

Delprojekt 5: Inddragelse af virksomheder og borgere i den fysiske planlægning

Fornyelse af Planlægningen - kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Et partnerskab mellem Fonden Realdania og
Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen

Annika Agger, KVL
Niels Helberg, Sven Allan Jensen as
Ellen Højgaard Jensen, Dansk Byplanlaboratorium
Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen
Cleo Weisser, Dansk Byplanlaboratorium

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
Sammenfatning	3
1. Offentlighed og inddragelse i planloven	7
2. Teoretiske perspektiver på inddragelse	9
2.1 Forskellige syn på demokrati	9
2.2 Inddragelse af hvem?	12
2.3 Succeskriterier for inddragelse	13
3. Planloven som redskab for involvering	16
3.1 Inddragelse af offentligheden i kommuneplanlægningen	16
3.2 Inddragelse af offentligheden i lokalplanlægningen	17
3.3 Inddragelse af offentligheden i større omfang end planlovens minimumskrav	18
4. Erfaringer med inddragelse fra andre planområder	19
4.1 Danske eksempler	19
4.2 Udenlandske eksempler	23
6. anbefalinger og konklusion	27
5.1 Ændringer i planloven	27
5.2 Lokalpolitikernes rolle	28
5.3 Planlæggernes rolle – plankulturen	35
Kilder	41
Bilag - Værktøjskasse for borgerinddragelse	42

Sammenfatning

Denne rapport har som formål at fremlægge forslag og anbefalinger til forbedring af borgeres og andre interessenters inddragelse i kommunernes planlægningsprocesser. Anbefalingerne tager udgangspunkt i eksempler og ideer fra danske kommuner. Rapportens analyser og konklusioner bygger på kvalitative interviews med planlæggere i 9 kommuner. Ud fra dette materiale blev der formuleret nogle foreløbige konklusioner, som blev fremlagt ved to rundbordsamtaler i henholdsvis Horsens og København med planlæggere fra 12 kommuner. Samtalerne har handlet om planlæggernes erfaringer med inddragelse samt hvilke metoder og dialogværktøjer, der fungerer succesfuldt i forskellige planlægningssituationer. Derudover har vi forsøgt at indfange de dilemmaer og faglige udfordringer, der kan være i forbindelse med inddragelse, herunder hvilken rollefordeling, der skal være mellem planlæggere og politikere. Endelig er erfaringer fra Sallingsund inddraget via en studierapport (Mikkelsen 2005).

På baggrund af disse samtaler samt erfaringer med inddragelse af borgere og interessenter fra andre danske og udenlandske planlægningsprocesser, har vi udkrystalliseret en række temaer, som vi finder centrale. Temaerne er:

- Forslag til ændringer af planloven
- Anbefalinger til politikerne
- Anbefalinger til planlæggerne
- Inddragelse generelt
- Værktøjskasse til inddragelse

Rapporten gennemgår planloven som redskab for involvering samt nogle teoretiske betragtninger om inddragelse i forhold til forskellige opfattelser af demokrati. Derudover er der en kort gennemgang af erfaringer med inddragelse fra andre planområder i Danmark og i udlandet.

Rapporten er udarbejdet af en projektgruppe bestående af Annika Agger, ph.d. fra Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL, der har fungeret som projektleder, seniorkonsulent Niels Helberg fra konsulentfirmaet Svend Allan Jensen as, der bl.a. har stået for alle kvalitative interviews samt Ellen Højgaard Jensen, direktør for Dansk Byplanlaboratorium og Anne Skovbro fra Skov- og Naturstyrelsen. Cleo Weisser fra Dansk Byplanlaboratorium har indsamlet dele af de udenlandske og danske eksempler med inddragelse. Projektgruppen er kommet frem til følgende konklusioner og anbefalinger:

Forslag til ændringer af planloven?

På baggrund af samtalerne med planlæggere i de danske kommuner kan vi konkludere, at planloven og dens muligheder for at inddrage borgere og interessenter i store træk synes at fungere tilfredsstillende. Specielt fremhæves høringsperioden på minimum 8 uger som værende passende.

Hvad angår den såkaldte foroffentlighedsfase, som afholdes i forbindelse med større kommuneplantillæg, peger vi på forskellige forhold, som er relevante at debattere. Mange kommuner har gode erfaringer med at afholde foroffentlighedsfaser på større projekter. Flere af de interviewede fremhæver, at en tidlig inddragelsesproces gør den efterfølgende planlægning lettere – også selv om der foreligger et næsten færdigt projekt. Vi finder det derfor relevant at debattere følgende spørgsmål:

- Krav om foroffentlighed på alle planniveauer?

Erfaringerne fra rundbordsamtalerne viser, at mange finder foroffentlighedsfaserne nyttige som en mulighed, men ikke som et lovkrav. Planlæggerne ønsker at bevare friheden til i de konkrete situationer at vurdere, hvornår en foroffentlighedsfase er relevant. En obligatorisk foroffentlighedsfase i forbindelse med alle planprocesser kan betyde mere arbejde for planlæggerne, men projektgruppen er af den opfattelse, at den i langt de fleste planlægningsforløb vil bidrage til en mere smidig og effektiv beslutningsproces – set i det samlede procesforløb. I og med at offentligheden får mulighed for at få indsigt i en planlægningsproces – uanset hvad niveau den foregår på – inden der foreligger et konkret forslag, kan det skabe større gennemsigtighed og forståelse for planlægningsforløbets præmisser. Det bør i den forbindelse overvejes, om en kvalificeret dialog med de berørte, eller en forudgående uformel dialogplanlægning, kan træde i stedet for en foroffentlighedsfase.

Et krav om foroffentlighed på alle planniveauer kan evt. suppleres med en bagatelgrænse for meget små planlægningsprojekter med meget beskeden påvirkning af omgivelserne. Her kan en obligatorisk, forudgående orientering om det kommende planlægningsforløb træde i stedet.

Et andet forhold, vi finder det relevant at debattere som et muligt lovkrav, er:

- Indholdsmæssige krav til inddragelsesprocesser i planloven

Det bør overvejes, om der skal stilles kvalitative krav til de lovbestemte inddragelsesprocesser. Det kunne eksempelvis være en forudgående beskrivelse af processen og interessenterne i forbindelse med de enkelte planprocesser – gerne med udgangspunkt i en samlet nærdemokrati- og inddragelsespolitik. Konsekvenserne af et sådant krav vil være, at kommunerne får lejlighed til at reflektere over egen praksis og efterfølgende systematisere denne. Det vil i første omgang koste nogle ressourcer, men vi mener, det vil kunne indhentes siden hen, idet der vil være angivet nogle "køreplaner" for inddragelsesforløbene i forskellige planlægningsforløb.

Anbefalinger til lokalpolitikere

Vores interviews viser en bred enighed om, at det er vigtigt for politikerne at blive synlige og tage ejerskab til inddragelsesprocesserne. Det er politikerne, borgerne vil tale med, og ikke planlæggerne alene. Der er også enighed om, at politikerne har den demokratiske legitimitet til at træffe beslutninger, og at inddragelse af borgere og andre interessenter kun kan være et supplement til det repræsentative demokrati.

Vi anbefaler derfor, at byrådene opstiller og vedtager en *samlet nærdemokrati- og inddragelsespolitik*, som kan fungere som ramme om de konkrete planlægningsprojekter. En sådan politik kan ligge til grund for en konkret "dialogstrategi" for den enkelte planlægningsproces med en beskrivelse af, hvem der skal inddrages, hvornår, hvordan og hvor meget i den konkrete planproces. En sådan politik vil kunne bidrage med klare spilleregler for inddragelsesprocesserne samt give større gennemsigtighed overfor borgere og lokale interessenter om processens forløb.

En forudsætning, for at borgerne kan inddrages i planlægningen, er, at de oplever, at det giver mening, og at der er lydhørhed overfor deres synspunkter. Erfaringerne fra vores samtaler viser, at en løbende dialog – eventuelt via e-mail – der orienterer om projekternes status, kan være hensigtsmæssig i den sammenhæng. Vi anbefaler i den forbindelse, at der lægges stor vægt på politiske tilbagemeldinger på borgernes og interessenters forslag og bemærkninger i det omfang, det er muligt.

Vi har erfaret, at lokale fora som lokalråd, byfora, bydelsråd, landsbylav m.m. kan medvirke til en mere kvalificeret borgerinddragelse. Fordelen ved sådanne fora er, at kommunen får en fast diskussions- og høringspart, der kender de lokale forhold, og som indimellem også kan bidrage med faglige og tidsmæssige ressourcer. Man skal dog passe på, at det ikke hindrer en fri og offentlig debat, hvis en stor del af dialogen flyttes til disse organiserede netværk.

Anbefalinger til planlæggerne

Planlæggerne spiller en central rolle i inddragelsesprocesserne, da de ofte står for inddragelsen i praksis. Interviews og rundbordsamtalerne viser, at mange har positive erfaringer med inddragelse, når der har været afsat tilstrækkelig tid og ressourcer til den. Omvendt er der negative erfaringer med de traditionelle borgermøder, hvor fremmødet ofte er beskedent og ofte er præget af "gamle kendinge".

Vi anbefaler, at planlæggerne i større grad arbejder med en opsøgende inddragelse. I erkendelse af, at der er flere målgrupper, som det er svært at inddrage i en inddragelsesproces, er det relevant selv at være opsøgende og lave f.eks. (fokusgruppe-) interviews, der hvor målgrupperne befinder sig. Vi anbefaler også, at udbyttet af inddragelsesprocesserne synliggøres i højere grad og værdsættes. Vi vurderer, at en aktiverende inddragelsesproces ofte giver udbytte for både politikere, planlæggere, borgere og interessenter. I bedste fald får politikerne et mere kvalificeret beslutningsgrundlag, planlæggerne får nye ideer og inputs til planlægningen, og borgere og interessenter får en større forståelse for planlægningens indhold og muligheder.

Vi erkender, at det ikke er relevant at involvere borgere og interessenter lige meget i alle sager, men det er under alle omstændigheder vigtigt, at planlæggerne i samarbejde med politikerne altid forholder sig til *hvor, hvornår og hvordan*, der skal finde inddragelse sted. I den forbindelse finder vi det vigtigt, at kommunerne og de enkelte forvaltninger debatterer, hvilke værktøjer og metoder der er hensigtsmæssige at anvende i.f.t. "deltagelsesstigen" (der henviser til forskellige grader af inddragelse, se s.11), samt at de forholder det til de forskellige planlægningssituationer. Således kan det traditionelle borgermøde være velegnet til at formidle information om en planlægningssag, men ikke velegnet til at indfange lokale aktørers synspunkter. Erfaringerne med brug af Internettet viser, at det kan være et velegnet medie til at indsamle repræsentative udmeldinger på en given sag - igennem elektroniske, repræsentativt nedsatte borgerpaneler - men uegnet til en løbende dialog og debatforum for planlægningen.

At tilrettelægge og gennemføre inddragelsesprocesser kræver kompetencer, som ikke alle planlæggere er uddannet til. Det kræver særlig viden at skulle facilitere ideudviklingsprocesser, mediere mellem interessekonflikter samt arbejde med kommunikationsstrategiske overvejelser i forhold til forskellige målgrupper. Interviewene tyder på, at der er efterspørgsel efter kurser, der fokuserer på udveksling af erfaringer, udvikling af nye metoder og dialogværktøjer.

Som et bidrag til denne diskussion har vi forsynet denne rapport med et bilag, hvor der er opsamlet en række konkrete eksempler på praktiske og velfungerende værktøjer i forskellige inddragelsesprocesser. I bilaget er disse inddragelsesværktøjer så vidt muligt inddelt efter de planlægningsniveauer, hvor de har været anvendt.

Inddragelse generelt

Dialogen med planlæggerne viser, at der kan være forskellige succeskriterier for inddragelsen hos hhv. planlæggerne og politikerne. Mange planlæggere oplever, at politikerne opfatter et succesfuldt inddragelsesforløb som ét med mange involverede, mens planlæggerne ofte lægger mere vægt på, om der kommer nye kvalificerende ideer frem, og på om der er et konstruktivt samspil mellem nøgleaktørerne.

Også blandt planlæggerne selv er der forskellige syn på målet med inddragelse, der igen kan relateres til forskellige demokratiforståelser. Nogle mener, at eftersom politikerne repræsenterer borgerne, kan inddragelsen i visse tilfælde være udemokratisk, da det oftest er de samme urepræsentative befolkningssegmenter, der deltager i debatten. Andre mener, at processen med at inddrage har en værdi i sig selv, da den bidrager med større forståelse for planlægningens vilkår, bedre muligheder for konsensus samt opbygning af lokale netværk og relationer på tværs af aktører, der ellers ikke samarbejder. De argumenterer for, at det er planlæggernes opgave at sikre, at så mange som muligt af de berørte aktører deltager.

Det er projektgruppens opfattelse, at man i ethvert inddragelsesforløb skal bestræbe sig på at benytte forskellige metoder til inddragelse, således at der tilstræbes et bredere input af tilbagemeldinger. Den måde, man organiserer et inddragelsesforløb på, har betydning for, hvem der deltager. Det vil ofte være de organiserede aktører, der deltager, men hvis man er bevidst om, at alle berørte borgere og nøgleaktører – dvs. de borgere der kan gøre en forskel - skal have mulighed for at gøre deres indflydelse gældende, vil det trods alt forankre de politiske beslutninger bedre hos flere forskellige grupper af borgere.

Læsevejledning

Rapporten er opbygget således, at vi i kapitel 1 beskriver planlovens overordnede mål med borgerinddragelsen, i kapitel 2 beskriver vi nogle teoretiske perspektiver på inddragelse. I kapitel 3 redegør vi for, hvilke præmisser planloven formulerer i forhold til inddragelse. I kapitel 4 gennemgår vi analysen af vores interviews med kommunale planlæggere med fokus på inddragelse. I kapitel 5 beskriver vi kort nogle danske og udenlandske erfaringer med inddragelse på andre planområder som inspiration. I kapitel 6 præsenterer vi vores konklusioner og sammenfatninger. Derudover har vi samlet de gode erfaringer med inddragelsesmetoder i et bilag ved navn "værktøjskassen".

Metode

Projektet bygger på kvalitative interviews med Jan Carlsson fra Svendborg Kommune, Mette Kristoffersen fra Hals Kommune, Jean Pierre van Tittelboom og Marit Christiansen fra Næstved Kommune, Lene Ohlman fra Kolding Kommune, Birgit Donslund fra Århus Kommune, Poul Mathiesen, Lisbeth Sommerlund fra Ringe Kommune samt Max Ravn fra Byforum i Ringe, Jens Hedegaard fra Holbæk Kommune og endelig Henriette Berggren N'Guessan og Birgitte Frimer-Larsen fra Københavns Kommune.

Derudover bygger projektet på to rundbordsamtaler i henholdsvis Vejle og København hvor følgende planlæggere deltog: Henrik Berthelsen og Bjarne Gregersen fra Horsens Kommune, Lisbeth Sommerlund fra Ringe Kommune, Søren Klint Kistrorp fra Haderslev Kommune, Helle Lassen fra Hirtshals Kommune, Erland Knudsen fra Esbjerg Kommune, Ejvind Bak fra Rønde Kommune, Judith Lauersen fra Hvidovre Kommune, Asbjørn Gade-Nielsen fra Værløse Kommune, Lone Wille Jørgensen fra Birkerød Kommune, Brian Ahlquist fra Tølløse Kommune, Tine Christiansen fra Rørvig Kommune og Oscar Larsen fra Køge Kommune.

