

#4

INDDRAGELSE

af virksomheder og borgere i planlægningen



Fonden Realdania
Medlemsdebat
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K
Telefon 32 88 52 43
medlemsdebat@realdania.dk

Dansk Byplanlaboratorium
INDDRAGELSE AF VIRKSOMHEDER
OG BØRGERE I PLANLÆGNINGEN
Fornylelse af planlægningen
1. udgave

© Realdania Medlemsdebat, 2006

Grafik: Christian Rahbek Olsen og Niels Rinder
Fotos på forsiden: Frederikke Friedrichsen,
Svava Riesto, SLA og Nana Reimers
Oplag: 1.500 stk.
Tryk: Hertz Bogtrykkergården A/S

ISBN 87-91643-10-4

Debathæftet er udarbejdet for Realdania
Medlemsdebat af Dansk Byplanlaboratorium
ved Ellen Højgaard Jensen.

Yderligere eksemplarer af debathæftet kan
rekvireres ved henvendelse til Realdania
Medlemsdebat på medlemsdebat@realdania.dk
eller telefon 32 88 52 43.

Det er tilladt at benytte uddrag af "Inddragelse
af virksomheder og borgere i planlægningen"
ved angivelse af kilde.

Demokratiets dilemmaer

- ikke til at komme uden om

6

Planloven

- et godt udgangspunkt

10

Inddragelsespolitik

- giver fælles retning

14

Køreplan for inddragelse

- et nyt lovkrav?

18

Hvem skal inddrages

- kun Tordenskjolds soldater?

21

Tidlig inddragelse

- på alle planer?

26

Formidling og dialog

30



PROLOG

Nogle borgere udtrykker bekymring for, at nærdemokratiet og borgerinddragelsen skal lide under kommunalreformen. Kommunernes størrelse behøver ikke nødvendigvis at være afgørende for kvaliteten af borgerinddragelsen, men de nye kommunestørrelser giver anledning til at overveje hvordan politikere og planlæggere når ud til borgere og virksomheder i alle lokalområder? Inddragelse er mange ting, og processerne kan skræddersys på mange måder. Dialog forpligter, og borgerne stiller stadig større krav. Derfor er det vigtigt med en løbende diskussion af, hvordan inddragelse anvendes i kommunerne. Har vi behov for erfaringsudveksling, vejledning og lovændringer?

Denne diskussion var en blandt flere, som blev lanceret i den første del af projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen". I 2004 var Fonden Realdania initiativtager til projektet, som i november samme år blev afsluttet med et debatmøde for medlemmerne af Realdania Byudviklingsforum. På debatmødet var en af konklusionerne, at offentlighed i planlægningen gavner planlægningen, og dermed er en del af planlægningens arvesølv.

På denne baggrund søsatte Fonden Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen i sommeren 2005 et samarbejdsprojekt for anden del af "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen". Projektet består af seks delprojekter om byomdannelse, bydels- og lokalplanlægning og borgerinddragelse. På baggrund af de seks delprojekter er der udarbejdet fire debathæfter. Disse fire debathæfter skal danne grundlag for et nyt debatmøde, "Byernes fremtid", som finder sted torsdag den 20. april 2006.

I dette debathæfte vil vi lægge op til debat om succeskriterier for god inddragelse. Hvordan kan man inddrage borgere og andre interessenter, så planerne bliver bedre, og legitimiteten øges? Kan processerne gøres mere effektive og gennemskuelige? Vi ser frem til at debattere, hvilke krav en fornyelse af planlægningen stiller til både planlov og plankultur.

Hans Peter Svendler
Direktør, Fonden Realdania

Niels Østergård
Vicedirektør, Skov- og Naturstyrelsen

BAGGRUNDSMATERIALE OG METODE

I forbindelse med projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen" har arbejdsgruppen bag projektet udarbejdet seks rapporter på basis af seks delprojekter:

- Delprojekt 1: Planlovens muligheder for aktiv regulering – og samspillet med partnerskaber og byudviklingselskaber
- Delprojekt 2: Bydelsplanlægning med kvalitet
- Delprojekt 3: Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen
- Delprojekt 4: Lokalplanlægning og byggesagsbehandling
- Delprojekt 5: Inddragelse af virksomheder og borgere i planlægningen
- Delprojekt 6: Europæiske erfaringer

Dette debathæfte "Inddragelse af virksomheder og borgere i planlægningen" bygger på arbejdsrapporterne fra delprojekt 5 og 6, samt på en lokalplanundersøgelse foretaget i 2005.

Arbejdsrapport 6 er udarbejdet af et konsulentteam, og bygger på kvalitative interviews med følgende kommuner: Svendborg, Hals, Næstved, Kolding, Århus, Ringe, Holbæk og København.

Desuden bygger arbejdsrapporten på to rundbordsamtaler i henholdsvis Vejle og København, hvor følgende kommuner deltog: Horsens, Ringe, Haderslev, Hirtshals, Esbjerg, Rønne, Hvidovre, Værløse, Birkerød, Tølløse, Rørvig og Køge. Arbejdsrapport 5 opsamler udenlandske erfaringer.

Arbejdsgruppen bag delprojekt 5 og 6 har bestået af Annika Agger fra Den Kgl. Veterinær og Landbohøjskole, Niels Helberg fra Sven Allan Jensen A/S, Ellen Højgaard Jensen og Cleo Weisser fra Dansk Byplanlaboratorium, Ulla Hellner fra Europlan Arkitekter, samt Karsten Jørgensen og Anne Skovbro fra Skov- og Naturstyrelsen.

De seks arbejdsrapporter kan ses på www.byplanlab.dk, www.skovognatur.dk og www.realdania.dk.



DEMOKRATIETS DILEMMAER

- IKKE TIL AT KOMME UDENOM

Offentlighed i planlægningen opfattes som en del af planlægningens arvesølv, både blandt borgere og politikere. På trods af den brede enighed om, at offentlighed og borgerinddragelse er godt for planlægningen, diskuteres længden af offentlighedsfaserne og kvaliteten af borgerinddragelsen ofte.

PLANLOVENS KRAV

Danmark er kendt ude i verden for sin lovgivning, der retsligt sikrer borgerne adgang til at ytre sig i forhold til den fysiske planlægning. Et af grundelementerne i planloven er, at borgerne skal komme til orde inden planen er vedtaget. I planlovens formålsbeskrivelse fremgår det, at offentligheden i "videst muligt omfang skal inddrages i planlægningsarbejdet". Planlovens krav om

at offentligheden skal inddrages i planlægningen, er i dag udformet som nogle minimumskrav, der sikrer overordnede proceskrav om offentlighedsfasernes længde og klageregler.

