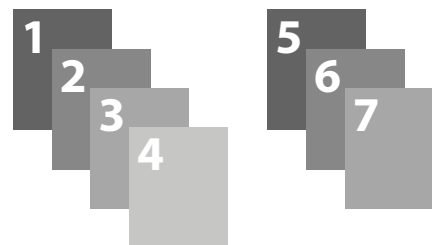
Forberedelse

1 Afdæk plankulturen og udfordr' den¹⁾

- a. Kulturanalyse af afdelingen og kommunen (Schein).
- b. Dogmetjek – hvad siger vi om hinandens fagligheder, og hvad gør det ved vores samarbejde? Hvad siger vi om de andre forvaltninger, aktører og interesser?
- c. Hvem planlægger vi til? Hvordan ser fremtidens "planforbruger ud"?
- d. Har vi fælles planværdierne? Skal vi ha' det, og hvordan udmønter vi dem i det daglige samarbejde?

09
FORBEREDELSE

2010
PLANSTRATEGI



2 Drøftelse i rette top-ledelse/direktionen om forventninger til den kommende planproces

- a. Hvordan sikrer vi, at vi planlægger ud fra aktuelle og kommende behov?
- b. Afstem omfang og indhold af planer, planproces og inddragelse.
- c. Hvad er og hvordan indfries de væsentligste politiske signaler?

3 Afholdelse af forberedelsesseminar med medarbejderne og ledergruppe²⁾

- a. Hvad var på dagsorden i den overståede valgkamp, som vil have betydning for den kommende planstrategi?
- b. Hvordan ser konstitueringsaftalen ud, hvad betyder den for vores planlægning?
- c. Medarbejderne præsenterer deres egne forventninger til planprocessen, planers indhold og omfang, fagligt niveau og lign.

4 Guideline for planprocessen

- a. Planledelsen udarbejder en konklusion fra møde i direktionen og fra forberedelsesseminaret. Den afstemmes med rette top-ledelse/direktion, og meldes ud til medarbejderne som guideline for planprocessen de næste fire år.

5

6

7

8

9

Planstrategi & Kommuneplan**5 Valg af projektleder til planstrategien og kommuneplanen**

- a. Overvej om det er en og samme person, eller om en garvet medarbejder tager sig af planstrategi, mens en yngre kobles på som føl for at kunne øve sig på projektlederrollen for kommuneplanen.

6 Planchef og projektleder(e) aftaler planproces³⁾

- a. Hvordan udmøntes planværdierne konkret?
- b. Hvordan udnyttes planafdelingens plankultur og – kompetencer i projektet?
- c. Hvor i processen er synlige ledelseskompetencer vigtige?
- d. Hvordan skal politikerne og borgere inddrages?

7 Udmelding af planproces

- a. Værdier
- b. Formål
- c. Produkt
- d. Projektorganisering
- e. Forankring

Evaluering**8 Evalueringsmøde med medarbejdere og ledelse**

- a. Hvordan gik det?
- b. Hvad kan/skal vi gøre bedre næste gang?

Forberedelse**9** Forhold evalueringens vigtigste punkter med plankultur.

- a. Igangsæt justering af plankulturen
- b. Start forfra med ny planproces!

Noter

¹⁾ Se eksempelprojektet fra Vejen Kommune, hvor en lignende proces tog fire dage over nogle måneder, mens der blev arbejdet med konkrete planopgaver, www.plan09.dk/vejen.

²⁾ NABC-metoden om systematiske idéudvikling kan med rette komme på banen her til at systematisere både idéer og feedback (www.plan09.dk/nabc).

³⁾ Tjek om ikke Co-Creation begrebet og KOMPAS-spillet med fordel kan anvendes her til at udvikle metoder og inddrage andre i arbejdet. www.plan09.dk/plankultur



"Proaktiv ledelse af plankultur" er til den kommunale ledelse, der vil fremme innovativ planlægning i takt med det omgivende samfund. Tendenser og perspektiver i plankulturen trækkes frem, metoder præsenteres, efterfulgt af en række spørgsmål til at reflektere over.

Relevante og nærværende planer, der lever op til de formelle krav, er ledelsens ansvar. Hverken mere eller mindre!

PLAN09

Sekretariatet
Haraldsgade 53
2100 København Ø
T +45 72 54 47 40
plan09@blst.dk
www.plan09.dk



MILJØMINISTERIET

By- og Landskabsstyrelsen