Vi vil gerne takke repræsentanterne fra de mange kommuner, der velvilligt har stillet op til interviews samt deltaget i rundbordsamtaler.

1. Offentlighed og inddragelse i planloven

Begrebet "offentlighed i planlægningen" blev introduceret i forbindelse med planlovreformen i begyndelsen af 1970'erne. Planlovreformen introducerede bl.a. regionplanlægningen og landsplanlægningen, og den lagde dermed nye rammer for kommunernes planlægning. Hovedprincipperne i reformen var rammestyning, decentralisering og offentlighed i planlægningen. Rammestyningen sikrede en indflydelse på planlægningen "oppefra", mens offentlighed i planlægningen sikrede muligheden for en indflydelse "nedefra". Baggrunden var bl.a. en række borgerprotester i forbindelse med saneringer af byområder og den store vækst i boligbyggeriet i 1960-1970'erne (Gottschalk og Tornboe 1975).

Danmark er kendt ude i verden for sin lovgivning, der retsligt sikrer borgerne adgang til at kunne ytre sig i forhold til den fysiske planlægning. Et af grundelementerne i planloven er, at borgerne og andre interessenter skal inddrages i planprocessen, inden planen er vedtaget. I planlovens formålsbeskrivelse fremgår det, at offentligheden i videst muligt omfang skal inddrages i planlægningsarbejdet. Motiverne for inddragelse fremgår ikke eksplicit af planloven (www.retsinfo.dk), men argumenterne varierer i diverse andre plandokumenter fra, at det er en demokratisk rettighed, at det supplerer det repræsentative demokrati, at det kvalificerer beslutningsgrundlaget, til at det letter gennemførelsen af planlægning og giver større ejerskab og mere legitimt forankrede beslutninger (Agger 2005).

Planlovens krav til inddragelse af offentligheden i planlægningen er udformet som nogle minimumskrav, der sikrer inddragelse i udarbejdelsen af planer på alle niveauer. Men planloven fastlægger kun meget overordnede proceskrav, f.eks. om offentlighedsfasernes længder og klageregler. Ved større ændringer i kommuneplanerne skal der være en debat, kaldet *foroffentlighed*, inden myndighederne går i gang med at udarbejde konkrete planforslag. Det er op til planmyndighederne selv at afgøre, hvordan borgerinddragelsen skal ske i disse høringsperioder, f.eks. hvilke metoder der skal anvendes. Den inddragelse, som planloven lægger op til, bliver kritiseret fra to fronter. På den ene side kritiseres planlovens krav om offentlig høring for at være tidskrævende i forhold til bygherrerens forventninger om hurtig sagsbehandling, og på den anden side for at være for ineffektiv i forhold til at sikre borgerne reel indflydelse.

Opgaven er således på én gang at forenkle reglerne for planlægningen og at effektivisere inddragelsen med henblik på at sikre borgerne en reel indflydelse på udformningen af de fysiske omgivelser. Ved regionplanernes bortfald sker der en forenkling af plansystemet, idet kommuneplanlægningen overtager en stor del af regionplanlægningens opgaver. Spørgsmålet om, hvorvidt der kan skabes yderligere forenklinger i forhold til de formelle rammer for inddragelsen, vil blive diskuteret senere i denne rapport.

Der ligger som nævnt en række intentioner bag planlovens krav om borgerinddragelse. Foroffentligheden skal sikre tidlig inddragelse og dermed mest mulig indflydelse. Det er ideelt set udmærket i nogle planlægningssituationer, men i tilfælde hvor der allerede foreligger et konkret projekt (f.eks. et butiksbbyggeri eller et større boligbyggeri) – de såkaldte projektlokalplaner - fremhæver nogle, at foroffentlighedsfasen bliver utroværdig, da borgerne oplever det som urealistisk at få indflydelse på så konkrete projekter. Fokus i debatten bliver på det konkrete projekt, og ikke på at diskutere alternativer eller nye forslag. Ligeledes er det blevet påpeget, at lokalplaner, der fremlægges sammen med et kommuneplantillæg, primært medfører en debat om lokalplanens indhold og i mindre grad om kommuneplantillægget.

På den anden side påpeger flere, at lokalplanens høringsfase netop indebærer et dilemma, idet mange planprocesser ofte er langt fremskredne, når lokalplanen sendes i offentlig høring. Det betyder, at mulighederne for indflydelse ofte er indskrænkede i den fase, hvor der er størst offentlig interesse for at deltage i debatten.

Der er i dag langt flere projektlokalplaner end for 25 år siden, hvilket indebærer et dilemma for inddragelsen, da fokus i højere grad bliver på projekter end på reel planlægning, dvs. at blive enige om hvordan et område skal udvikle sig. Det gør diskussionen, om hvordan og hvornår man inddrager, relevant at tage op igen.

Endeligt tyder alt på, at borgerne er interesserede i at diskutere, eller i hvert fald gøre indsigelse mod lokalplanerne. Der gøres indsigelse mod 91% af alle lokalplaner ifølge en stikprøveundersøgelse foretaget i projekt Fornyelse af Planlægningen (Lokalplanundersøgelsen 2005). Det er især borgere, der gør indsigelse mod lokalplanerne (80%), men også andre offentlige myndigheder, interesseorganisationer og virksomheder. Det er vigtigt at fremhæve, at indsigelser har en effekt. Hvis der er mange indsigelser mod lokalplanforslaget, sker der ofte større ændringer i forslaget. Dette understreger behovet for at diskutere, om en tidligere inddragelse i planlægningen vil være mere demokratisk og i sidste ende også mere ressourceeffektiv. De relevante problemer vil kunne fanges i en tidlig fase, og planlægningen vil i forlængelse heraf kunne koordineres med disse indsigelser.

Kommunerne eksperimenterer i disse år med mange forskellige måder at involvere borgere og interessenter på i den offentlige planlægning. Dette sker både i forbindelse med den fysiske planlægning og inden for andre sektorområder. Eksempelvis har man i forbindelse med kvarterløftprojekterne, Helhedsorienteret Byfornyelse, Lokal Agenda 21 og etablering af Nationalparkerne lagt stor vægt på en tidlig inddragelse af lokale aktører, således at de kunne medvirke til at formulere indsatsområder og indgå i aktiviteter. Flere af disse initiativer har benyttet sig af en række forskellige metoder for inddragelse, og vi ser nærmere på erfaringerne herfra.

Inddragelse af borgere og interessenter får en særlig betydning nu, hvor vi står med nye kommuner og regioner. Kritikerne af strukturreformen mener, at afstanden mellem borgere og politikere bliver for stor, hvilket vil medføre en større grad af embedsmandsstyre. Fortalerne fremhæver, at den medvirker til en mere effektiv og ensartet sagsbehandling. I flere sammenhænge er det blevet påpeget, at det "lokale plansystem" kan bruges som en god platform for at fremme nærdemokratiet i de nye kommuner. Planområdet har en mangeårig tradition for at samarbejde med lokale aktører, og der er i den forbindelse mange erfaringer med offentlighedens inddragelse, hvilket kan benyttes i forbindelse med at skabe forankring og sammenhængskraft i de nye kommuner.

I pjecen "*Kommuneplanlægning i en reformtid*", der er udarbejdet af Skov og Naturstyrelsen, KL og Dansk Byplanlaboratorium, argumenteres der for betydningen af, at de nye kommuner arbejder med de forskellige traditioner for at inddrage borgere og interessenter. Således at disse kan inddrages tidligt i formuleringen af visioner og planstrategier for de nye kommuner. For at komme i gang med sådanne diskussioner, og for at følge op på det tidligere projekt om "*Fornyelse af planlægningen*", ønsker vi at debattere, om der er behov for en uddybning i planloven af muligheder for inddragelse af borgere og interessenter. Nærmere præciseret er formålene med dette delprojekt:

- At finde eksempler på metoder til inddragelse af interessenter og borgere i planlægningsprocessen, der går ud over de minimumsregler, som planloven forudsætter
- At vurdere styrker og svagheder ved disse forskellige metoder
- Med udgangspunkt i eksempler og metoder at give et fremadrettet bud på, hvordan inddragelsen af borgere og virksomheder kan styrkes, både metode- og lovgivningsmæssigt

2. Teoretiske perspektiver på inddragelse

Vi tror ofte, at vi mener det samme, når vi taler om demokrati og borgerinddragelse. Men erfaringerne fra praksis viser, at vi ofte kan have meget forskelligt syn på, hvilken rolle og grad af indflydelse borgere og interessenter skal have i forhold til folkevalgte politikere, alt efter hvilke opfattelser af demokrati, det vurderes ud fra.

Ser man på den offentlige debat omkring nærdemokrati, der bl.a. har været ført i forbindelse med kommunalreformen, vil man støde på en række forskellige betegnelser for demokrati: *nærdemokrati*, *projektdemokrati*, *hverdagens demokrati*, *medborgerdemokrati*, *brugerdemokrati* og *endelig det mere kendte repræsentative demokrati*. Samme mangfoldighed gælder m.h.t. betegnelser for specielt borgernes inddragelse i offentlige beslutningsprocesser. Her støder man på ord som: *borgerinvolvering*, *borgerindflydelse*, *borgerdeltagelse*, *borgerinddragelse* og *netværksstyring*.

Fælles for de mange betegnelser er, at det er uklart, hvad der præcist menes, og i hvilken grad man mener, at offentligheden skal inddrages i planlægningen. I flere kommuneplaner samt publikationer om demokratiets udvikling fremgår det, at der er et ønske fra det offentliges side om større samarbejde med borgere, foreninger, institutioner og erhverv. Men det fremgår sjældent, hvor meget beslutningskompetence der skal flyttes fra de politiske repræsentanter til direkte berørte borgere og lokale aktører. Dette kapitel rummer en kort præsentation af forskellige syn på demokrati, en diskussion af hvem der skal inddrages og endelig succeskriterier for inddragelse. Fremstillingen trækker på diskussioner om deltagelse indenfor nyere forskningslitteratur omkring demokrati og planlægning (Agger, 2005).

2.1 Forskellige syn på demokrati

En diskussion af, hvor meget eller hvor lidt offentligheden skal inddrages i politiske beslutningsprocesser, hænger tæt sammen med opfattelsen af begrebet demokrati. Derfor vil vi i dette afsnit se nærmere på det spændingsfelt, der handler om, i hvilken grad beslutninger bør træffes af de valgte politikere eller af de berørte borgere og lokale aktører.

Demokratiforståelser

Demokrati kan forstås på mange måder, men inden for demokratilitteraturen skelner man gerne mellem to grundsyn, nemlig *det repræsentative demokrati* og *det direkte demokrati*.

Den grundlæggende forskel er synet på, om den afgørende beslutningskompetence bør ligge hos de valgte repræsentanter, altså politikerne, eller hos folket. Der er også forskel på, hvilken rolle politikerne bør have, nemlig om de skal holde distance og træffe de overordnede beslutninger, eller om de skal bygge bro og deltage i tætte dialoger med folket.

I dansk sammenhæng var de to forskellige demokratiforståelser genstand for diskussion i efterkrigstiden, anført af højskoleforstanderen Hal Koch på den ene side og juristen Alf Ross på den anden. Koch anså demokratiet som en *livsform*, der udfoldede sig i civilsamfundet, altså i familien, på arbejdspladsen og i fritidsinstitutionerne. Beslutninger skulle træffes gennem åbne og fornuftsbaseerede dialoger mellem de involverede parter (Koch 1961). Et vigtigt udbytte af disse dialoger var konsensusbeslutninger, truffet på baggrund af en ide om "det fælles bedste", og at der blev opbygget gensidig tillid, respekt og ansvarlighed mellem samfundets medlemmer. Der er mange sammenhænge mellem det direkte demokrati og Kochs demokratiforståelse, idet der lægges vægt på at opbygge fællesforståelser gennem involverende dialoger.

Ross så derimod demokratiet som en *styreform*, hvis formål var at afbalancere magten i samfundet på en legitim måde. Han frygtede at Kochs opfattelse af demokratiet ville blive et "snakke-

demokrati", der ville favorisere de mest veltalende. For Ross kunne demokrati ikke reduceres til dialog, da der altid vil være uoverensstemmelser og beslutninger, man ikke kan tale sig til rette om. Demokratiet handlede i Ross' forståelse om at opbygge institutioner, der sikrer den *politiske lighed og individuelle frihed* i samfundet. Midlet hertil er det repræsentative demokrati, hvor hver person tildeles en stemme. Centralt er derfor afholdelse af valg samt beslutninger på baggrund af flertalsafgørelser (Ross 1949). Folket vælger politiske repræsentanter og frigøres derfor fra at skulle forholde sig til alle mulige områder.

Disse to forskellige syn på demokratiet går igen i flere nyere teorier om demokrati og borgerdeltagelse. Inddragelsen af borgere og lokale aktører spiller en forskellig rolle i de to perspektiver. I den direkte demokrati-forståelse, der kan knyttes an til forestillingen om demokrati som livsform, lægges der stor vægt på betydningen af aktiv deltagelse. Den demokratiske proces har i dette perspektiv en værdi i sig selv, da den er medvirkende til at skabe netværk og uddanne borgerne til demokratiske samfundsborgere. I det andet perspektiv kan deltagelsen være passiv, da der er valgte demokratiske repræsentanter til at varetage folkets interesser. Men beslutningsprocessernes legitimitet beror på, at alle har haft mulighed for at ytre sig.

Decentralisering: fra bruger- til medborgerdemokrati

I Danmark er der igennem de seneste 25 år sket en decentralisering, hvor beslutningskompetencen er forskudt fra det repræsentative demokrati i byrådene ud til brugerbestyrelser på forskellige kommunale serviceområder. Så man kan på mange måder sige, at demokratiet "går på to ben", nemlig både som det repræsentative demokrati i byrådet og det direkte demokrati, der kommer til udtryk som et "brugerdemokrati", som det af og til kaldes.

Men hvilken arbejdsdeling skal der være mellem de forskellige "demokratiformer"? I Kommunernes Landsforenings publikation "*Fremtidens lokaldemokrati*" (2005) skelner forfatterne mellem brugerdemokratiet og medborgerdemokratiet. De ser en stor udfordring i at få borgerne til at engagere sig bredere i de kommunalpolitiske beslutningsprocesser med ansvar for helheden, frem for blot som brugere der er optaget af egne forbrugsmuligheder og mere isolerede interesser. Denne distinktion kan overføres til denne rapports genstandsområde, hvor det handler om at involvere offentligheden, herunder borgerne, bredere i eksempelvis kommunernes planstrategier frem for kun i relation til mere snævre interesser, f.eks. i form af en lokalplan for det område, man selv bor i.

Men hvordan opnås et bredere medborgerdemokrati? En måde at gøre det på er ved at koble spørgsmålene i det repræsentative demokrati, der finder sted i kommunalbestyrelserne, til det direkte demokrati - eller "hverdagens demokrati" - som praktiseres i mange forskellige sammenhænge indenfor formelle såvel som uformelle rammer. Men igen kan man spørge: Hvordan kan man koble den "store politik" med den "lille politik"?