I praksis er der meget stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner tolker kravet om inddragelse. Nogle kommuner holder borgermøder i forbindelse med offentliggørelse af alle lokalplaner, nogle sætter blot en annonce i avisen, nogle udvikler alternative dialogplaner, nogle inddrager særlige brugergrupper (f.eks. børn eller indvandrere), og nogle gennemfører planværksteder og fotosafarier.

Der er jævnligt kommunalpolitisk debat om, hvorvidt offentligheds-

processen fungerer efter hensigten, eller om offentlighedsprocessen er et "skindemokrati". Det skyldes måske, at der er forskellige opfattelser af, hvad demokrati egentlig er.

DEMOKRATIETS DILEMMAER

Når de interviewede planlæggere i projektet "Fornyelse af planlægningen" taler om demokrati og borgerinddragelse viser det sig, at der er to meget forskellige udgangspunkter. Den grundlæggende forskel mellem de to opfattelser er, om planlæggerne vil lade de valgte politikere tegne demokratiet, eller om de vil lægge en del af beslutningskompetencen ud til de aktive borgere. Der er også forskel på, hvilken rolle planlæggerne ønsker, at politikerne skal indtage. I praksis optræder de to opfattelser side om side.

I Danmark er der sket en decentralisering. På planområdet har man set flere eksempler på, at borgerne inddrages i beslutningerne. Men eftersom kommunerne igangsætter mange forskellige typer af planer, lige fra det lille lokale spisested til en udbygning af et havneområde, nogle på private arealer, andre på offentlige, er det også klart, at inddragelsesmetoderne vil variere. På planområdet bliver det derfor tydeligt, at borgerne høres rent formelt i nogle situationer, mens de i andre situationer inddrages aktivt.

DEMOKRATIETS TO BEN

Man kan sige, at demokratiet går på to ben. Vi har både det repræsentative demokrati i byrådet og det direkte demokrati, der kommer til udtryk ved inddragelse af aktive borgergrupper.

Interviews med kommunale forvaltninger har vist, at forvaltningerne er meget forsigtige med at lade enkeltgrupper få for stor indflydelse.

Fordelen ved det repræsentative demokrati er jo netop, at beslutninger træffes på baggrund af flertalsafgørelser. Dermed er det politikernes ansvar at sikre, at planerne tager højde for forskellige interesser, så det ikke er særinteresser, der kommer til at sætte dagsordenen.

I de tilfælde, hvor kommunerne lader borgere deltage aktivt i udarbejdelsen af planforslag, er forvaltningerne samtidig klar over, at borgerne, som berøres af disse planprocesser, forventer reel indflydelse. Deltagerne er ofte "ildsjæle". De har et stort lokal-kendskab og kan bidrage med nye ressourcer til planlægningsprocessen. For dem er demokratiet en livsform, og selve debatten er vigtig, fordi den er med til at skabe nye netværk og større forståelse mellem parterne. Derfor skal ildsjælene tages alvorligt. Første skridt på vejen mod metodeklarhed er en større bevidsthed om, at inddragelsesprocesser er præget af konflikter, der kan udspringe af de forskellige demokratiopfattelser.

BORGERMØDE

Et traditionelt borgermøde tiltrækker et bestemt udsnit af befolkningen. Er det en succes, at der kommer mange, at de taler sammen, eller at planerne faktisk bliver påvirket af input? Det er der mange forskellige bud på, og det kommer helt an på situationen. Interviews viser, at kommunerne tillægger borgerne forskellige roller i forskellige situationer.

HVORDAN KAN DE KOMMUNALE FORVALTNINGER GØRE DET TYDELIGT, HVILKEN FORM FOR INDFLYDELSE MAN LÆGGER OP TIL I PLANLÆGNINGS-PROCESSEN, OG HVORFOR MAN ANVENDER FORSKELLIGE PROCESSER TIL FORSKELLIGE PLANER?

AKTIV INDDRAGELSE

Hvis man skal have børn og unge til at deltage, så kræver det en målrettet indsats. Mange kommuner har positive erfaringer med at samarbejde med skoler og institutioner.



***”Et godt bo
er, når borg
sammen in***

Fra rundbordssamtale med danske kommuner, Fornyelse af planlægningen 2005

*Borgermøde
gerne taler
ndbyrdes.”*

PLANLOVEN

- ET GODT UDGANGSPUNKT

Planlægningens offentlighedsfaser diskuteres på to fronter. På den ene side er der et ønske om færre og kortere offentlighedsfaser, på den anden side et krav om mere kvalificerede inddragelsesprocedurer. Men de kommunale forvaltninger er tilfredse med planlovens ordlyd.

INDDRAGELSE ER PLANLOVENS ARVESØLV

Inddragelse af borgere og andre interessenter betegnes ofte som en del af planlægningens arvesølv. Det vil sige, at der er et bredt politisk ønske om at bevare den grundlæggende formålsparagraf, der bl.a. sikrer, at offentligheden inddrages i planlægningen. Midlet til at sikre inddragelse, er en

række minimumskrav til offentlighedsfaser og procedurer.

Borgerinddragelsen er kommet i fokus, nu hvor kommunerne bliver større. Kritikerne af strukturreformen mener, at den geografiske afstand mellem borgere og politikere bliver for stor. Andre fremhæver, at større kommunale forvaltninger vil være bedre til at styre inddragelsesprocesserne professionelt. I flere sammenhænge er det blevet påpeget, at planlægningen kan bruges som en god platform til at fremme nærdemokratiet i de nye kommuner. Det skyldes, at kommunerne har en lang tradition for at møde borgerne omkring konkrete planlægningssager.

OTTE UGER ER PASSENDE

De kommunale forvaltninger er blevet spurgt, om otte ugers høringsperiode er en barriere for en hurtig og smidig planlægning. Spørgsmålet stammer fra første del af projektet "Fornyelse af planlægningen". Her gav en række politikere udtryk for, at de fandt kravet om otte uger uflexibelt og langvarigt. Svaret fra de kommunale forvaltninger er imidlertid, at det for dem er en passende periode. De har svært ved at forestille sig en kortere høringsperiode, hvis borgerinddragelsen skal være reel. De påpeger, at det i sidste ende kan gå ud over ejerskabet til planerne, hvilket vil betyde, at de bliver sværere at gennemføre.