I mange af de nyere redegørelser omkring fremtidens nærdemokrati pointeres det, at det direkte demokrati skal være et supplement til det repræsentative demokrati. Men såfremt man vil have et dynamisk sammenspil mellem politikere og repræsentanter fra foreninger, erhverv og borgere, må der skabes et større engagement, f.eks. ved at uddelegere viden og beslutningskompetence om bredere samfundsmæssige spørgsmål. Skal folk involveres, skal de opleve, at de har mulighed for indflydelse, samt at de har viden og ressourcer nok til at gøre deres indflydelse gældende.

Et centralt spørgsmål er i den forbindelse: Hvor megen beslutningskompetence skal der i de enkelte beslutningsprocesser uddelegeres fra folkevalgte politikere til berørte borgere og andre lokale aktører? I stort set samtlige kommunale planer og i de seneste nye debatindlæg omkring nærdemokrati betones borgernes rolle og betydning for at forankre og forbedre kvaliteten af politiske beslutningsprocesser. På samme måder fremhæver næsten alle kommunalpolitikere betydn-

ningen af at samarbejde med borgere og andre lokale aktører. Men samtidig fastholder flere, at det er politikerne, der i sidste ende har det overordnede politiske ansvar for at varetage helhedens interesser, og at inddragelsen derfor kun skal være et supplement til det repræsentative demokrati.

Inddragelsesniveauer

Hvornår skal borgere og interessenter inddrages og i hvilket omfang? Disse spørgsmål hænger, som vi har beskrevet det i ovenstående afsnit, sammen med hvilken opfattelse man har af demokratiets rolle. En måde at anskueliggøre forskellige deltagelsesniveauer på finder vi hos Shelly Arnstein (1969) i form af en "deltagelsesstige", der efterhånden er blevet en klassiker indenfor litteraturen om borgerdeltagelse.

Hvert trin beskriver forskellige niveauer for inddragelse og indflydelse. De nederste trin i stigen henviser til processer, hvor offentligheden blot bliver informeret; her er primært tale om envejskommunikation fra kommunens side, f.eks. gennem pressen eller udstillinger. De mellemste trin beskriver situationer, hvor deltagelsen er "symbolsk", forstået som at borgerne bliver hørt, men at deres synspunkter ikke nødvendigvis bliver inddraget i beslutningsprocessen. De øverste trin på stigen illustrerer situationer, hvor borgerne har fået uddelegeret beslutningskompetence og dermed har fuld kontrol over planlægningsprocesserne.

Sammenholder vi stigemodellen med diskussionen af demokratiforståelser, kan man sige, at det repræsentative demokrati befinder sig på de nederste trin, hvor borgernes deltagelse i princippet godt kan være passiv, eftersom de har valgt politiske repræsentanter til at varetage deres interesser. Borgerne kan høres indenfor forskellige områder. Vil man fremme medborgerdemokratiet må man højere op på stigen, for at skabe et engagement.

Metaforen med stigen er interessant, fordi den illustrerer de mange niveauer, som inddragelse af offentligheden kan foregå på. Diskussioner af former og grader af inddragelse kan lede til overvejelser om, hvorfor en form for inddragelse bliver prioriteret frem for en anden, hvilket gør det lettere at se de underliggende demokratiske værdier bag disse valg.



*Deltagelsesstigen efter Arnstein (1969)
omskrevet med inspiration fra
Tonboe (1973)*

Illustration af Niels Helberg

2.2 Inddragelse af hvem?

Når vi i rapporten taler om offentlighedens interesser, må vi redegøre for, hvem offentligheden er. Ofte taler vi om borgerne, som var de en entydig størrelse. Men i praksis viser det sig, at borgerne ikke udgør en homogen gruppe, og at det er meget forskelligt, hvem der deltager, og hvordan de deltager. Et andet forhold, man skal være opmærksom på, er, at inddragelse udover de berørte borgere også omfatter interessenter, f.eks. repræsentanter fra foreninger, erhvervsliv og andre organisationer. Måske er det mere præcist at tale om interessentinddragelse?

Et kriterium for en demokratisk proces er - ud fra en repræsentativ forståelse af demokrati, som vi beskrev det i forrige afsnit - at de, der ønsker at gøre deres indflydelse gældende, skal have mulighed herfor. Så offentlighedens inddragelse i forbindelse med planloven skal i princippet være åben for alle. I praksis viser det sig dog, at der er visse grupper, det kan være svært at nå, eksempelvis: unge, etniske minoriteter, børnefamilier, ældre samt ressourcestærke aktører, der vælger deltagelsen fra. Det fører videre over i en større diskussion af, om det kræver særlige ressourcer at deltage?. En række processer med inddragelse bygger implicit på, at deltagerne har tid til at mødes (typisk på hverdagsaftner), evner at læse plantekster samt kender til de uskrevede regler for diskussion og mødeafholdelse. Allerede her er der ofte en hel række aktører, der er stået af. Når man planlægger inddragelsesforløb, må man derfor holde sig for øje, at de metoder man vælger, har betydning for hvem der deltager.

Karakteristik af aktivt deltagende

En måde at karakterisere de aktører der typisk deltager i processer med inddragelse er¹:

- *Ekspertaktivister* som typisk er repræsentanter fra en lokal forening, netværk eller organisation
- *Hverdagsmagere* der deltager i afgrænsede perioder indenfor områder, der er tæt på deres hverdag
- *Institutionsrepræsentanter* der deltager i kraft af deres ansættelse på en kommunal institution, eksempelvis skole eller dagsinstitution

Derudover kan der være repræsentanter fra erhvervslivet eller interesseorganisationer. Pointen med at nævne disse deltagelsesprofiler er, at de ofte deltager ud fra forskellige forståelser af demokrati, hvilket giver dem forskellige forventninger til inddragelsesprocessen. Jensen (1999) har i sin ph.d. forskning med *"Demokratiforestillinger i den almennyttige boligsektor"* fundet frem til tre idealtypiske forestillinger om demokrati hos deltagerne i lokale processer, nemlig en *bestyrelses-, en deltagelses- og en supermarkedsdemokratisk* tilgang.

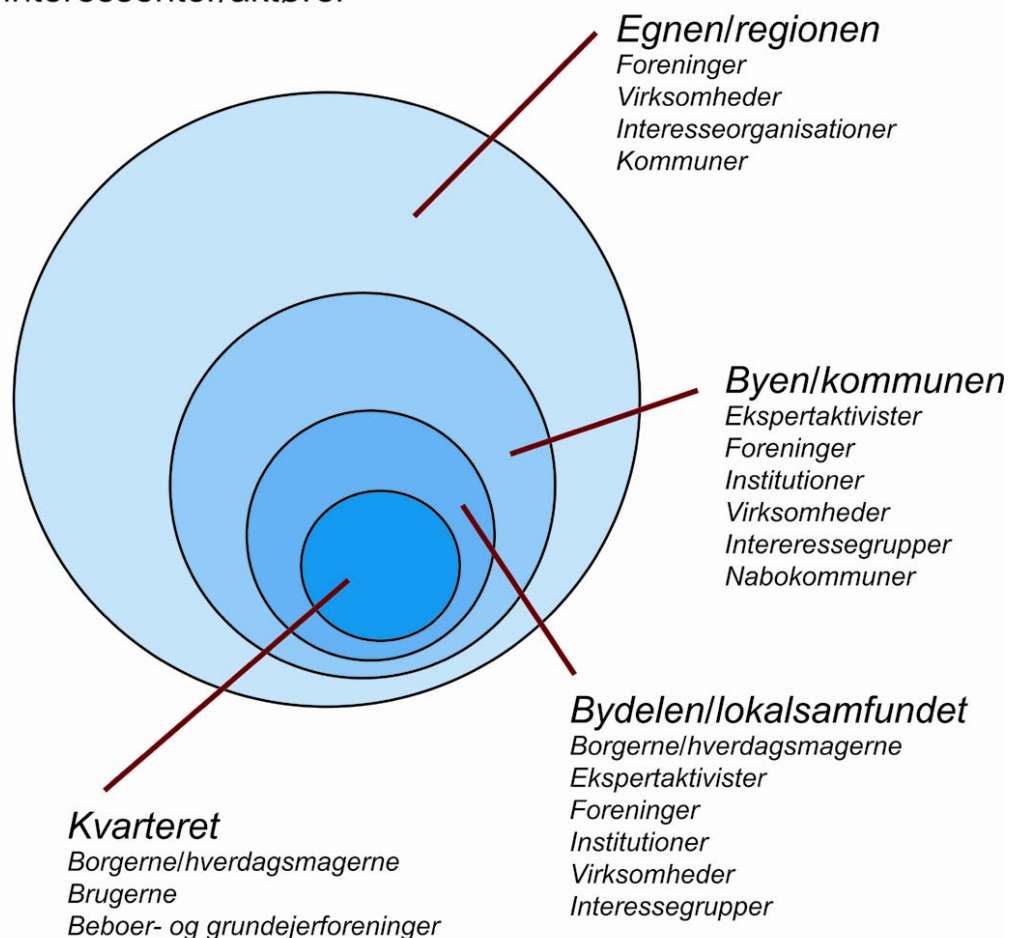
Den bestyrelsesdemokratiske tilgang trækker på den repræsentative demokratiforståelse, hvor stemmeafgivning og repræsentation af baglandet er betydningsfuldt. Deltagelsesdemokratiet trækker på den direkte demokratiforståelse, hvor borgernes deltagelse ses som en måde at integrere politiske modsætninger på og til at opbygge en fælles præference. Endelig henviser supermarkedsdemokratiet til en forestilling om demokratiet som et forbrugsgode. Her er ingen fælles forestilling, men borgerne involveres i de enkeltsager, der har deres interesse.

Ovenstående idealer trives ved siden af hinanden, men kan i praksis godt komme i konflikt med hinanden. Et eksempel: Når der skal træffes beslutninger i en borgergruppe, vil foreningsrepræ-

¹ Se bl.a. Agger (2005), Bang & Sørensen (1997) og Bang & Hoff (2002).

Inddragelse på forskellige niveauer

Typiske interessenter/aktører



sentanterne ofte have behov for at høre deres bagland, inden en beslutning kan træffes. Eller de vil hævde, at deres stemme skal have større vægt, eftersom de repræsenterer et bagland, end den deltager, der deltager på egne vegne.

Afhængigt af hvilken type projekt eller hvilken type planlægning kan det være meget forskelligt, hvem der skal inddrages i forhold til planloven. Et ofte anvendt kriterium for en inddragelsesproces er, at berørte aktører skal have mulighed for at give deres mening til kende. Men der kan så være uenighed om, hvem der udgør de berørte aktører. Et eksempel på dette finder vi i planlægningsprocessen forud for etableringen af nationalparker, hvor de umiddelbart berørte aktører er de lokale lodsejere, foreninger og naboer. Men hvor mange andre interessenter også har meldt deres interesse, f.eks. natur- og friluftforeninger, som finder, at etableringen af parkerne er et nationalt, og ikke kun lokalt, anliggende. En pointe må være, at man i hvert enkelt projekt eller beslutningsproces laver en kortlægning af, hvilke interessenter der er relevante at involvere.

2.3 Succeskriterier for inddragelse

Hvordan vurderer man, om en inddragelsesproces har været succesfuld? Ser man i litteraturen om inddragelse, handler succeskriterier ofte om, at inddragelsesprocesserne både skal gøre beslutningerne mere effektive og mere demokratiske. Men vurderingen af dette hænger sammen

med de tidligere beskrevne syn på demokrati. I praksis viser det sig, at folk vægter forskellige forhold, når de vurderer projekter. Eksempelvis vil nogen mene, at et projekt har været en succes, når der har været mange involveret. Andre vil lægge vægt på, om inddragelsen førte til andre og nye projekter, eller om der er opbygget nye samarbejdsrelationer og netværk mellem de involverede deltagere.

For videre at belyse succeskriterier kan man se på hvilke mål, der er opstillet for inddragelsesprocessen, og hvilke motiver inddragelsen sker ud fra. Er det for at give kommunalbestyrelsen et bedre beslutningsgrundlag? Eller er det, fordi man vil afgive noget beslutningskompetence til de berørte aktører, der jo skal leve med konsekvenserne af en given beslutning? Eller handler det om, at man gerne vil mobilisere lokale ressourcer i forbindelse med en længerevarende udviklingsproces?

I den sammenhæng kan det være hensigtsmæssigt at se nærmere på nogle af de motiver, der ligger til grund for en række inddragelsesprocesser samt nogle af de betænkeligheder, der kan være med dette (det samler vi under betegnelsen fordele og ulemper ved inddragelse).

Fordele og ulemper ved inddragelse

En stor del af litteraturen omkring borgerdeltagelse og offentlighedens inddragelse i planlægningen tager udgangspunkt i en implicit antagelse om, at borgernes deltagelse i planlægningen i sig selv gør denne mere demokratisk og sikrer konsensus omkring beslutninger (Agger 2005).

De typiske fordele, der nævnes med inddragelse, er:

- *Grundlaget for beslutningerne forbedres.* Ved at inddrage berørte aktører og interessenter i planlægningen mobiliseres deres lokalkendskab, erfaringer og præferencer, der alle kan være med til at forbedre kvaliteten af beslutningsprocesserne.
- *Der mobiliseres flere ressourcer.* Inddragelse af borgere, foreninger og erhvervsliv kan betyde, at der mobiliseres flere ressourcer til processen, og man kan dermed nå mere, end hvis man var en enkelt kommunal aktør.
- *Risikoen for konflikter mindskes.* Når offentligheden inddrages tidligt, medvirke dette til at øge den generelle tilfredshed og dermed planlægningens effektivitet.
- *De demokratiske handlekompetencer udvikles.* De involverede får udviklet deres demokratiske handlekompetencer og får større forståelse for de andre deltagendes interesser.
- *Større opbakning til projekterne.* Kommunens egne projekter får større effekt, såfremt der er en bredere vifte af aktører, der står bagved.

Nogle af de væsentligste ulemper ved inddragelse beskrives som:

- *Inddragelsen har en social slagside.* Processer med offentlighed har en tendens til at favorisere ressourcestærke aktører med tid, netværk og økonomi til at deltage.

- *Borgerne mangler tid og viden til at kunne træffe beslutninger om komplicerede forhold.* Borgerne deltager i deres fritid og har derfor ikke de samme forudsætninger, som de offentlige planlæggere eller repræsentanter fra foreninger eller erhvervsliv, der ofte har en fagspecifik viden og kan deltage i deres arbejdstid.
- *Processer med inddragelse koster ekstra ressourcer.* I forhold til høringer kræver processer med inddragelse ofte ekstra ressourcer og forlænger i visse tilfælde planlægningsprocessen.

En problematik, der ofte tages op i forbindelse med inddragelse af specielt borgerne i planlægningen, er, at folk har en tendens til først at involvere sig, når deres interesser trues. Der er mange eksempler på, at det er nemmere at mobilisere borgerne til at være imod et forslag end til at komme med løsningsforslag til en konkret problemstilling. Derfor kan det til tider være svært for politikere og forvaltere at tage stilling til, om en folkelig protest mod et konkret projekt er udtryk for en generel modstand, eller om det blot er de få, der råber højest og er imod, som bliver hørt. Det tavse flertal deltager ofte ikke i den slags debatter.

Måling af inddragelse

Der findes i forskningslitteraturen mange forskellige måder at måle inddragelsesprocesser på. Det ligger udenfor denne rapport's ramme at gå i dybden med disse, vi skal blot nævne nogle få begreber, der har været benyttet i nyere studier af lokal deltagelse. For yderligere interesse henviser vi nærmere til disse.

Måling af inddragelse kan finde sted på flere niveauer, eksempelvis individuelt, lokalt, kommunalt og regionalt. Derudover kan man skelne mellem *bløde* og *hårde* resultater. De bløde resultater - eller værdier - kan være svære at måle. Eksempelvis kunne det handle om, at de involverede har fået større tillid til at deres egen indsats nytter og tiltro til, at kommunen lytter. De mere hårde resultater, der kan måles, kunne eksempelvis være, om der er skabt nye netværk og samarbejdsalliancer.

Begrebet *forankring* har været benyttet i forbindelse med evalueringen af kvarterløftsprocessen og Agenda 21-centrene i København som en indikator for, hvorvidt de igangsatte processer og projekter er opfyldt ud fra nogle givne mål. Begge typer processer har været meget orienterede omkring at igangsætte og mobilisere lokale ressourcer, netværk og projekter. Forankring bliver målt ud fra forskellige niveauer og i forhold til forskellige typer indsatser (Se i øvrigt Agger et al (2005)).

3. Planloven som redskab for involvering

I dette kapitel ser vi nærmere på planloven, og på hvilken måde den lægger op til offentlighedens inddragelse i planlægningsprocessen. Planloven beskriver nogle procedurekrav og minimumsregler for de forskellige niveauer i planlægningen; planstrategi, kommuneplan og lokalplan.

3.1 Inddragelse af offentligheden i kommuneplanlægningen

Planloven sikrer, at offentligheden inddrages i kommuneplanlægningen i flere faser. Et af planlovens grundelementer er, at offentligheden skal inddrages, inden et planforslag udarbejdes – den såkaldte ”forudgående offentlighed”. Offentligheden skal også inddrages, når der er udarbejdet et planforslag. Inddragelse af offentligheden i kommuneplanlægningen sker således i flere situationer:

- Debat om planstrategi
- Debat om kommuneplanforslag
- Debat om kommuneplantillæg enten med vedtagelse af ny planstrategi eller med forudgående høring eller uden forudgående høring

Debat om planstrategien

Kommunerne skal i første halvdel af hver valgperiode vedtage en planstrategi, som skal udsendes i offentlig høring i 8 uger. I planstrategien skal der bl.a. tages stilling til, hvordan kommuneplanen skal revideres, i form af en fuld revision eller en område- og temarevision af kommuneplanen.

Der er ikke gennemført systematiske indsamlinger af erfaringer med inddragelse af offentligheden i de 8 ugers forudgående debat om planstrategien.

Debat om kommuneplanforslag

Når debatten om planstrategien er gennemført, skal byrådet træffe en endelig beslutning om, hvordan kommuneplanen skal revideres (fuld revision eller område- og/eller temarevision). Herefter udarbejdes et eller flere kommuneplanforslag, som også skal i offentlig høring i 8 uger. Formålet med debatten om kommuneplanforslag er, at borgere og andre berørte parter skal have mulighed for at debattere og gøre indsigelse mod planforslaget.

Planloven sikrer således, at offentligheden inddrages min. to gange i forbindelse med almindelige revisioner af kommuneplanen. Der er også krav om, at der i debatten om enten planstrategi eller kommuneplanforslag skal fremkaldes en offentlig debat om planrevisionens ”mål og nærmere indhold”. Det er således ikke nok blot at offentliggøre planforslagene. Der skal også ske en aktiv dialog, f.eks. i form af et borgermøde.

Kommuneplan proces:

1. Forudgående debat
 - Fremlæggelse af planstrategi
 - Frist på minimum 8 uger
2. Forslag til kommuneplan udarbejdes
3. Offentliggørelse af planforslag
 - Frist for indsigelser, minimum 8 uger
4. Vedtagelse af plan
 - Behandling af indsigelser

Debat om kommuneplantillæg

Ud over den ”normale” kommuneplanrevision (fuld revision eller område- og temarevision) rummer planloven også mulighed for at vedtage kommuneplantillæg, som typisk omfatter et mindre, geografisk område. Behovet for at udarbejde kommuneplantillæg viser sig ofte i forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner. Mange kommuneplantillæg vedtages således ”vedhæftet” på en lo-

kalplan. I nogle kommuner vedtages der et stort antal kommuneplantillæg. Der skelnes mellem tre former for kommuneplantillæg, og tilsvarende tre processer:

- Kommuneplantillæg, hvor der sker væsentlige ændringer ifht. den vedtagne planstrategi. Her skal der udarbejdes en ny planstrategi og et kommuneplantillæg efter proceduren beskrevet ovenfor. Det vurderes, at situationen opstår meget sjældent, da de fleste planstrategier giver et stort spillerum for den mere detaljerede planlægning.
- Kommuneplantillæg, hvor der ikke sker væsentlige ændringer ifht. den vedtagne planstrategi, men hvor der sker væsentlige ændringer af kommuneplanens hovedstruktur eller rammedel. Her skal der indkaldes idéer og forslag fra offentligheden (forudgående høring), inden der udarbejdes et planforslag. Byrådet fastlægger selv høringens længde (f.eks. 2-4 uger). Efter den forudgående høring og den politiske behandling af indsigelser kan der udarbejdes et forslag til kommuneplantillæg, som skal udsendes i offentlig høring i 8 uger. Denne type revisioner gennemføres jævnligt i en række kommuner, men der er store forskelle kommunerne imellem ifht. at vurdere, om der i en given situation skal gennemføres en forudgående høring.
- Kommuneplantillæg, hvor der kun sker uvæsentlige ændringer i hovedstruktur eller rammedel. Her skal der ikke gennemføres en forudgående høring. Der udarbejdes et kommuneplantillæg, som skal udsendes i offentlig høring i 8 uger. Denne type kommuneplantillæg er meget almindelige, og skyldes f.eks. et behov for at justere bestemmelser eller områdegrænser i kommuneplanens rammedel.

Formålet med den nævnte forudgående høring er, at borgerne på et tidligt tidspunkt i planlægningsarbejdet får mulighed for at debattere planlægningsmulighederne, fremsætte forslag og derved give deres synspunkter til kende, før der er udarbejdet et planforslag, dvs. før planmyndigheden har lagt sig fast på en bestemt løsning.

3.2 Inddragelse af offentligheden i lokalplanlægningen

Planloven indeholder også bestemmelser om, at offentligheden skal inddrages i lokalplanlægningen. Når der er udarbejdet et forslag til en lokalplan, skal den udsendes i offentlig høring i 8 uger.

Der knytter sig desuden særlige regler til den endelige vedtagelse af lokalplanen. Hvis kommunen har modtaget indsigelser mod lokalplanforslaget, kan lokalplanen ikke vedtages endeligt før tidligst 4 uger efter offentlighedsfasens afslutning. Denne 4 ugers "tænkepause" skal sikre, at indsigelserne behandles grundigt inden den endelige vedtagelse af lokalplanen.

Lokalplanens offentlighedsfase er som nævnt ofte sammenfaldende med den offentlige høring om et forslag til kommuneplantillæg.

Lokalplan proces:

0. (hvis lokalplan udløser kommuneplantillæg og der er tale om en større ændring, skal der være en forudgående debat, frist minimum 8 uger)
1. Forslag til lokalplan udarbejdes
2. Offentliggørelse af planforslag
 - Frist for indsigelser, minimum 8 uger
3. Vedtagelse af plan
 - Behandling af indsigelser
 - Forhandling af ændringsforslag (mulighed for høring jf. §27, stk. 3, hvis store ændringer i plan)
4. Offentliggørelse

Den offentlige høring om lokalplanforslaget er i en række tilfælde kendetegnet ved større offentlig interesse og deltagelse end planlovens øvrige offentlighedsfaser, da lokalplanforslag ofte indeholder meget konkrete planforslag.

Høringsperiodens længde på lokalplaner:

8 uger: 80% af alle lokalplaner

Mere end 8 uger: 20%

3.3. Inddragelse af offentligheden i større omfang end planlovens minimumskrav

I lovgivningen er der intet til hinder for, at borgerne inddrages i højere grad og f.eks. deltager i udarbejdelsen af planforslag. Ligeledes er der intet til hinder for, at borgerne deltager i udarbejdelsen af debatoplæg eller dialogplaner, som kan indgå som arbejdsgrundlag i forbindelse med udarbejdelsen af senere planforslag.

Der er mange eksempler på, at kommunerne bruger lovgivningens metodefrihed, og at de bruger forskellige former for borgerinddragelse eller høringer i forskellige situationer. De procedurekrav, der fremgår af planloven, tjener forskellige formål, og det er væsentligt at se de redskaber og metoder, kommunerne anvender, i dette lys.



Borgermøde i Odense
Foto: Frederikke Friderichsen

4. Erfaringer med inddragelse fra andre planområder

Inddragelse af lokale aktører kan finde sted på flere forskellige niveauer og i forskellige faser af en planproces. Vi vil i dette kapitel vise forskellige interessante eksempler med involvering og inddragelse inden for forskellige planområder i Danmark og et par eksempler fra udlandet.

Hensigten er at inspirere og vise andre måder at arbejde med dialogprocesser mellem offentlige og private aktører i forhold til offentlig planlægning.

Hvis vi tænker tilbage på deltagelsesstigen i kapitel 2, er der således tale om eksempler på de mellemste trin, hvor der er dialog mellem borgerne og politikerne og i visse tilfælde tale om en gradvis uddelegering af beslutningskompetence fra politikerne til lokale aktører.

4.1 Danske eksempler

Indenfor de sidste 10-20 år har vi set en opblomstring i nye samarbejdsformer mellem private og offentlige aktører, i form af partnerskaber, netværk, temagrupper, m.m. Ligeledes er der i relation til den fysiske planlægning gennem 1990'erne flere steder blevet eksperimenteret med at give borgerne en mere aktivt deltagende rolle, end den som planlovens høringer lægger op til.

Case: Københavns Kommune

Valby Bydelsplan – processen

Valby Bydelsplan (www.valbyplan.dk) indgår i forslag til Københavns Kommuneplan 2005. Den er udarbejdet som et forsøgsprojekt med særligt henblik på at udvikle samarbejdet mellem Borgerrepræsentationen og Valby Lokaludvalg. Planens indhold er udformet indenfor rammerne af Hovedstrukturens mål og retningslinier.

I Valby har der som forsøg været nedsat et lokaludvalg siden 1. januar 2002. På baggrund af erfaringerne fra Valby Lokaludvalg har Borgerrepræsentationen besluttet at oprette lokaludvalg i alle bydele over en årrække. Lokaludvalgets medlemmer godkendes af Borgerrepræsentationen (BR). Der udpeges op til 10 politikere med en repræsentant for hvert af de partier, der sidder i BR. Politikerne skal have bopæl i den pågældende bydel. Desuden kan der vælges op til 15 personer lokalt fra foreninger, brugerbestyrelser osv. Et repræsentantskab med samtlige foreninger og brugerbestyrelser indstiller til BR, hvem der ønskes udpeget.

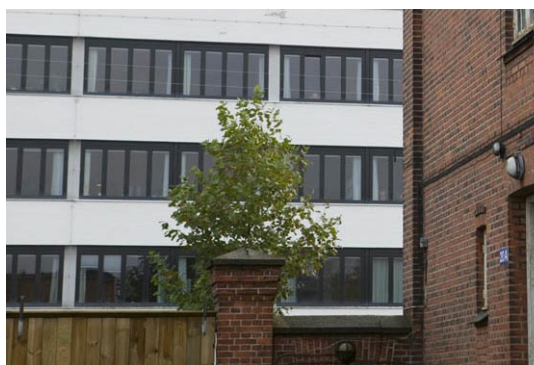


Foto: Frederikke Friderichsen

Der arbejdes i øjeblikket med en ny bydelsinddeling, hvor nogle af de nuværende bydele foreslås slået sammen til større bydele.

"De enkelte lokaludvalg får mulighed for på eget initiativ at sætte lokale debatter i gang om bydelens udvikling, og de kan sætte planlægningsarbejde i gang og sende forslag frem til de forskellige politiske udvalg. Så der er gode muligheder for at præge udviklingen. Spørgsmålet er bare, hvordan koblingen bliver mellem "den lille politik" i bydelen og "den store politik" i BR. Det er der ingen afklaring på". (Birgitte Frimer-Larsen, Økonomiforvaltningen, Sekretariatet for Demokrati og Serviceudvikling)

En af Valby Lokaludvalgs hovedopgaver har været i samarbejde med kommuneplankontoret i Københavns Kommune at udarbejde en bydelsplan for Valby.

Valby Bydelsplan er en del af Kommuneplan 2005. Bydelsplanen er udarbejdet sideløbende med planstrategien og kommuneplanens hovedstruktur. Der har derfor ikke fra starten været klarhed over rammerne for bydelsplanlægningen.

Arbejdet er gennemført af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Valby Lokaludvalg, 8. kontor (Økonomiforvaltningen), Vej og Park, Plan og Arkitektur, samt Demokrati og Service (sekretariatsfunktion for Valby Lokaludvalg). Arbejdet indledtes sommeren 2003.

Arbejdet indledtes med 3 cykelture for interesserede borgere til de områder i bydelen, som på forskellige måder er "i spil" (med blandt andet planer, projekter og aktuelle diskussioner). Der deltog 30-40 personer på hver cykeltur.

Derefter afholdtes 3 café-møder, hvor repræsentanter udefra kom med input til debatten. Endelig blev der afholdt et fremtidsværksted, hvor der blev dannet 4 arbejdsgrupper omkring hver sit tema (arkitektur, borgere, grønne områder/fritid og Det nye Valby). Arbejdsgrupperne fik sekretærhjælp til møderne.

Midt i denne proces besluttede Borgerrepræsentationen i forbindelse med budgetforhandlingerne, at der skulle placeres en svømmehal (vandkulturland) i Valby Idrætspark i bydelens sydlige del, mens størstedelen af boligområderne i Valby ligger i bydelens nordlige og vestlige del. Det skabte en del uro og frustrationer blandt de involverede borgere, hvoraf nogle havde været optaget af spørgsmålet om, hvor en eventuel svømmehal skulle placeres i bydelen.

Eksemplet er en illustration af, at Borgerrepræsentationen ser tingene fra et andet perspektiv end borgerne i bydelen, og at der (naturligvis) kan være andre hensyn, når en svømmehal skal placeres, end hensynet til bydelens egne borgere. Men timingen var problematisk, da beslutningen blev meldt ud, samtidig med at aktive borgere sad og arbejdede med det samme emne.

Borgergruppernes forslag blev arbejdet sammen til en folder, som blev husstandsomdelt, og der afholdtes yderligere 3 café-møder, hvor materialet blev diskuteret igennem, inden forslaget til bydelsplan blev udarbejdet. Et af café-møderne blev afholdt i Valby Idrætspark, et andet i FL. Smidt-området, hvor en særlig planlægningsproces er ved at blive sat i gang.

Erfaringer med borgerdeltagelsen i Valby

Det er første gang der gennemføres en sammenhængende borgerdeltagelsesproces i forbindelse med udarbejdelse af en bydelsplan. I stort set alle afholdte arrangementer har deltagerantallet ligget på 35 til 45 med en del gengangere, også i arbejdsgrupperne. Det skønnes, at op mod 300 Valby-borgere har været involveret én eller flere gange.