En lokalplanundersøgelse foretaget i 2005 viser, at 62 pct. af lokalplanerne tager mere end otte måneder fra igangsættelse til vedtagelse. Ser man på lokalplanprocessernes længde, så udgør de otte uger ikke en særlig stor del af det samlede tidsforbrug. Grunden til, at lokalplaner trækker ud, ligger sjældent i offentlighedsfasen, men i andre forhold. ▶

IDEFORUM I HERNING

I Herning nedsatte kommunen et ideforum med deltagelse af developere og småvirksomheder i et ældre forfaldent industriområde. Ideforummet udarbejdede en helhedsplan, der ændrede områdets status fra et erhvervsområde til et forholdsvis tæt boligområde. Det tog et år at udarbejde den fælles plan. Det grundige forarbejde og den tidlige dialog har betydet, at virksomhederne har haft tid til at disponere og planlægge deres fremtid. Omdannelsen er forløbet forholdsvis uproblematisk. Lovgivningens metodefrihed kan altså også bruges til at kvalificere samarbejdet med de lokale virksomheder.

CYKELTURE Gennem VALBY (BYDELSPLAN)

Arbejdet med Valby bydelsplan indledtes med tre cykelture i området, hvor samlet ca. 100 personer deltog. Cykelturene blev fulgt op af tre cafemøder, hvor repræsentanter udefra kom med input til debatten. Endelig blev der afholdt et fremtidsværksted, hvor der blev dannet fire arbejdsgrupper med hver sit tema. Borgergruppernes forslag blev samlet i en folder, som blev husstandsomdelt. Som opfølgning holdt kommunen yderligere tre cafemøder, hvor materialet blev diskuteret igennem inden forslaget til en bydelsplan blev udarbejdet. Denne proces kan gennemføres inden for den nuværende lovgivning.

**BØRNEINDDRAGELSE I SEEST**

I Kolding har man i bydelen Seest igangsat en proces, der skal ende med en ny plan for området. Som et led i denne proces bad man 6. klasserne på de lokale skoler om at komme med deres drømme og visioner i form af tegninger og fotos. Deres illustrationer blev hængt op til et debatmøde – og var udgangspunkt for dialogen.

METODEFRIHEDEN UDNYTTES KREATIVT

Ifølge lovgivningen er der intet til hinder for, at borgere og virksomheder inddrages langt mere, end minimumskravene foreskriver. Borgere og andre interessenter kan uden problemer inddrages i udarbejdelse

af debatoplæg eller dialogplaner, som kan indgå som arbejdsgrundlag i forbindelse med udarbejdelsen af senere planforslag. Kommunerne har fuld metodefrihed.

Der er mange gode eksempler på, at kommunerne bruger denne frihed og gennemfører forskellige former

for borgerinddragelse eller høringer i forskellige situationer. Alle de interviewede kommuner har uden undtagelse afprøvet metoder, der er mere vidtgående end minimumskravene foreskriver.

***”Planændringer omkring be-
have afgørende betydning for
Virksomhederne har brug for
kommentere et planforslag,
hederne – som det sker – bl***

Jens Ulrik Thomsen, Dansk Industri

***”De otte uger er tilpas – der
tage fat i oplægget og få lav
ikke, man kan lave meget ar***

METODEFRIHEDEN ER HØJT VÆRDSAT OG PLANLOVENS MINIMUMSKRAV BREDT RESPEKTERET. ER DER OVERHOVEDET NOGET, DER SKAL ÆNDRES I PLANLOVEN FOR AT SIKRE BEDRE INDDRAGELSE I PLANLÆGNINGEN?

***estående virksomheder kan
for virksomhedens fremtid.
for otte ugers høring for at
specielt hvis virksom-
liver glemt i høringsfaserne.”***

***er tid for borgerne til at
vet indsigelser. Det tror jeg
nderledes.”***

INDDRAGELSESPOLITIK

- GIVER FÆLLES RETNING

En god inddragelsesproces kan styrkes af, at kommunerne er bevidste om, hvornår processen kan betegnes som en succes. Interviews og rundbordssamtaler viser, at der er mange forskellige bud på succesfuld inddragelse. Et redskab til større klarhed kunne være en egentlig inddragelsespolitik.

HVAD ER FORMÅLET MED INDDRAGELSEN?

Hvad får kommunerne ud af at inddrage borgere og andre interessenter i planlægningen? Det er der forskellige meninger om. I forbindelse med projektet "Fornyelse af planlægningen" har interviews med forvaltninger i hele landet vist, at der ofte er forskellige succeskriterier for god inddragelse blandt kommunale planlæggere og politikere. Mange kommunale planlæggere oplever, at politikernes opfattelse af et succesfyldt inddragelsesforløb er, når der har været mange involveret. Planlæggerne i de kommunale forvaltninger

lægger selv mere vægt på, om der er kommet nye kvalificerede ideer frem.

Også blandt planlæggerne selv er der forskellige syn på målet med inddragelsen. Nogle giver udtryk for, at kvaliteten af de færdige planer forbedres af inddragelse, nogle siger, at det er vigtigt at mobilisere lokale ressourcer, nogle lægger vægt på, at konflikterne formindskes, mens andre fremhæver, at det er vigtigt, at de demokratiske handlekompetencer udvikles. Der er ikke noget entydigt svar på, hvad der er rigtige mål med inddragelse. Det afhænger bl.a. af plantypen og situationen.

POLITIKERNES SYNLIGHED BETYDER MEGET

Planlægning er politisk. I al inddragelse af borgere og andre interessenter spiller politikerne en central rolle. Det skyldes selve formålet med inddragelsen, som dels skal informere om baggrunden for de politiske beslutninger, dels skaffe borgere og andre interessenter medindflydelse på disse beslutninger.

Interviews fra projektet viser, at politikernes synlighed varierer fra kommune til kommune. I nogle kommuner har politikerne valgt at være til stede ved alle borgermøder, mens de i andre kommuner opfatter planlægning som et teknisk anliggende, de kan forholde sig politisk til i byrådsalen. Interviews med planlæggere i de forskellige kommunetyper viser, at der er stor enighed om, at synlige politikere er en gevinst for processen. Politikerne har legitimitet til at ændre planerne undervejs i processen.

NÆRDEMOKRATI- OG INDDRAGELSESPOLITIK I ALLE KOMMUNER?