Der har ikke på forhånd været opstillet succeskriterier for en tilfredsstillende borgerinddragelse. Set med "københavnserøjne" vurderes det til at være et tilfredsstillende resultat. Deltagelsen er ofte langt mindre i andre, tilsvarende arrangementer. Det er sket flere gange – både i kommuneplan- og lokalplan-sammenhænge, at der har siddet ned til 4 borgere til et borgermøde på trods af udstilling, husstandsomdelt materiale m.v.

Især første del af processen med cykelture, café møder og fremtidsværksted fungerede rigtig godt med mange tilfredse borgere. De efterfølgende faser - opsamling af høringsfasen og udarbejdelse af forslag til bydelsplan - skete primært i et samarbejde mellem kommunens forvaltninger og Valby Lokaludvalg..

Når kommuneplanen er vedtaget bliver der lavet en evaluering af den samlede proces med bydelsplanen.

Generelle erfaringer med borgerinddragelse i København

De generelle erfaringer med borgerinddragelsen i København – både i forbindelse med kommuneplaner og lokalplaner – er, at det er svært at aktivere borgerne. Det gælder ikke mindst via Internettet, hvor der stort set ikke kommer relevante indlæg omkring planlægningen. Antallet af deltagere på borgermøderne er også meget begrænset, undtagen i tilfælde hvor borgere er direkte berørte af planerne.

Graden af politisk deltagelse i borgerinddragelsen er forskellig. I visse sammenhænge kunne det være gavnligt, at politikerne havde en mere fremtrædende rolle i forbindelse med borgerinddragelsen. Den typiske borger, der deltager, er midaldrende. I forbindelse med de enkelte planlægningsforløb kan der gives en grundigere vurdering af, hvilke grupper man gerne vil have fat i.

Det kniber med at inddrage bl.a. de unge i en traditionel borgerinddragelsesproces. Måske kan man anvende Internettet mere interaktivt i forhold til de unge. Sommeren 2005 afholdtes en række arrangementer på noget der hedder "Kraftværket på Toftegårds Plads, hvor det lykkedes at få flere unge i tale vedrørende mulighederne for at lave pladsen om, så det blev sjovere for de unge at være der.

Der findes ikke et samlet succeskriterium for borgerinddragelse i kommunen. Det er ikke nødvendigvis antallet af borgere, som er det afgørende. Når folk ikke møder op, er det ikke nødvendigvis udtryk for, at de er ligeglade. Mange har simpelthen travlt til at engagere sig. Ofte møder folk op, fordi de er utilfredse. Og det er ikke et succeskriterium i sig selv. Det handler dybest set om, at begge parter får noget ud af det. Planlæggerne får inspiration til det videre arbejde, og borgerne får noget med hjem i form af større forståelse for planlægningen og en fornemmelse af, at de har været med til at gøre en forskel.

"Jeg synes, at man på sigt skal arbejde for at få en borgerinddragelse, hvor man går hen imod noget, i stedet for at man går fra noget. Det er vigtigt, at borgerinddragelsen er en proces, hvor man samarbejder på baggrund af en bredere indgang til emnet". (Henriette Berggreen N'Guessan, Økonomiforvaltningen, 8. kontor)

Kvarterløftprojekterne

Kvarterløftprojekterne blev igangsat af staten i syv forskellige bykvarterer i perioden 1997-2002, og er siden fortsat i fem nye områder. De adskilte sig fra tidligere tiders byfornyelse, som typisk fokuserede på den enkelte bygning eller boligkarré, ved at omfatte en hel bydel. Samtidig lagde de vægt på at inddrage andre elementer end den rent fysiske bygningsforbedring (Larsen: 2001). Det karakteristiske ved kvarterløftprojekterne er således, at de er helhedsorienterede, dvs. baseret på en koordineret og integreret indsats, samt at de tager udgangspunkt i de lokale kræfter.

Udgangspunktet for kvarterløftindsatsen betegnes som *bottom-up*, hvilket betyder, at indsatsen skulle formuleres på baggrund af de lokale aktørers interesser, ønsker og prioriteringer. I det første år af den femårige indsats blev der igangsat en række aktiviteter i form af borgermøder, inspirationsture, oplæg, sociale og kulturelle aktiviteter koblet med inddragelsesprocessen. Ydermere blev der nedsat arbejdsgrupper, der alle skulle munde ud i, at de lokales ønsker blev formuleret i en kvarterplan. Det var de pågældende byråd, der havde det afgørende ord for hvilke indsatser, der blev prioriteret.

Evalueringen af borgerdeltagelsen i kvarterløftprocesserne viser, at de indledende borgermøder var meget velbesøgte (mellem 100-300 personer). Der deltog også forholdsvis mange i arbejdsgrupperne, og disse mødtes ret hyppigt igennem det første halve år. Udover at der blev igangsat en række fysiske forbedringer af kvarteret, er et af resultaterne af kvarterløftindsatserne også, at der blev mobiliseret en række lokale netværk. Dermed er der opbygget en lokal handlekompetence, der kan benyttes i forbindelse med igangsætning af andre projekter i kvarteret. Det interessante er, om sådanne netværk dør ud efter en større inddragelsesproces, eller om de fortsætter om end i et andet tempo.

Du kan læse mere om kvarterløft på: www.inm.dk

Etablering af de danske nationalparkprojekter

Miljøministeren udpegede i 2003-04 syv områder til nationalparkpilotprojekter. En præmis for at blive udpeget var krav om lokal debat og lokal forankring af projekterne samt dokumentation herfor og evaluering af processen.

I evalueringerne er succeskriterierne for inddragelsen ikke formuleret, men inddragelsens omfang og art er beskrevet. Heraf fremgår det, at hovedaktiviteten målt på antallet af deltagere har været bredt anlagte arrangementer samt deltagelse i forskellige temagrupper (geografisk, interesse, aldersmæssigt). Konklusionerne fra inddragelsesprocessen er, at borgernes indflydelse primært kom til udtryk igennem de arbejdsgruppe-rapporter, der blev udarbejdet i hvert af de syv områder. Denne måde at inddrage på synes at favorisere borgere, der i forvejen er aktive i foreninger og organisationer, især veluddannede mænd mellem 51 og 64 år. En af forklaringerne på dette er, at det er en tidskrævende metode, og frafaldet fra grupperne undervejs i forløbet var derfor relativt stort.

En anden erfaring var, at der var forskellige holdninger til åbne dialoger uden en forud defineret dagsorden (*Det blanke papirs metode*). I nogle områder fandt man sådan en proces frugtbar, mens det i andre gav anledning til frustration og konflikter, at projektet ikke var klart defineret fra starten. Et af resultaterne af forløbene er, at der mange steder er skabt nye netværk og dialog mellem forskellige interessegrupper.

Du kan læse mere om evalueringen af nationalpark projekterne på: www.sns.dk

4.2 Udenlandske eksempler

I de følgende afsnit skal vi se nærmere på forskellige måder at skabe dialog og inddragelse på. Vi kan inddеле dem i 3 kategorier: *Lokalråd og andre lokale fora, uddelegering af økonomisk handlekraft og ambassadørstrategier.*

A: Lokalråd og andre lokale fora

Der er mange erfaringer med lokalråd og tilsvarende fora, både i Danmark og udenfor landets grænser. Fordelen ved at nedsætte den slags organer er, at man har en fast diskussions- og høringspart, der kender de specifikke lokale forhold. Ulempen kan være, at det er svært at få sammensat forummet repræsentativt, da det bygger på frivillige kræfter.

Kvartersråd – i Portland Oregon

Portland er blevet kåret som en af de fem byer i USA, der lægger størst vægt på at etablere rammer for borgernes deltagelse i byens udvikling. Byen, der rummer ca. 1 million mennesker, er kendt for sine *kvartersråd* (Neighborhood Associations), som der er 89 af.

Det interessante ved Portlands kvartersråd er, at de er placeret på et lavere niveau end eksempelvis lokalrådene i Københavns kommune men højere end man ser i typiske ejer - eller beboerforeninger. Det virker som et hensigtsmæssigt niveau at arbejde på, der kunne minde om mindre bydelsplaner, eller om kvarterplaner, som vi kender dem fra Kvarterløftene.

Kvartersrådene fungerer som lokale fora, hvor beboere kan diskutere de emner, der berører levevilkårene i deres område. Et kvartersråd repræsenterer generelt minimum 200 husstande og skal opfylde flere kriterier, nemlig: *Åbent medlemskab for alle beboere, afgrænsede geografiske grænser, der ikke må overlape med andre kvartersråd samt at medlemskabsgebyr kun må være frivillig.*

Kvartersrådene arbejder meget forskelligt og i mange former for aktiviteter i deres områder. Det kan være i forbindelse med fysiske såvel som sociale og kulturelle projekter. Selvom kvartersrådene i sig selv ikke har nogen formel autoritet, bliver de konsulteret af byrådet og udgør dermed en lokal stemme. Eksempler på emner, de bliver hørt i, er udviklingsplaner, zonebestemmelser og infrastrukturprojekter. Kvartersrådene kan appellere beslutninger i retten gratis, hvilket er den største tildeling af magt, de har.

Kvartersrådene er samlet i 8 forskellige *distriktssekretariater* (District Coalition Boards), der faciliterer borgerdeltagelsesprocesser, yder sekretariatsbistand og hjælper til med mødeindkaldelser for kvartersrådene. Distriktssekretariatene er ledet af en bestyrelse med formændene fra kvartersråd i det pågældende distrikt, og består oftest af en administrativ leder og to medarbejdere. Bestyrelserne har høringsret i forhold til alle planer fra Byrådet, der angår deres områder. Distriktssekretariatene betegner sig selv som værende selvstændige, selv om de er finansieret af Portlands Byråd og administreret af The Office of Neighborhood Involvement (ONI). Portlands Byråd donerer ca. 1.5 millioner dollars til de 8 distriktssekretariater, hvilke går til lønninger samt konkrete projekter.

Kvartersrådene har ansvar for at udarbejde kvarterplaner (neighborhood plans), der skal godkendes af Portland Byråd. Udviklingsprojekter skal så forholde sig til disse kvarterplaner.

Nogle af kvartersrådene sørger for babysitning til deres møder. Andre arbejder med at etablere korte, afgrænsede projekter, hvilket ofte giver større deltagelse. Et eksempel på det er "*Clean up your neighborhood*", hvor folk deltager i en "hovedrengøringsdag" i deres kvarter. Kommunens

kontor for inddragelse (ONI) tilbyder ofte gratis kurser i meditation, konflikthåndtering, lokalt lederskab, netværksdannelse samt digitale medier til brug for involvering.

For yderligere information se: www.portlandonline.com/oni/

Lokalråd i Utrecht

I Utrecht, der består af 10 distrikter, udvikler hvert af de 10 tilknyttede lokalråd en bydelsvision, og man arbejder for at udvikle en bedre kontakt mellem deltagerdemokratiet og det repræsentative demokrati. Evalueringen viser, at borgerne er glade for modellen og de lokale kontorer, og de føler, at sagerne bliver løst bedre end tidligere. En del af lokalrådene føler dog, at deres handlekraft er ret begrænset af kommunens årlige budgetlægning. Man fortsætter med modellen, men er klar over, at der er tre grundlæggende dilemmaer, som der skal arbejdes med. Det drejer sig om balancen mellem bottom-up og top-down, balancen mellem politikere og borgere og udviklingen af et fælles sprog

B: Uddelegering af økonomisk handlekraft

En måde at uddelegere beslutningskompetence med det formål at skabe forankring og ejerskab til projekter er ved at afsætte økonomiske ressourcer i form af puljer og udviklingsfonde, der bliver styret af de direkte berørte aktører.

Lokale udviklingsfonde, som vi kalder dem på dansk, er karakteriseret ved at de er uafhængige non-profit organisationer, der arbejder for at skabe udvikling i et lokalområde. De bringer medlemmer fra private, offentlige og frivillige sektorer sammen og opnår finansielle ressourcer igennem fundraising og låntagning. Udgangspunktet for deres arbejde er at mobilisere lokale aktører til at tage del i deres områdes udvikling.

Local Development trusts

I England har man, for at imødegå en negativ udviklingsspiral i flere truede lokalsamfund, etableret en række forandringsorienterede lokalsamfundsbaseede organisationer, *development trusts* (lokale udviklingsfonde). Udviklingsfondene er karakteriseret ved, at de arbejder med sociale, økonomiske og miljømæssige forandringsinitiativer i et afgrænset lokalsamfund (*community*) eller en defineret borgergruppering. Fondene tager afsæt i lokalsamfundenes behov og arbejder med en vifte af forskellige projekter som støtte til udvikling af lokale arbejdspladser, infrastruktur, uddannelse, turisme, kultur, landbrug m.m.

En grundlæggende ide med de lokale udviklingsfonde er, at de skal være økonomisk uafhængige eller stræbe efter at blive det, samt at et eventuelt overskud skal tilfalde lokalsamfundet som helhed. Dette for at deltagerne skal føle reelt ejerskab til forandringsprocesserne og den deraf genererede udvikling. Fondene er ejet, ledet og baseret på aktører i lokalsamfundet, og de er aktivt involveret i partnerskaber og samarbejder mellem lokalsamfundets borgere, den frivillige, private og offentlige sektor.

De lokale udviklingsfonde fungerer som et energisk samlingspunkt for forskelligartede interesser som virksomheder, kommune, borgere og frivilligorganisationer i lokalsamfundene. Fordelene ved sådanne fonde er, at de fremmer en iværksætterånd og aktive, uafhængige borgere i et aktivt lokalmiljø, hvilket er nødvendige elementer for at kunne skabe økonomisk vækst i et tilbagegangs-område.

Man kan sige, at de lokale udviklingsfonde foretager en form for borger- og interessentinddragelse i udvidet forstand, idet det er borgerne selv, der inddrager sig selv i ønsket om forandring af de

forhold, de lever under, og ideelt set skal de selv finansiere denne udvikling. Der er altså tale om en bottom-up-proces, hvor vægten ligger på individets ansvar og indsats.

Hvis du vil vide mere så se på: www.dta.org.uk

Økonomiske puljer – Berlin og Nijmegen

Små puljer kan have stor effekt. Puljerne giver planlægningsprocessen et langsigtet og driftsorienteret perspektiv med fokus på implementering. Det kan f.eks. være, at en kommune ønsker at anlægge en ny plads, men vil overdrage driften til en "pladsgruppe" med repræsentanter fra f.eks. erhvervslivet, kommende brugere og kommunen. Det giver ofte en kvalitativ diskussion i planlægningsfasen. Samtidig må resultatet formodes at blive mere bæredygtigt.

I Holland har man god erfaring med brug af frie midler til at gennemføre hurtige og synlige succeser, der understøtter en langsigtet udvikling. I Nijmegen har man f.eks. haft en lokal organisation, der administrerede ca. 1 million kr. om året. Det fungerede godt. De frie midler virkede som drivkraft, og det har vist sig, at beboerne har været meget ansvarsfulde i deres brug af midlerne.

I Berlin fik byens 17 kvarterløftområder frie midler, der blev bestyret af en jury med et flertal af beboere. Beboerne blev udvalgt som en kombination af aktive repræsentanter fra forskellige foreninger og institutioner suppleret med tilfældigt udpegede, der var repræsentative i forhold til køn, alder og etnicitet. Evalueringen viste, at der blev arbejdet med stor vedholdenhed og stort engagement. Samtidig sikrede udvælgelsesmetoden, hvor der både var bredde og dybde, en høj legitimitet.

Planprogram - Norge

Det er meget vigtigt, at inddragelsesprocesserne er gennemskuelige.

I Norge foreslår man f.eks., at der skal udarbejdes et planprogram, som ikke er en selvstændig plan, men snarere et program for planlægningsprocessen. Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbejdet, selve planprocessen med tidsfrister og deltagere, komme med forslag til borgerinddragelse og beskrive behovet for udredninger og justeringer. Planprogrammet vil blive sendt i høring og vil dermed give såvel borgere som private virksomheder et klart billede af processen, grundlaget for processen og deres mulighed for indflydelse.

C: Ambassadør strategier

En tredje måde at arbejde med dialog på handler om at mobilisere lokale aktører til at være "ambassadører" for et projekt. Ofte giver det en anden signalværdi, når en lokal person, og ikke en repræsentant for kommunen, er fortalere for et projekt. Der er også andre måder, at arbejde med ambassadører på. Det kan f.eks. være, at der udpeges en nøgleperson i form af en politiker eller embedsmand, således at der er et "ansigt" på centrale kontaktpersoner i processen.

Politiske og administrative ambassadører

Hvis enkelte politikere og/eller embedsmænd får et bestemt lokalområde som ansvarsområde, dvs. bliver deres ambassadører i alle henseender og instanser, vil det kunne fremme tværfaglig og tværsektoriel tænkning. Det giver borgerne en entydig adgang til kommunen, hvilket gør processerne mere tilgængelige for den almindelige borger.

I Deventer i Holland har man f.eks. opdelt byen i fem distrikter à ca. 15.000 indbyggere. Disse distrikter er underopdelt i kvarterer med ca. 3.000 indbyggere. Beboerne i de fem distrikter bliver hvert år opfordret til at identificere problemstillinger og komme med konkrete forslag til deres løsning. På denne baggrund bliver der udarbejdet et projektkatalog, som bliver udsendt til høring, og endelig udarbejdes der en bydelsplan. Processen er cyklisk og gentages hvert år. For hvert af de

fem områder er der udpeget en kommunal embedsmand - en såkaldt district manager - som i det daglige arbejder sammen med en communityarbejder ansat af RASTER (en beboerorganisation). Tilsammen udgør de en styregruppe.

I England har man pt. såkaldte Planning Inspectors. De er statsligt ansatte, men lokalt bosatte. Når en plan sendes i høring, fungerer de som en tredje part i høringsprocesserne, dvs. de forestår høringsperioden, foretager en uvildig vurdering af planforslaget og samler op på de indsigelser, der kommer til planen.

Empowerment af lokale ambassadører

I USA findes der en organisation kaldet Neighborhood Reinvestment Corporation, som tilbyder kurser til lokale ledere. De enkelte kurser varer 1-2 dage og kan indeholde elementer som udvikling af personligt lederskab, mundtlig fremlæggelse, mødeledelse, involvering og rekruttering af aktive beboere, brobygning mellem etniske grupper og konfliktløsning. Kurserne er meget populære og er med til at klæde de lokale ildsjæle på, så de ikke brænder ud. Samme eksempler har vi set i Danmark, hvor bl.a. Sallingsund Kommune har arbejdet med at uddanne lokale ildsjæle i forbindelse med en proces om fremtidsbilleder for kommunen.

5. anbefalinger og konklusion

På baggrund af materiale fra interviews og rundbordssamtaler med medarbejdere fra i alt 21 kommuner har vi valgt at formulere følgende konklusioner og anbefalinger til videre overvejelser i det samlede projekt.

Der er blandt de medvirkende planlæggere langt fra enighed om alle de skitserede konklusioner, som alene er projektgruppens ansvar. Nogle af konklusionerne lægger op til en yderligere diskussion og afklaring.

I det følgende gengives hovedkonklusioner fra interviews og rundbordssamtaler med planlæggerne suppleret med projektgruppens overvejelser. På baggrund af materiale fra interviews og rundbordssamtaler med medarbejdere fra i alt 21 kommuner har vi valgt at formulere følgende konklusioner og anbefalinger til videre overvejelser i det samlede projekt.

5.1 Ændringer i planloven

Ingen af de involverede planlæggere kan pege på nødvendige ændringer i planloven i forhold til en god inddragelsesproces. To konkrete temaer har været særlig berørt i interviews og rundbordssamtaler, nemlig spørgsmålet om foroffentlighedsfaser og om høringsperiodernes minimumslængde.

Der er generel tilfredshed med, at planloven rummer stor fleksibilitet og metodefrihed. Der er også stor tilfredshed med grænsen på de 8 uger som minimum for høringsperioderne.

Krav om obligatoriske foroffentlighedsfaser bør overvejes grundigt. En tidlig borgerinddragelse gør ofte den efterfølgende planlægning smidigere – også selvom der foreligger et næsten færdigt projekt. En obligatorisk foroffentlighed kan eventuelt fastlægges ud fra en "bagatelgrænse", der omfatter små projekter med en meget begrænset påvirkning af omgivelserne. Selv små projekter bør dog indledes med en orientering om processens indhold og forløb.

Erfaringerne med lovpligtige og ikke-lovpligtige foroffentlighedsfaser er blandede. Mange planlæggere fremhæver, at en kort offentlighedsfase, før en planlægningsproces sættes i værk, i mange tilfælde kan smidiggøre den efterfølgende proces. Hvis foroffentligheden kombineres med udsendelse af en "køreplan" for den samlede proces og evt. et borgermøde, hvor der orienteres om processen og indkaldes ideer og forslag, kan man ofte undgå efterfølgende brok i forbindelse med fremlæggelse af det konkrete forslag.

Også i forbindelse med større projektlokalplaner kan der være en god mening med en kort foroffentlighedsfase. Hvis der er tale om et større, og måske kontroversielt projekt, vil det ofte være en god idé at orientere de berørte og evt. andre borgere om, hvad der er på vej. Det kan i nogle tilfælde give politikere og planlæggere opbakning til at søge projektet ændret i et forhandlingsforløb med investorer og bygherrer.

Det er projektgruppens opfattelse, at en obligatorisk foroffentlighedsfase bør overvejes i forbindelse med planlægningsprocesser på alle niveauer. Det skal dog tilføjes, at en stor del af de

involverede planlæggere ikke deler dette synspunkt, men mere ser foroffentligheden som en god idé, der bør anbefales til politikere og planlæggere.

Ved fastlæggelse af en eventuel bagatelgrænse for foroffentlighed bør der dels tages udgangspunkt i projektets størrelse og dels i projektets forventede påvirkning af omgivelserne. Grænsen kan bedst belyses ved hjælp af vejledende konkrete eksempler. Selv i forbindelse med små projekter bør det dog være et krav, at der orienteres om planlægningsprocessens indhold og varighed – f.eks. gennem en annonce – inden processen sættes i gang (se nedenfor).

Det bør overvejes at stille krav i planloven om offentliggørelse af en "køreplan" for inddragelsen forud for enhver planlægningsproces

Hvad angår spørgsmålet om indholdsmæssige krav i planloven til inddragelsen mener projektgruppen, at det fortjener en nøjere overvejelse. Kun få planlæggere mener, at planloven bør blande sig i, hvordan kommunerne arbejder med inddragelse, men spørgsmålet er, om der i planloven burde opstilles krav til kommunerne om at udarbejde og offentliggøre en "køreplan" for inddragelsen forud for enhver planlægningsproces. Det kan f.eks. ske i forbindelse med en obligatorisk foroffentlighedsfase – eller ved små projekter gennem en forudgående annoncering. Dette vil stille borgere og andre, der gerne vil inddrages, bedre, når de på forhånd kan overskue hele planforløbet med tilhørende inddragelsesprocesser.

5.2 Lokalpolitikernes rolle

I al inddragelse af borgere og interessenter spiller politikerne en central rolle. Det bunder i selve formålet med inddragelsen, som dels er at informere om baggrunden for de politiske beslutninger, og dels at skaffe borgere og interessenter medindflydelse på disse beslutninger. Her gengives nogle hovedkonklusioner fra interviews og rundbordssamtaler.

Alle kommuner bør grundigt overveje at udarbejde og vedtage en samlet nærdemokrati- og inddragelsespolitik, som skal lægges til grund for de konkrete planlægningsprojekter.

De fleste planlæggere har været enige i denne konklusion, hvis den vel at mærke får status af "et godt råd" og ikke gøres obligatorisk i planloven. Enkelte mener dog, at kommunerne laver rigeligt med politikker i forvejen, og at det kun er nødvendigt med en samlet politik på området i de store kommuner.

Projektgruppen er af den opfattelse, at alle kommuner i den nye kommunale struktur bør overveje en sådan samlet politik, som det også er foreslået i rapporten fra regeringens tænketank om nærdemokrati (august 2005). Den såkaldte "Århus-model for Borgerinddragelse" kan være nyttig inspiration for andre kommuner.

Udarbejdelsen af en inddragelsespolitik koster naturligvis ressourcer i tid og penge, men den kan på den anden side være nyttig i mange sammenhænge, når borgerne inddrages, ikke kun i forbindelse med planlovgivningen.

Inddragelsen bør skræddersys til hvert enkelt planlægningsprojekt. Forud for det enkelte planlægningsprojekt (planstrategi, kommuneplan, bydelsplan, lokalplan osv.) bør der laves en samlet procesbeskrivelse – en ”køreplan” - med beskrivelse af den planlagte inddragelse af borgere og andre interessenter – hvem, hvornår og hvordan? Procesbeskrivelsen bør behandles og vedtages politisk.

I langt de fleste - måske alle – planlægningsprojekter vil det være en god idé at udarbejde en ”køreplan” i form af en procesbeskrivelse inden planlægningsprocessen sættes i gang. Køreplanen skal rumme en kort beskrivelse af planprocessens enkelte etaper – herunder indhold og forventet varighed – samt en rimeligt detaljeret beskrivelse af den planlagte inddragelse af borgere og interessegrupper, hvor det skal fremgå, hvem der skal inddrages, hvornår og om hvad? Køreplanen bør vedtages politisk og offentliggøres senest samtidig med at processen starter.

Formålet med denne køreplan er at sikre, at forløbet tænkes grundigt igennem, at alle relevante parter inddrages på en hensigtsmæssig måde på de rigtige tidspunkter i forløbet, og at politikerne bliver bevidste om processen og tager et medansvar for, hvordan inddragelsen gennemføres.

Projektgruppen har grundigt overvejet, om en sådan procedure er hensigtsmæssig i alle tilfælde, eller om den blot forsinker det samlede planforløb til skade for bygherrer og andre involverede. Det er dog gruppens opfattelse, at fordelene langt overstiger ulemperne. Processen bliver mere synlig, borgerne får kendskab til planlægningsopgavens eksistens og får mulighed for at planlægge et eventuelt engagement i processen. Politikerne bliver medejere af processen og får mulighed for at tilrettelægge deres eget engagement.

På den baggrund har det omvendt været diskuteret i projektgruppen, om man i lighed med Sverige skulle overveje at gøre en sådan køreplan obligatorisk via planloven. Vi mener fortsat, at overvejsen bør gøres, men konstaterer på den anden side, at en stor del af de involverede planlæggere er modstandere af en sådan statslig indblanding. Langt de fleste kan dog sagtens se fordelene i at gøre det på eget initiativ.

Spillereglerne skal stå klart for de borgere, der går aktivt ind i dialogen: Hvad skal vi diskutere, og hvad skal vi ikke diskutere?

Stort set alle planlæggere fremhæver, at en af de vigtigste forudsætninger for en vellykket borgerinddragelse er, at rammerne for inddragelsen klart og tydeligt stilles op fra start – hvad er til diskussion, og hvad er ikke til diskussion.

Det synes som om, at en del politikere svigter på det punkt, og det kan føre til frustrationer og vrede blandt borgere, hvis gennemarbejdede og velargumenterede forslag efterfølgende afvises. Der er således ingen grund til for borgerne at foreslå et område udlagt til grønt område, hvis politikerne allerede har besluttet, at der skal bygges boliger, og at man gerne vil drøfte med borgerne hvilke og hvor mange boliger, der skal opføres.

I projekt "Fremtidsbilleder af Sallingsund" er det lykkedes at mobilisere et stort antal borgere til at organisere sig i arbejdsgrupper og udarbejde en række konkrete forslag under den klare forudsætning, at alle forslag skulle tage udgangspunkt i kommunens tidligere udarbejdede planstrategi.

En forudgående køreplan, som skitseret ovenfor, vil også kunne rumme en klar beskrivelse af, hvilke rammer der stilles op for debatten.

Lokalråd, byfora o. lign. kan medvirke til en øget og en mere kvalificeret borgerinddragelse, men dialogen med disse organiserede parter skal supplere den øvrige inddragelse, ikke erstatte den.

De gennemførte interviews har givet en række eksempler på, at inddragelsen kan ske langt mere kvalificeret og med mange flere kvalificerede bidrag til planlægningen, når dialogen sker med organiserede borgerfora som f.eks. lokalråd, landsbylav, grundejerforeninger, lokale erhvervsorganisationer, byfora osv.

Interessante eksempler fra bl.a. Ringe og Næstved har illustreret, at et såkaldt "Byforum" med repræsentanter fra lokale erhvervsinteresser, institutioner m.v. kan betyde spændende inputs til planlægningen fra kredse, som normalt ikke deltager i de traditionelle debatter, ikke mindst de lokale erhvervsinteresser.

Case: Ringe Kommune - Byforum

Ringe Kommune er centralt placeret midt på Fyn mellem de to største byer, Odense og Svendborg. Ringe by er det naturlige center for detailhandel, kultur, undervisning og service i et opland med op til 35.000 indbyggere, hvilket er mere end 3 gange kommunens befolkning.

Ringe har i de senere år satset hårdt på at udbygge positionen som det midtfynske center. Det sker først og fremmest gennem udviklingen af nye attraktive boligområder, en grøn helhedsplan, planlægning og udvikling af landsbyerne, samt udvikling af midtbyen som handels- og kulturcenter.

Seneste kommuneplan er fra 2002. I forbindelse med den forudgående planstrategi nedsattes 7 borgergrupper, som skulle komme med anbefalinger til Byrådet om hvilke emner, projekter og målsætninger den nye kommuneplan skulle indeholde.

I forlængelse af et KL-projekt om er der i 2003 nedsat et Byforum. Det er tænkt som et værksted for byudvikling, hvor erhvervsliv, handlende, kulturinstitutioner og andre foreninger og interessegrupper i fællesskab kan koordinere, udvikle og afprøve nye tiltag, der kan gøre Ringe endnu mere attraktiv at bo i og besøge.

Byforum har ca. 35 medlemmer, heraf 3 medlemmer af Byrådet. Der holdes normalt møder en gang i kvartalet. Derudover tager Byforum initiativ til offentlige møder, når det skønnes relevant, og når det kan fremme Byforums formål.

Byforum er involveret i planlægningsprocessen "Ringe Bymidte – år 2010". Formålet er udarbejdelsen af en ny lokalplan for bymidten. Der er tilrettelagt en bred og åben proces med fokus på borgerinddragelse. I denne proces er Byforum inviteret sammen med bl.a. Handelsstandsforeningen.

Om kommuneplanlægningen

Den første kommuneplan i 1985 havde en massiv borgerinddragelse. Det var "næsten for meget" med møder og debatter og masser af forslag og ideer.