Når inddragelsesprocesser af og til kører skævt, så skyldes det ofte, at der er forskellige forventninger til ►

ÅRHUSMODEL FOR BORGERINDDRAGELSE

Århus kommune har vedtaget en særlig model for borgerinddragelse. I den indgår et krav om at borgerinddragelse skal være en obligatorisk overvejelse i starten af hver opgave. Ved at forholde sig bevidst til borgerinddragelsen sikres det, at beslutningerne træffes bevidst og i åbenhed. Modellen blev tiltrådt i 2004. Indtil nu har erfaringerne været positive.



“Jeg er i tvivl, om man skal kalde det en inddragelsespolitik. Men man skal komme i gang med at drøfte, hvad vi forstår ved nærdemokrati og inddragelse internt i kommunen. For vi har meget forskellige opfattelser.”

roller og spilleregler. En del af de interviewede planlæggere giver udtryk for, at de ofte er i tvivl om deres mandat. Krav om en nærdemokrati- og inddragelsespolitik i alle kommuner kunne være en løsning. Det vil gøre arbejdet lettere for kommunens embedsmænd – både i og uden for planverdenen.

En inddragelsespolitik kunne være fundamentet for, at man kan udar-

bejde en køreplan for inddragelse i de enkelte planprojekter. Den vil kunne bidrage med klare spilleregler for inddragelsesprocesserne og skabe større gennemsuelighed for borgere og andre interessenter. Politikken bør indeholde en beskrivelse af, hvornår inddragelsen er en succes, og hvor meget man ønsker at inddrage borgerne. Politikken bør også beskrive om formålet er at informere, høre eller inddrage borgerne og andre interessenter i en mere løbende form for samarbejde.

BØR DER STILLES KRAV OM EN TVÆRSEKTORIEL NÆRDEMOKRATI- OG INDDRAGELSESPOLITIK I ALLE KOMMUNER? HVORDAN KAN DET SYNLIGGØRES, AT PLANLÆGNINGEN ER POLITISK?

HVORDAN KAN KOMMUNERNE ARBEJDE VIDERE MED AT OPSTILLE SUCCESKRITERIER OG MÅLSÆTNINGER FOR INDDRAGELSE AF BORGERE OG VIRKSOMHEDER?

DIALOGPROCES I HOLBÆK

Mange kommuner har haft glæde af at beskrive principper for inddragelse i deres vision for kommunens fremtidige arbejde. I Ny Holbæk Kommune blev der etableret en dialogproces mellem politikerne og lokalråd i de 17 nye lokalsamfund. Dialogprocessen blev forankret i et særligt politisk udvalg (§ 17, stk. 4), hvilket vil skabe fortsat politisk fokus på borgerinddragelsen.



KØREPLAN FOR INDDRAGELSE - ET NYT LOVKRAV?

Hovedbudskabet fra interviews og rundbordssamtaler er, at det skal stå helt klart, i hvilke tilfælde kommunerne sætter en plan til offentlig debat, og i hvilke tilfælde planen alene fremlægges til orientering.

FÆLLES SPILLEREGLER

Stort set alle de interviewede forvaltninger i projektet "Fornyelse af planlægningen" fremhæver, at én af de vigtigste forudsætninger for en vellykket borgerinddragelse er, at rammerne for inddragelsen nedskrives fra start. Det skal stå klart, hvad der er til diskussion, og hvad der ikke er til diskussion.

Der findes en del eksempler på, at det er gået galt netop her. Skuffede forventninger kan føre til vrede og

frustrationer blandt borgerne, hvis gennembearbejdede og velargumenterede forslag afvises, fordi parterne er gået fejl af hinanden. Spørgsmålet er, hvordan man kan undgå dette.

FORSKELLIGE PLANNIVEAUER – FORSKELLIGE INDDRAGELSESLEVELER?

Der er himmelvid forskel på inddragelsesprocessen ved kommuneplanstrategier i den ene ende af spektret og bevarende lokalplaner i den anden ende. Mange kommuner kan ikke genkende til, at det er lettere at engagere de almindelige borgere i beslutninger, der er nær deres egen hoveddør. Til gengæld kan man også ikke genkende til, at engagementet ofte er i form af indsigelser.

De fleste kommuner har gode erfaringer med en tæt dialog med borgerne om det lokale niveau. Redskaberne der bruges, er mange: Arbejdsgrupper, studiekredse, workshops og fremtidsværksteder.

Kommuneplanniveauet er der blandede erfaringer med. Flertallet af de interviewede kommuner kan fortælle, at det er vanskeligt at inddrage borgerne i de overordnede diskussioner om byen eller kommunens udvikling. Men også her har flere kommuner gjort sig gode erfaringer. Det kræver til gengæld, at kommunen målrettet vurderer, hvem der vil og kan deltage i en kommuneplanproces, og hvordan de skal inddrages.

ERFARINGER FRA VORES NABOLANDE

I Norge foreslår man, at der udarbejdes et planprogram før planlægningen sættes i gang. Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbejdet, kortlægge planprocessen med tidsfrister, beskrive deltagere og målgrupper, komme med forslag til borgerinddragelse, og beskrive behovet for udredninger og justeringer. Planprogrammet vil blive sendt i høring, og vil derfor give borgere og virksomheder et klart billede af processen: Hvad er deres mulighed for at få indflydelse?

I Sverige har man allerede et proceskrav om tidlig dialog, og i England strammer man også op på kravene til beskrivelse af inddragelsesprocesserne. Danske erfaringer, der viser et øget behov for klarhed, står altså ikke alene.

KØREPLAN FOR INDDRAGELSE

Interviews med de kommunale forvaltninger tyder på, at det i langt de fleste planlægningsprojekter vil være en god ide at udarbejde en såkaldt køreplan i form af en procesbeskrivelse, inden planlægningsprocessen sættes i gang. Dermed kan kommunerne undgå usikkerhed om spillereglerne for inddragelse, der bare skaber frustrationer blandt borgere og politikere.

Køreplanen kan f.eks. rumme en kort beskrivelse af indhold og varighed for planprocessens enkelte etaper og en rimeligt detaljeret beskrivelse af, hvilke borgere og interessegrupper, der inddrages i hvilke faser og ved hjælp af hvilke metoder. Køreplanen kan også indeholde succeskriterier, og der kan tages stilling til, hvornår politikerne skal på banen. Køreplanen kan vedtages politisk, og offentliggøres senest, når processen sættes i gang.