Der var derfor store forventninger – ikke mindst i landsbyerne - som ikke blev indfriet i den endelige plan, fordi ressourcerne ikke var til det. Der var ikke meget gang i udviklingen mellem 1985 og 1995. Det skabte en del frustrationer, som i lang tid medførte stor skepsis overfor borgerinddragelse i planlægningen.

Tiden var præget af en løbende land-by diskussion med en begyndende vækst i Ringe by og utilfredshed i landsbyerne.

Sidst i 90'erne indledtes en ny runde til landsbyerne, hvor kommunen, belært af erfaringerne, giver de enkelte landsbyer mulighed for selv at lave deres egen plan, under den forudsætning at landsbyen selv er aktiv med at realisere planen. Der er efterfølgende lavet lokalplaner i alle landsbyerne med udgangspunkt i borgernes plan. Det har betydet, at der er organiseret landsbyfællesskaber, bylav osv. i alle landsbyerne. Der er en løbende dialog med alle landsbyerne og en løbende dialog mellem planlæggerne og borgmesteren. Planlæggerne lægger stor vægt på at give et kvalitativ feedback til borgernes ideer.

I forbindelse med den seneste kommuneplanproces i 2001 forsøgte kommunen at lave et alternativ til den traditionelle borgerinddragelse. Som oplæg til planstrategien nedsatte kommunen en række arbejdsgrupper, der skulle komme med ideer til kommunens udvikling. Det var en succes, og politikerne var glade for det. Som opsamling på debatten afholdtes en hel debatdag med børnene om formiddagen ("kommuneplan i børnehøjde"), borgergrupperne med deres forslag om eftermiddagen og "Højlands Forsamlingshus" om aftenen, hvor Niels Højland fik provokeret en rigtig god debat frem om kommunens fremtidige udvikling. Der blev flyttet noget den dag – også politisk!

Borgergruppernes anbefalinger er samlet i en fælles rapport, og en stor del af de fremsatte synspunkter er siden indarbejdet i den vedtagne planstrategi og i den efterfølgende kommuneplan. Planlægningsarbejdet afsluttedes med et borgermøde om den fremlagte kommuneplanforslag.

"Det vi får tilbage fra borgerne er langt mere kvalificeret, når det kommer fra de arbejdsgrupper, der har været nedsat. De er inde i sagerne. Man bliver jo nærmest uddannet landskabsarkitekt af at have arbejdet med den grønne helhedsplan i halvandet år. Og deltagerne i Byforum bliver langsomt og sikkert uddannet som bypolitikere. De finder ud af, hvordan mekanismerne er, og hvad der er godt for byen" (Afdelingsarkitekt Poul Mathiesen)

Midtbyplanlægningen

Midtbyen i Ringe har været igennem en løbende omdannelsesproces siden starten af 90'erne, hvor byen fremstod nedslidt. Der etableres en gade- og torveplanlægning med gågader, belægning, beplantning osv. Denne proces er ved at være tilendebragt med renovering af torve og gader og efterfølgende med renovering af ejendommene ved hjælp af en skilte- og facadevejledning i slutningen af 90'erne. Det skete i et godt samarbejde med Handelsstandsforeningen og har betydet, at stort set alle ejendomme i bymidten i dag fremstår renoveret.



Ringe Bymidte
Foto: Ringe Kommune

Næste skridt er en reaktion på den skærpede bykonkurrence. Hvordan får vi plads til en yderligere udvikling med nye butikker, mere kultur osv.? De flotte visioner var der allerede, nu handlede det om at få sat udviklingen i gang. Det er i den sammenhæng, at deltagelsen i bypolitikprojektet og nedsættelsen af Byforum skal ses.

Der arbejdes nu med en lokalplan for bymidten, som dels skal muliggøre en yderligere fortætning, og dels udlægge nye arealer til centerformål, detailhandel, boliger og småerhverv mellem jernbanen og omfartsvejen.

Processen er indledt med "Inspiration og samtale" med vandreture i bymidten, foredrag om byliv, workshop med udarbejdelse af idékatalog m.v.

Hjemmesiden har spillet en central rolle i forbindelse med bymidtedebatten. Det har bl.a. været muligt at udfylde et web-baseret spørgeskema, hvor borgerne har kunnet beskrive problemerne i bymidten, hvad der fungerer godt, hvilke kvaliteter der skal arbejdes videre med, hvordan bymidten kan udvides osv. Der kom kun omkring 15 besvarelser, men mange af besvarelserne er interessante og indeholder synspunkter og forslag, som ikke er set før.

Om Byforum

Byforum er et produkt af Bypolitik-projektet, der gennemførtes i KL-regi i et samarbejde mellem Næstved, Tønder og Ringe Kommuner. Formålet var at involvere erhvervslivet og andre interessenter i en løbende debat om byens udvikling. Byforum er organisatorisk helt uafhængig af Byrådet, der dog stiller sekretariatsfunktioner til rådighed for arbejdet. Siden da har Byforum spillet en stor rolle som initiativtager og debatforum omkring planlægning og konkrete projekter i Ringe by. Det er bl.a. sket i form af offentlige møder, initiativer til konkrete projekter ("Grøn helhedsplan"), kontakter til virksomheder og investorer, m.v. I forbindelse med midtbyplanlægningen har Byforum bl.a. arrangeret byvandring med Peter Olesen

Oprettelsen af Byforum har betydet, at erhvervsliv og institutioner er blevet mere synlige i planlægningsdebatten, og at det er blevet nemmere at etablere partnerskaber og involvere private interessenter i udvikling og forbedring af byen.

Det er gået hurtigt, og der har været mange succeser. Det er små penge, der er involveret, men det lykkes alligevel at få vedtaget mange ting. Den grønne Helhedsplan og den kommende golfbane repræsenterer investeringer på 30 mio. kr. som skaffes gennem et enestående samarbejde mellem kommune, Byforum og lokale investorer og ildsjæle.

Byforum er meget opmærksom på forslag fra andre borgere i den offentlige debat, og man er indstillet på at støtte op omkring ideer og initiativer fra andre – også med henblik på at få ”nyt blod” i debatten.

”Ringe består af mange ildsjæle, som man har forstået at få gavn af. Byforums hovedmission er at få sat gang i udviklingen, når mulighederne opstår. Og så snart tingene er sat i gang, trækker vi os ud igen” (Formand for Byforum Max Ravn)

Projektgruppens bekymringer for, at en sådan organiseret inddragelse kan dæmpe eller helt kvæle en åben offentlig debat blandt almindelige borgere, synes at være gjort til skamme, idet disse organiserede grupper i mange tilfælde tværtimod har været i stand til at tilføre debatten nyt liv og få flere befolkningsgrupper til at komme på banen. Det er f.eks. sket ved, at et lokalt Byforum på eget initiativ har udsendt debatoplæg og organiseret sin egen offentlige debat med stor interesse til følge. Det samme har været tilfældet i mindre bysamfund, hvor et lokalråd eller lignende har fået mobiliseret de lokale beboere langt mere effektivt, end kommunen selv kunne have gjort det.

Der synes derfor ikke at være ulemper forbundet ved at opfordre til en sådan lokal organisering eller ved at udpege medlemmer til et Byforum el. lign. Projektgruppen vil dog fastholde sin advarsel om, at et alt for tæt samarbejde mellem kommunen og forskellige organiserede fora i værste fald vil kunne spænde ben for en fri og åben offentlig debat, hvis der laves aftaler og indgås kompromiser uden for den offentlige sfære. Retfærdigvis må det siges, at det ikke er lykkedes for projektgruppen at finde konkrete eksempler på, at dette er sket.

Politikerne bør spille en aktiv rolle i borgerinddragelsen. Det er politikerne, som borgerne vil snakke med, ikke kun embedsmændene.

Der er stor enighed blandt planlæggerne om, at den politiske deltagelse i forbindelse med inddragelsen er vigtig. De involverede kommuner deler sig i to grupper, hvor politisk deltagelse er en naturlig og vigtig ting i den ene gruppe, mens den anden gruppe, fortrinsvis med kommuner i Hovedstadsområdet, tilsyneladende har lidt mere tilbagetrukne politikere i forhold til borgerinddragelsen.

Det er projektgruppens klare opfattelse, at den bedste inddragelse opnås med aktive politikere, ikke nødvendigvis i et panel på borgermøderne, men som deltagere i debatten, både med åbent sind over for nye forslag og med egne holdninger, så borgerne ved, hvor de står.

En løbende dialog med borgerne om kommunens udvikling giver en bedre inddragelse i de konkrete planlægningsprocesser. Uformel borgerinddragelse omkring bymodeller, bydelsplanlægning og lokale udviklingsplaner er et nyttigt supplement til den mere formelle inddragelse og kan ofte gøre den formelle kommune- og lokalplanlægning lettere og smidigere.

Flere kommuner har gode erfaringer med regelmæssig kontakt med borgere og forskellige interessegrupper uden konkrete planlægningssager på dagsordenen. Det kan ske i form af regelmæssige borgermøder rundt om i kommunen med åben dagsorden (Værløse), med årlige møder i de små lokalsamfund (Ringe) eller med regelmæssige kontaktmøder med erhvervsfolk, folk fra byggeriet (arkitekter, entreprenører osv.) eller andre særlige grupper (Horsens m.fl.).

I forbindelse med dannelsen af Ny Holbæk Kommune er der etableret en dialogproces mellem politikerne og de 17 lokalsamfund, som den nye kommune vil komme til at bestå af. Der har været afholdt en række lokale borgermøder i alle områderne, der er etableret lokalråd alle steder, og det er besluttet, at denne dialog skal fortsættes i den nye kommune med et særligt politisk udvalg, der skal tage sig af dialogen, og som skal afholde regelmæssige møder med alle lokalområderne.

En sådan løbende inddragelse kan bringe borgere, interessenter og politikere tættere på hinanden, og kan være med til at gøre nærdemokratiet mere nærværende og mere gennemsigtigt.

En tæt og løbende kontakt mellem f.eks. de kommunale planlæggere og de lokale arkitekter og entreprenører kan give en god fælles forståelse for mange ting. Det kan være i form af fælles orienteringsmøder og fælles studieture. Omvendt kan en alt for tæt "forbrødring" give vanskeligere vilkår for alternative ideer og synspunkter i den åbne offentlige debat.

Borgerne bør have politiske reaktioner på deres forslag. Det kan f.eks. ske på et opsamlende borgermøde, hvor borgerne præsenterer deres ideer for politikerne.

Det er naturligt, at alle, der indsender forslag og bemærkninger i forbindelse med en offentlig høring, får en kort tilbagemelding i form af en kvittering for, at forslaget er modtaget. Det er også almindeligt, at der udarbejdes en kort rapport, hvor alle forslag resumeres, og hvor der gives korte politiske bemærkninger til forslagene.

Denne praksis kan og bør efter projektgruppens opfattelse udvikles yderligere. Det kan f.eks. ske ved at give de enkelte politikere mulighed for mundtlige tilbagemeldinger på afsluttende borgermøder, hvor borgerne får lejlighed til at præsentere deres forslag og diskutere dem med politikerne og andre borgere, som det f.eks. skete i forbindelse med havnedebatten i Svendborg. Det kan også være på et byrådsseminar, hvor alle borgere med forslag og indsigelser inviteres med, eller det kan være i form af mere formelle, skriftlige tilbagemeldinger, hvor borgerne får en uddybet politisk begrundelse.

Der kan være et større ressourceforbrug forbundet med især skriftlige, formelle tilbagemeldinger. Projektgruppen anbefaler derfor, at mere uformelle, mundtlige tilbagemeldinger, f.eks. i forbindelse med et byrådsseminar, overvejes og afprøves.

I projekt "Fremtidsbilleder af Sallingsund" blev alle de indsamlede projektforslag fra borgerne drøftet politisk. Forslagene blev prioriteret af politikerne, og en række af de udvalgte forslag fik tildelt et større eller mindre beløb til brug for realiseringen.

5.3 Planlæggernes rolle – plankulturen

De kommunale planlæggere har et stort ansvar for den konkrete forberedelse og gennemførelse af inddragelsen af borgere og interessenter. Det har derfor været drøftet grundigt, hvordan de kommunale planlæggere kan bidrage til at styrke inddragelsen på en måde, der giver bedre resultater uden at komplicere planlægningsprocesserne yderligere, og uden at det giver anledning til øget ressourceforbrug. Her gengives nogle hovedkonklusioner fra interviews og rundbordssamtaler.

En opsøgende borgerinddragelse kan få nye grupper med i inddragelsen. Det kan være i form af borgerpaneler, telefonisk henvendelse til tilfældige borgere, opsøgende møder i ungdomsklubber o. lign.

Det er en generel erfaring hos planlæggerne, at traditionel borgerinddragelse, med en bred opfordring til alle om at deltage, oftest resulterer i, at bestemte befolkningsgrupper er stærkt overrepræsenteret. Midaldrende mænd er typiske deltagere i borgermøder – af en planlægger karakteriseret som "de sure gamle mænd", af en anden som "Tordenskjolds soldater".

Flere planlæggere udtrykker en vis bekymring over, at mange grupper ofte savnes helt. Det gælder børnefamilierne, de unge og de gamle, men også udsatte grupper som handicappede, indvandrere, socialt udstødte osv.

Et synspunkt er, at planlæggerne har et særligt ansvar over for netop disse grupper, når der planlægges. Et andet er, at byrådet repræsenterer alle borgere i kommunen, og dermed også disse gruppers synspunkter. Et tredje synspunkt er, at de fleste udsatte grupper har så store problemer med deres basale behov, at de ikke hverken kan eller vil have indflydelse på planlægningen.

Under alle omstændigheder synes der at være behov for at udvikle værktøjer, som også kan opfange disse gruppers behov, og som kan give mere repræsentative synspunkter på planlægningen.

Værløse Kommune har oprettet et borgerpanel med 500 repræsentativt udvalgte borgere. Dette panel besvarer løbende en række spørgsmål vedrørende forskellige emner, herunder i forbindelse med planlægningen. Erfaringerne med borgerpanelet er gode.

Næstved Kommune har i forbindelse med kommuneplanlægningen ringet til 100 tilfældigt udvalgte borgere og inviteret dem til et møde om kommuneplanlægningen, samt stillet dem en række spørgsmål. Mere end halvdelen fulgte opfordringen.

Kolding Kommune har med godt resultat involveret skolebørnene i forbindelse med planlægning af "Fyrværkerigrunden" i bydelen Seest, hvor en række skoleklasser gav deres bud på områdets fremtidige anvendelse og indretning.

Case: Kolding Kommune – bydelsplanlægning og borgerinddragelse

Baggrund

Kolding er en af de 8 kommuner i trekantområde-samarbejdet. Der er udarbejdet og vedtaget en fælles strategi og en fælles hovedstruktur for hele Trekantområdet. Strategien og hovedstrukturen lægger nogle generelle og ret grove rammer om den fysiske udvikling i trekantområdets kommuner.

Kolding besluttede tidligt, at man ville lave en supplerende planstrategi, som med udgangspunkt i Trekantområdets strategi, formulere nogle mere detaljerede visioner og delstrategier. Denne planstrategi blev vedtaget august 2004.

Derefter er det besluttet, at hovedvægten i den efterfølgende kommuneplan lægges på bydelsniveauet, således at der laves et kommuneplanhæfte med hovedstruktur og rammer for hver af de 11 bydele suppleret med et mindre hæfte med den overordnede hovedstruktur for hele kommunen.