Formålet med en eventuel køreplan kunne være at sikre, at forløbet tænkes grundigt igennem, at alle relevante parter inddrages på de rigtige tidspunkter i forløbet, og at

politikerne bliver bevidste om, hvad de sætter i gang. Samtidig vil en køreplan give borgerne mulighed for at gennemskue processen og prioritere deres indsats.

SKAL DER INDFØRES ET EGENTLIGT KRAV OM UDARBEJDELSE AF KØREPLANER FOR INDDRAGELSE I PLANLOVEN, ELLER ER VEJLEDNING OG RÅDGIVNING VEJEN FREM?

HVILKE ELEMENTER SKAL EN KØREPLAN FOR INDDRAGELSE INDEHOLDE FOR AT VÆRE ET NYTTIGT VÆRKTØJ FOR KOMMUNERNE?

**DELTAGESSTIGEN**

Hvert trin beskriver forskellige niveauer for inddragelse og indflydelse. Deltagesstigen er inspireret af Arnstein (1969) og omskrevet med inspiration fra Tonboe (1973).
Kilde: Helberg



køreplan

KØREPLAN

- FOR GOD INDDRAGELSE

Køreplanen skal fastlægge:

- Mål og succeskriterier
- Inddragelsesniveau -information, dialog, medbestemmelse eller selvbestemmelse?
- Tidsforløb og etaper
- Målgruppe og metode
- Politikernes og embedsmændenes rolle

HVEM SKAL INDDRAGES

- KUN TORDENSKJOLDS SOLDATER?

Når kommunerne inviterer til traditionelle borgermøder, er det typisk et bestemt udsnit af befolkningen, der kommer. Nogle grupper af befolkningen vil ikke blive hørt, hvis kommunerne udelukkende bruger borgermødet som debatforum. Derfor benyttes der i dag også andre metoder.

DET TRADITIONELLE BORGERMØDE KAN VÆRE GODT NOK

De interviewede kommuner fra projektet "Fornyelse af planlægningen" eksperimenterer meget med at inddrage borgerne på nye måder. Overraskende viser det sig samtidig, at det traditionelle borgermøde lever i bedste velgående. I nogle situationer er de traditionelle borgermøder det mest oplagte valg. Nogle planforslag ligger rimelig fast, og i de tilfælde kan man invitere til et offentligt orienteringsmøde. Erfaringerne viser, at borgerne møder op, hvis de vil vide mere eller føler sig direkte berørt af planen – specielt, hvis de har noget at klage over.

OPSØGENDE OG AKTIVERENDE INDDRAGELSE

Hvis kommunerne ønsker en mere aktiv deltagelse, er borgermødet ikke nok. Mange af de planlæggere, der er blevet interviewet, udtrykker ønske om at nå bredere ud, end de gør i dag. Der er også mange vellykkede eksempler på, at det godt kan lade sig gøre at få fat i grupper, der normalt ikke deltager. Det opsøgende arbejde kan for eksempel foregå ved hjælp borgerpaneler, telefonisk henvendelse til tilfældige borgere, opsøgende møder i ungdomsklubber på skoler og lignende. I mange kommuner gøres der også en stor indsats for at igangsætte aktiverende inddragelse og dialog. Der nedsættes arbejdsgrupper eller studiekredse, der afholdes workshops og fremtidsværksteder, og man gør en særlig indsats for at nå bestemte målgrupper. ►

DELTAGERKARAKTERISTIK

Ekspertaktivisten som typisk er repræsentanter fra en lokal forening, netværk eller organisation.

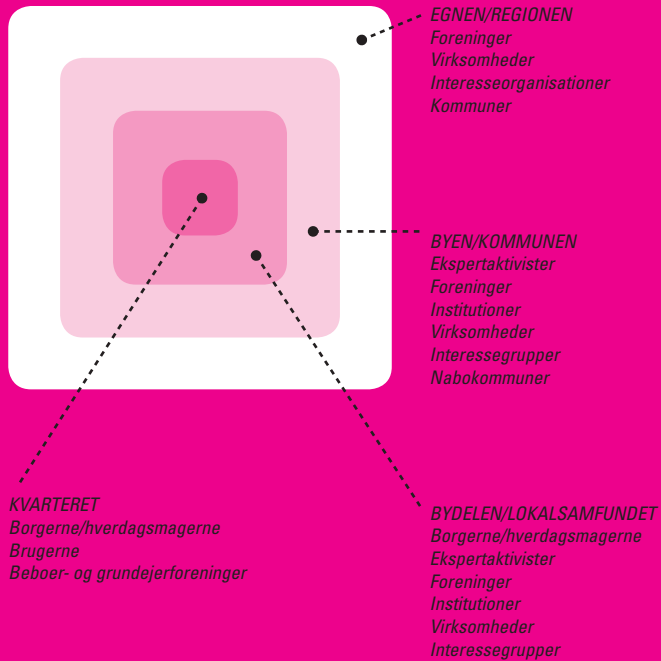
Hverdagsmageren der deltager i afgrænsede perioder inden for områder, der er tæt på deres hverdag. Ofte kommer de fordi de føler sig truet af forandringerne.

Institutionsrepræsentanten der deltager i kraft af deres ansættelse på en kommunal institution, eksempelvis skole eller daginstitution

Kilde: Agger 2005

INDDRAGELSE PÅ FORSKELLIGE NIVEAUER

Typiske interessenter/aktører



NÆSTVED BYFORUM: NYE AKTØRER PÅ BANEN
Nedsættelse af et såkaldt "byforum", med repræsentanter fra lokale erhvervsinteresser og institutioner, kan kvalificere planlægningen i kommunerne. Næstved Byforum havde selv inviteret borgerne til møde om Axel Torv. Det viste sig, at Næstved Byforum fik en dialog i gang med grupper, som kommunens forvaltning ikke havde fået i tale. På den måde blev der skabt grundlag for nye input til planprocesserne.



ILDSJÆLE ER GULD VÆRD?

I praksis viser det sig, at visse grupper kan være svære at nå. Det er for eksempel børn, unge, etniske minoriteter og børnefamilier.

En demokratisk planlægningsproces indebærer, at man typisk skal mødes på hverdagsaftener, at man skal kunne læse og forstå, hvad planprocessen handler om, og at man skal kende de uskrevne regler for diskussion og mødeafholdelse. Allerede her står en hel del borgere af. Det betyder, at kun en bestemt gruppe

deltager i de traditionelle planprocesser. Nogle planlæggere klager over, at deltagerne er "Tordenskjolds soldater", og at flertallet af dem er midaldrende mænd. Andre kalder dem ildsjæle, som er guld værd for processen.

BORGERPANELER

En del kommuner benytter elektroniske paneler for at lodde stemningen blandt borgerne. I Ballerup har 900 borgere f.eks. tilmeldt sig frivilligt til et panel, der løbende rådspørges. I Værløse kommune har man fået et konsulentfirma til at udpege 525 repræsentative borgere. Dette panel besvarer løbende en række spørgsmål om forskellige emner, bl.a. planlægning. Svarene bruges til at supplere de forslag, der indhentes fra de aktive grupper. Det interessante er, at det brede flertal ikke altid mener det samme som ildsjælene.

DIALOG I FASTE RAMMER

Mange kommuner er begyndt at bruge faste dialogpartnere, f.eks. i form af et byforum, et erhvervsråd

eller et landsbyråd. Fra interviews i projektet "Fornyelse af planlægningen" ses der eksempler på, at der kommer flere kvalificerede bidrag til planlægningen, når dialogen sker med organiserede fora.

Til eksempel viser erfaringer fra Ringe og Næstved, at nedsættelse af et såkaldt "byforum" med repræsentanter fra lokale erhvervsinteresser og institutioner, kan kvalificere planlægningen. Kommunerne fremhæver, at de får spændende input til planlægningen fra nye kredse. I Ringe har det handlet om en grøn helhedsplan, mens Næstved Byforum har sat den fysiske omdannelse af et centralt beliggende bytorv til debat.

Mange andre kommuner har nedsat fællesråd, landsbyråd eller lokalråd. Nogle har fast høringsret i spørgsmål af betydning for lokalområdet, andre involveres mere ad hoc i forhold til afgrænsede spørgsmål. I Århus spiller fællesrådene f.eks. en stor rolle i diskussionen om den fysiske planlægning. Fællesrådene har løbende dialog med Århus Kommune og får besked allerede, når der igangsættes forundersøgelser til nye lokalplaner.

KVARTERSRÅD I PORTLAND

Portland er blevet kåret som en af de fem byer i USA, der lægger størst vægt på at etablere gode rammer for borgernes inddragelse i byens udvikling. Byen, der har ca. 1 million indbyggere, er kendt for sine kvartersråd (Neighborhood Associations). Byen har i alt 89 kvartersråd. Det interessante ved Portlands kvartersråd er, at de er placeret på et lavere niveau end f.eks. lokalrådene i Københavns Kommune, men på et højere niveau end typiske ejer- eller beboerforeninger i Danmark. Kvartersrådene har ansvar for at udarbejde "Neighborhood Plans", der skal godkendes af Portland Byråd. For yderligere information se www.portlandonline.com/oni/

HVORDAN INDDRAGES BORGERNE BEDST?

SKAL DIALOGEN FOREGÅ I FASTE RAMMER?

KAN VI SÅ SIKRE, AT ALLE GRUPPER BLIVER HØRT?

ELLER ER DET FINT NOK, AT DET KUN ER DE AKTIVE, DER GRIBER BOLDEN?

***gelse sikrer ikke,
borgerne, men
år hørt dem, der
em vi har i
ommer ikke, for
ørn.”***

TIDLIG INDDRAGELSE - PÅ ALLE PLANER?

Erfaringer fra danske kommuner viser, at planlægningsprocessen ofte bliver tilført kvalitet, hvis kommunerne vælger en tidlig offentlighedsfase. Offentlighedsfaserne bidrager generelt til en smidigere proces og en større forståelse for planlægningen.

FOROFFENTLIGHED I KOMMUNEPLANLÆGNINGEN

Planlovens formål er bl.a., at sikre at offentligheden inddrages i to faser, når kommuneplanen skal revideres. Planloven indeholder også et krav om offentlig debat om planrevisionens mål og nærmere indhold.

Det er altså ikke nok blot at offentliggøre planforslagene. I dag oplever nogle kommuner foroffentlighedsfasen som meningsløs, mens andre mener, den har stor værdi. Det viser interviews med planlæggere i projektet "Fornyelse af planlægningen".

Intentionen i loven er, at en tidlig dialog skal kvalificere planforslaget. Spørgsmålet er, om foroffentlighedsfasen skal støves af og nyfortolkes?

FOROFFENTLIGHED I LOKALPLANLÆGNINGEN?

Ved vedtagelse af lokalplaner er der kun krav om en foroffentlighedsfase, hvis lokalplanen udløser et kommuneplantillæg, og kommunen vurderer, at der er tale om en større ændring af kommuneplanen. Det betyder, at langt de fleste lokalplaner gennemføres uden forudgående høring, da de enten er i tråd med kommuneplanen,

eller kun medfører en mindre ændring af kommuneplanen. Borgerne ser altså først denne type lokalplan, når der ligger et færdigt forslag. På den måde bliver det svært for borgerne at påvirke indholdet i planerne på en positiv måde.

Det ligger i begrebet "indsigelse", at der er tale om en negativ respons og ikke en fælles proces. Derfor er der en del kommuner, der benytter sig af tidlig inddragelse for mange flere planer, end de er forpligtet til.

BLIVER BORGERNE FORVIRREDE AF AT BLIVE SPURGT TO GANGE?

Selvom tidlig inddragelse har en række fordele, så er der også nogle kommuner, der har oplevet, at tidlig inddragelse og det nuværende krav om foroffentlighed betyder, at borgere spørger kommunen, hvorfor de bliver spurgt to gange om næsten det samme. Tidlig inddragelse kan godt føre til forvirring og usikkerhed. Derfor skal kommunerne være meget grundige i deres formidling af, hvad der er til debat på hvilket tidspunkt i forløbet.

HVAD GØR SVENSKERNE?

En klar forskel mellem den svenske og den danske planlov er, at borgere og andre berørte parter inddrages tidligere i lokalplanprocessen i Sverige, mens politikerne inddrages tidligere i Danmark. Ved gennemførelse af en normal detailplan, der svarer til en normal lokalplan, er der to-tre faser, hvor offentligheden inddrages: En programfase, en samrådsfase ►



STRATEGI FOR UDVIKLING AF HAVNEN I SVENDBORG

Svendborg Kommune skulle udarbejde en rammelokalplan om havnen, og man valgte at benytte forskellige metoder, der indgik i en foroffentlighedsdebat:

- Workshop med oplægsholdere fra hele landet – planlæggere og andre fagfolk, der kom med deres bud på havnens potentialer, blev inviteret udefra.
- Husstandsomdelt debatavis om havnens historie, udvikling og planlægning. Avisen indeholdt bl.a. tre forskellige udviklingsscenerier, der lagde op til og viste meget forskellige udviklingsveje for havnen.
- Temamøder om forskellige aspekter af havnen og dens udvikling.
- Workshop for lokale borgere og interessenter, hvor deltagerne brugte en hel lørdag på at udarbejde konkrete forslag til havnens fremtidige anvendelse og udvikling, i en kombination af gruppearbejde og plenumdiskussioner.
- Afsluttende borgermøde, hvor de aktive borgere fik lejlighed til at fremlægge, gennemgå og diskutere deres bemærkninger og forslag med politikerne.

og en udstillingsfase. Loven stiller minimumskrav til udstillingsfasens høringsperiode på tre uger. Desuden stilles der krav til procesforløbet.

SKAL REGLERNE ÆNDRES?

Erfaringerne fra projektets rundbordssamtaler og interviews viser, at mange kommuner finder foroffentlighedsfaser nyttige. Planlæggerne fremhæver, at offentlighedsfaserne bidrager til en smidigere proces og en større forståelse. Man kan derfor overveje, om der skal stilles krav om øget foroffentlighed eller andre

former for tidlig inddragelse.

Fordelen ved at formalisere kravet i loven, vil være ensartethed, hvilket vil give en bedre gennemskuelighed og klarhed om spillereglerne.

Ulempen vil være, at kommunerne får mere arbejde, og at borgerne vil opleve, at de bliver spurgt mange gange om det samme. Desuden er der lokalplaner, som beskriver meget små ændringer. I de tilfælde kan en foroffentlighedsfase komme til at virke helt overflødig. I værste fald vil borgerne opfatte inddragelsesprocessen som skindemokrati.

BYMODELLER I HALS

I Hals Kommune har man arbejdet med bymodeller. Bymodellerne indeholder fremtidsbilleder og planideer for fem af kommunens bysamfund. Processen blev indledt med et borgermøde i hvert lokalområde.

Her blev der nedsat en arbejdsgruppe, hvor lokalsamfundets foreninger og ildsjæle var repræsenteret. Gruppen startede med "blankt" papir, således at embedsmænd fra kommunen medvirkede i møderne, skitserede rammerne for arbejdet og bidrog til at starte diskussionen om forskellige temaer.

På trods af at metoden er ressourcekrævende, både for borgere og politikere, er der fortsat stor interesse for at deltage. Det skyldes, at borgerne i Hals Kommune oplever, at de har mulighed for reel inddragelse og indflydelse i borgergrupperne.

De gode erfaringer med de første bymodeller for Hals og Hou har betydet, at der har udviklet sig en god debatkultur i kommunen.

SKAL DER STILLES LOVKRAV OM TIDLIG INDDRAGELSE FOR FLERTALLET AF PLANER, SOM DET SES I SVERIGE? ELLER SKAL DER KUN VÆRE TIDLIG INDDRAGELSE VED STØRRE ÆNDRINGER, SOM DET ER I DANMARK?



“Fordelen ved foroffentlighed, (...) er, at vi indkalder til diskussion af det blanke papir.”

Fra rundbordssamtale med danske kommuner, Fornyelse af planlægningen 2005



Debat om Svendborg Havn og banearealerne

Debat-aktiviteter

Hørvedebatten løber over otte uger fra den 7. januar til den 5. marts.

Temaer og workshops
 Debatrunden indeholder otte temaer, som handler om havens udvikling og muligheder. Temaerne er: Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder, Havens udvikling og muligheder.

Howdan havn ?



To år og et spadestik

De næste to år er afsat til debat, afklaring og planlægning for havn og banearealer.

Byrådet starter sig for borgerne i disse projekter. De næste to år er afsat til debat, afklaring og planlægning for havn og banearealer.

	2004												2005											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Udflytning																								
Planlægning																								
Udflytning																								
Planlægning																								
Udflytning																								
Planlægning																								
Udflytning																								
Planlægning																								

Parkering

Nye aktiviteter på havnen vil kræve behov for parkering. Behovet vil være stort, og det er vigtigt at tage hensyn til miljøet og borgernes behov for parkering.

Sikring af havne

Sikring af havnen er vigtigt for at sikre den økonomiske aktivitet og miljøet. Det er vigtigt at tage hensyn til miljøet og borgernes behov for sikring.

Hvad koste et parkeringsplads?

1000 kr	10000 kr
10000 kr	100000 kr

FORMIDLING OG DIALOG

Formidling og dialog er forudsætningen for inddragelse i planlægningen. Borgerne har mange informationskanaler til rådighed, og kommunen skal vælge sin metode med omhu.

INTERNETTET SOM INFORMATIONSKANAL

Internettet er et godt medie, når der skal informeres om planlægnings-sager. Hvis kommunen vil kvalificere borgere og lokale aktører til at indgå i en dialog, er det vigtigt, at de har let adgang til materiale og information om de planer, de skal tage stilling til. Mange kommuner har desuden gode erfaringer med at modtage ideer og kommentarer via e-mails og spørgeskemaundersøgelser på nettet.

Hals Kommune har for eksempel oplevet et meget positivt forløb omkring et trafikprojekt, hvor alternative

løsningsforslag blev lagt på nettet forud for et borgermøde. Det betød, at borgerne var meget velforberedte allerede inden borgermødet, og det gav en god debat.

I forbindelse med udarbejdelse af en kommuneplan i Tølløse Kommune blev der udarbejdet nogle videospots med forskellige borgeres holdninger til forskellige temaer. Disse videospots blev lagt på kommunens hjemmeside.

Mange af de interviewede kommuner har desuden gode erfaringer med at give borgerne mulighed for at abonnere på kommunale nyheder via e-mail, så de involverede i en planproces løbende kan modtage nyheder.

INTERNETTET SOM DEBATMEDIE

Til gengæld er det svært at få gang i en egentlig debat på nettet.

De interviewede kommuner i projektet "Fornyelse af planlægningen" har overvejende dårlige erfaringer med at få gang i en debat. Flere kommuner har prøvet at lave åbne debatfora omkring konkrete planlægningssager. Men erfaringerne med disse forsøg er meget dårlige. Kun få bidrager med indlæg, og indlæggene er sjældent konstruktive i forhold til de konkrete plansager.

Nogle kommuner har kastet sig ud i 3D-værktøjer på nettet. Her kan borgerne selv gå ind og komme med bud på, hvordan de synes, et konkret lokalområde skal udvikle sig. Erfaringerne er, at det er meget få borgere, der benytter sig af muligheden.

Der kommer kun få input. Til gengæld er de meget kvalificerede.

UDSTILLINGER HVOR BORGERNE FÆRDES

En erfaring fra rundbordssamtalerne var, at udstillinger kan være en god måde at formidle ideer eller forslag til planer på. De kan med fordel opstilles, hvor de lokale i forvejen kommer, eksempelvis ved supermarkeder, idrætsanlæg, biblioteker eller servicecentre. Nogle kommuner – f.eks. København – har god erfaring med at bemande udstillingerne i afgrænsede tidsrum.

Det giver mulighed for direkte dialog og uddybende spørgsmål fra borgerne.

VISUALISERINGER KAN BLIVE STYRENDE

Visualiseringer gør det nemmere for lægfolk at forholde sig til de planmæssige muligheder, som et konkret område byder på. Men det er et ►

3D-VÆRKTØJ PÅ NETTET

I Trekroner området i Roskilde Kommune har man arbejdet med mange forskellige visualiserings- og 3D-værktøjer og ligeledes med interaktive redskaber. Man har bl.a. udviklet en interaktiv 3D-model af det nye Trekroner, hvor borgerne kunne gå ind og tegne og visualisere egne forslag.



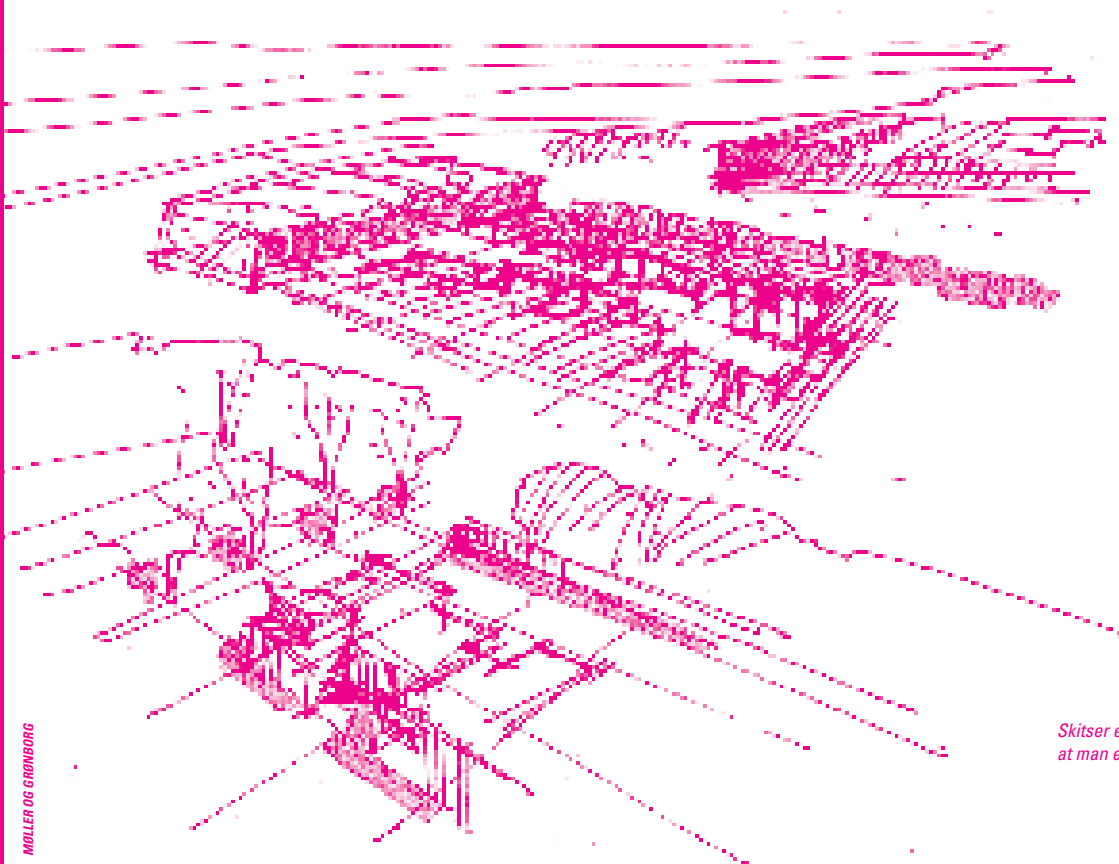
redskab, som skal bruges meget bevidst.

Erfaringerne fra de interviewede kommuner viser, at detaljerede visualiseringer kan blive alt for styrende for diskussionen. Borgerne ender måske med at diskutere vinduernes farve i stedet for bebyggelsesplanen og byggeriernes højde. En del kommuner har oplevet, at computervisualiseringerne opfattes som en præcis gengivelse af det kommende byggeri,

og ikke som en præsentation af flere muligheder. Håndtegnede skitser kan i mange tilfælde være en løsning, da de netop viser, at der er tale om skitser.

DEBATAVISER OG KONTAKT TIL DEN LOKALE PRESSE

De interviewede planlæggere påpeger, at forvaltningen skal sørge for et godt samarbejde med den lokale presse, og dermed sikre løbende mediedækning af et givent projekt. Desuden har mange af de interviewede kommuner gode erfaringer med at udgive specielle debataviser, når de ville have folk i lokalområderne i tale.



Skitser er gode til at formidle, at man er midt i en proces.

“Vi har en stor og fin hjemmeside, men borgerne bruger ikke ide- og chatforum. Vi tror, at hvis vi er optaget af det, så må de andre også være det. Men de har travlt med andre ting – nye køkkener, børn osv.”

***”Demokratiet eks
af, at vi kæmper fo
ansvar. Vi kan ikk
på det repræsenta***

Fra rundbordssamtale med danske kommuner, Fornyelse af planlægningen 2005

***...isterer kun i kraft
...or det. Vi har et
...e bare tørre det af
...ative demokrati.”***



Fonden Realdania
Medlemsdebat
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

T: 70 11 66 66
F: 32 88 52 92
W: www.realdania.dk
E: medlemsdebat@realdania.dk

.....
MILJØMINISTERIET

Skov- og Naturstyrelsen

Skov- og Naturstyrelsen
Haraldsgade 53
2100 København Ø

T: 39 47 20 00
F: 39 27 98 99
W: www.skovognatur.dk
E: sns@sns.dk