Oprindeligt var det meningen, at hele kommuneplanprocessen med 11 bydelshæfter og en fælles hovedstruktur skulle gennemføres i indeværende valgperiode i den "gamle" kommune som oplæg til det efterfølgende fælles planarbejde i den Ny Kolding Kommune. Den kommer til at bestå af Kolding, Christiansfeld, Lunderskov, Vamdrup og del af Egtved Kommuner med i alt ca. 86.100 indbyggere.

Efterfølgende er det besluttet at udsætte kommuneplanlægningen indtil det formelle samarbejde indledes i 2006. For én enkelt bydel – Seest i kommunens sydvestlige del – er der imidlertid udarbejdet et forslag til bydelsplan allerede i 2005. Årsagen er fyrværkerikatastrofen, som i november 2004 ryddede et ca. 10 ha. stort erhvervsområde ved Kløvkærvej, gjorde 92 familier hjemløse og beskadigede flere hundrede andre boliger.

Der foreligger pt. et færdigt udkast til områdeplan for Seest, inkl. nye rammebestemmelser. Udkastet rummer bl.a. to alternative skitser til fremtidig udnyttelse af "fyrværkerigrunden" til boligformål. Skitserne lægger sig tæt op ad de ideer og forslag, der fremkom på et stort anlagt borgermøde på den lokale skole i marts 2005, hvor ca. 300 borgere drøftede områdets fremtid, og hvor bl.a. skolebørn fra området bidrog med mange ideer.

Planstrategien

Kolding Kommune har vurderet, at der er behov for mere detaljerede strategiske overvejelser end dem, der findes i planstrategien for Trekantområdet. Derfor blev det tidligt besluttet at lave en supplerende planstrategi.

Den supplerende planstrategi er bygget op om hovedtemaerne: "Universitetsbyen Kolding", "boligbyen Kolding", "kulturbyen Kolding", "kommunen for dem der vil" og "natur for alle". Planen tager udgangspunkt i temaer, visioner og mål for hele Trekantområdet. Planstrategien var i offentlig høring januar-februar 2004. Debatten var bygget op omkring en omfattende annoncering i lokalpressen, et temamøde for hvert af planstrategiens temaer samt mulighed for chat med udvalgte politikere på Internettet. På temamøderne fungerede byrådspolitikere som mødeledere.

Interessen for at deltage i debatten var beskeden. Ingen af temamøderne samlede mere end 50 borgere. Størst interesse var der omkring temaerne om boligudbygning og natur.

"Vi har dårlige erfaringer med at inddrage borgerne på kommuneniveau, næsten lige meget hvad vi gør. I forbindelse med offentliggørelse af planstrategien afholdt vi et møde for hvert tema i strategien. Selv om møderne

var målrettet særlige interessegrupper, og selv om vi henvendte os direkte til de mulige interessenter, var der en meget beskedent deltagelse". (Sektionsleder Lene Ohlmann)

Bydelene

Der er flere grunde til, at kommunen har valgt at lægge hovedvægten på bydelene og på at lave et særskilt hæfte for hver bydel:

I forhold til sammenlægningen med tre nabokommuner vil vægtningen af bydelene gøre den fremtidige planlægning i Ny Kolding Kommune enklere og mere imødekommende over for nabokommunerne. Bydelsplanerne kan videreføres mere eller mindre uændret i den ny kommune, blot suppleret med flere bydels-/områdeplaner i de andre kommuner. Kommunen har flere gange erfaret, at det er uhyre svært at komme i kontakt med borgerne på kommuneniveau. Kun få deltager i debatten, og de forslag der kommer ind er ofte på bydels- eller kvarterniveau. Det er nemmere at få en dialog i gang på bydelsniveauet, hvor borgerne har et mere direkte forhold til omgivelserne, og hvor problemstillingerne er mere konkrete.

Tanken er herefter at gennemføre "adskilte" debatter i hver af bydelene enkeltvis, efterhånden som de enkelte bydelsplaner foreligger. Hvordan disse debatter skal organiseres og gennemføres er ikke fastlagt, men ideen er at mobilisere borgerne mere aktivt, f.eks. gennem skolerne, foreninger osv. og evt. gennem direkte henvendelser til mere eller mindre tilfældigt udvalgte familier, der inviteres til en snak om, hvordan de bruger bydelen, hvilke problemer de har i den forbindelse, og hvilke løsningsmuligheder de forestiller sig.

"Når vi lægger hovedvægten på bydelsniveauet, kan de små kommuner, som skal med i Ny Kolding Kommune, bedre identificere sig med planlægningen og med det at være en del af Kolding" (Sektionsleder Lene Ohlmann).



Borgermøde i Seest
Foto: Kolding Kommune

Områdeplan for Seest

Den første af de 11 bydels- /områdeplaner, nemlig bydelen Seest er pt. under politisk vedtagelse som forslag. Herefter skal forslaget udsendes til høring og debat i bydelen. Planen er opbygget på samme måde og med nogenlunde de samme temaer som planstrategien. For hver af temaerne er der afsnit om udfordringerne, målene og handlingerne i bydelen.

I planforslaget er indarbejdet skitser til bebyggelse af 2 ledige arealer. På det ene areal ("fyrværkerigrunden") er udarbejdet 2 alternative skitser til bebyggelse. Skitserne tager udgangspunkt i de konklusioner der fremkom, da der i foråret 2005 afholdtes en større workshop for områdets beboere om hvad området skal bruges til i fremtiden. Workshoppen var en succes med ca. 300 deltagere og mange forskellige forslag, heraf flere fra skolebørnene i området.

For at få skabt interesse for workshoppen havde Teknisk Forvaltning involveret den lokale skole Bakkeskolen i tilrettelæggelse af programmet. Der blev afholdt møder med skolens lærere og igangsat et samarbejde med 6. klasse om at udarbejde forslag med deres drømme og visioner for Seest. Et tema om planlægning og borgerindflydelse blev taget op i klassen for at give dem lidt indsigt i processerne. Skolens elever lavede en udstilling af tegninger fra katastrofen, som blev opstillet til workshoppen.

Flere borgere tog udfordringen op og lavede oplæg til, hvordan de kunne forestille sig omdannelse af det tidligere erhvervsområde til boliger og grønne områder.

Selve workshoppen blev bygget op omkring et cafemiljø, hvor hvert bord fik udpeget en bordformand og der blev udleveret spørgsmål, som kunne hjælpe til at få gang i drøftelsen ved bordene. En opsamling skete ved at borgmesteren, som led i plenumdebatten, gik fra bord til bord og spurgte ind til drøftelserne, mens embedsmændene tog notater. Referatet fra drøftelserne blev efterfølgende offentliggjort på kommunens hjemmeside. Beboernes ønsker om at etablere boliger med indpasning af grønne områder i det tidligere erhvervsområde er indgået i den videre planlægningsproces.

I bl.a. København har man gode erfaringer med at opsøge borgerne ved at stille op i forbindelse med forskellige events med udstillinger, modeller og planlæggere til at besvare spørgsmål og komme i dialog med de forbigående.

Sådanne metoder kan være meget ressourcekrævende og må overvejes nøje i hvert enkelt tilfælde, men projektgruppen er af den opfattelse, at sådanne metoder bør afprøves og udvikles yderligere, både på kommuneplan-, bydels- og lokalplanniveau.

En aktiverende borgerinddragelse giver udbytte både til politikere, medarbejdere og borgere selv. Borgerne opnår større forståelse for planlægningens indhold og muligheder, og politikere og medarbejdere får mere kvalificerede inputs til planlægningen

En aktiverende inddragelse fås, når der nedsættes arbejdsgrupper eller studiekredse, afholdes workshops og fremtidsværksteder etc. Disse aktiviteter har flere fordele.

For det første inddrages en række borgere eller interessenter i et længere forløb, der giver tid og rum for mere dybtgående diskussioner og større forståelse for andres synspunkter.

For det andet giver det større indsigt til alle deltagere, både planlæggere, politikere og borgere.

I bl.a. Næstved (Karrebæksminde, Kasernearealet) har man en række gode erfaringer med såkaldte dialogprocesser omkring udviklingen af et område, en bydel eller en landsby. I dialogprocessen gennemføres typisk et planlægningsforløb over nogle måneder med en ekstern konsulent og borgerne i et område som mødes et antal gange og langsomt udvikler en fælles plan, hjulpet på vej af den professionelle konsulent. Resultatet er en fælles plan, som ikke har nogen formel status, men som anerkendes af byråd og overordnede myndigheder som et væsentligt plandokument, der bør lægges til grund for den mere formelle planlægning.

Som oplæg til planstrategien i 2001 nedsatte Ringe Kommune en række arbejdsgrupper, der skulle komme med konkrete ideer til kommunens udvikling. Det var en succes, og politikerne var glade for det. Som opsamling på debatten afholdtes en hel debatdag med børnene om formiddagen ("kommuneplan i børnehøjde"), borgergrupperne med deres forslag om eftermiddagen og "Højlands Forsamlingshus" om aftenen, hvor Niels Højlund fik provokeret en rigtig god debat frem om kommunens fremtidige udvikling. Der blev ifølge planlæggerne flyttet noget den dag – også politisk!

I Hals Kommune er der gode erfaringer med at arbejde med "bymodeller" i et tæt samarbejde med borgerne i det pågældende lokalområde.

Værløse Kommune har gennemført en tilsvarende proces med arbejdsgrupper omkring udvikling af Værløse Bymidte. Her var erfaringerne mere blandede, bl.a. som følge af en ensidig deltager-sammensætning.

Traditionelle borgermøder kan fortsat være en god idé - især i bydels- lokalplanlægningen - men de må suppleres med andre og mere aktiverende inddragelsesformer.

Traditionelle borgermøder er velegnede til inddragelse, hvis formålet primært er at orientere om et planlægningsforløb eller om et konkret planforslag og eventuelt svare på opklarende spørgsmål. Erfaringerne er da også, at borgerne møder op, hvis de vil vide mere eller evt. føler sig direkte berørt af planen. For borgere, der gerne vil vide mere, men ikke ønsker at involvere sig yderligere, er borgermødet derfor en god løsning.

Derimod er borgermødet sjældent et velegnet forum i en kommuneplansammenhæng, hvor der ønskes kreativitet og ideer fra borgerne om kommunens overordnede udvikling. Kun få borgere stiller sig op på et borgermøde om kommunens udvikling med relevante forslag, og mange af dem er "gamle kendinge", der ofte vil diskutere helt andre ting.

Derfor anser mange planlæggere også borgermødet som mest velegnet på lokalplanniveauet og på bydelsniveauet, hvor et borgermøde kan være indledningen til et længere planlægningsforløb, hvor de fremmødte kan melde sig til nogle arbejdsgrupper.

Tematiske borgermøder kan være en god løsning i forbindelse med mere overordnede planlægningsforløb. Her kan borgere, som er særligt interesserede i et bestemt tema (bosætning, skoler, trafik, kultur, etc.) få en mere dybtgående information og få lejlighed til at debattere det, der interesserer dem mest. Det har bl.a. Svendborg gode erfaringer med i forbindelse med havneplanlægningen.

En del kommuner har som princip altid at holde mindst ét borgermøde i forbindelse med en lokalplanproces (København, Næstved m.fl.). Det er ofte politikerne, der fastholder kravet om et borgermøde, men ikke alle steder er politikerne flinke til rent faktisk at møde op. Det er projektgruppens opfattelse, at det i forbindelse med en mere skræddersyet borgerinddragelse bør overvejes i hvert enkelt tilfælde, om et borgermøde er en god idé.

Internettet er erfaringsmæssigt et dårligt debatforum til planlægningssspørgsmål, kun få deltager med indlæg og i chats. Værktøjet skal udvikles yderligere, før det bliver et reelt alternativ til andre inddragelsesmetoder, men hvordan?

Mange kommuner har gode erfaringer med at modtage ideer og kommentarer via e-mails. Etablering af et borgerpanel som i Værløse fungerer også godt via e-mails.

Flere kommuner har prøvet at lave åbne debatfora på Internettet omkring konkrete planlægnings-sager (København, Kolding m.fl.), og Kolding har prøvet at lave chat med udvalgte politikere om planstrategien.

Erfaringerne fra disse forsøg er dårlige. Kun meget få bidrager med indlæg, og indlæggene er meget lidt konstruktive i forhold til de konkrete sager.

Ringe Kommune har i forbindelse med bymidteplanlægningen anvendt et web-spørgeskema. Kun få borgere besvarede skemaet, men det gav ifølge planlæggerne alligevel nogle interessante inputs til planlægningen.

Projektgruppen kan ikke umiddelbart anbefale, at inddragelse på Internettet erstatter de mere traditionelle værktøjer. Derimod er det gruppens opfattelse, at der bør ske en metodeudvikling og en række konkrete forsøg, som kan gøre Internettet til et kvalitativt supplement til andre former for inddragelse, herunder som et løbende informationsværktøj.

Det er vigtigt, at planlæggerne er klædt på til at kunne tilrettelægge og håndtere inddragelsesprocessen. Det gælder både i forhold til politikerne, borgerne og de lokale interessegrupper

At tilrettelægge og gennemføre en borgerinddragelsesproces kræver en række forskellige kompetencer, som ikke alle planlæggere besidder. Det gælder lige fra den overordnede tilrettelæggelse af den samlede proces (hvem, hvad og hvornår?) over tilrettelæggelse af de enkelte aktiviteter (arbejdsgrupper, workshops osv.) til skriftlig og mundtlig formidling.

Erfarne planlæggere har udviklet forskellige kompetencer gennem praktisk erfaring, men mange efterspørger efteruddannelses- og kursustilbud med henblik på en bredere vifte af værktøjer, udveksling af erfaringer, udvikling af nye metoder osv.

Eksterne konsulenter kan være en del af løsningen, men grundlæggende er det vigtigt, at den enkelte planlægger i kommunen selv er fortrolig med værktøjerne og den direkte borgerkontakt.

Kilder

- Agger, A. (2005): *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft*, Ph.d. afhandling, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Agger, A, B. Hoffmann, J. Læssøe, K. Dahl Madsen & J.O. Jensen (2005): *Evaluering af Københavns kommunes Agenda 21 centre og satellitter*, Evalueringsrapport for Københavns Kommune.
- Agger, A, L. Engberg, H. Skifter & J. Larsen (2000): *Borgerdeltagelse og inddragelse i byomdannelsen*, SBI.
- Arnstein, S. (1969): *The ladder of citizen participation. Journal of the Institute of American Planners*, 35(4), 216-224.
- Bang, H., A.D. Hansen, & J. Hoff (eds.) (2000): *Demokrati fra neden, Casestudier fra en dansk kommune*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bang, H. & J. Hoff (2002): *Kvarterløft: Udviklingspolitik som kulturstyring og nærdeltagelse*, Center for Offentlig Organisation og Styring.
- Bang, H. & E. Sørensen (1997): *Fra græsrodder til hverdagsmagere: Et studie i politisk identitet på Indre Nørrebro, Demokrati fra neden, Pilotprojekt Del IV*, København: Institut for Statskundskab.
- Gottschalk, G. & J. C. Tornboe (1975): *Offentlighed og borgerdeltagelse i byplanlægningen*, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Jensen, L., O. Kirkegaard & D.O. Pedersen (1999): *Beboerdemokrati og forvaltning i den almene boligsektor*, SBI-RAPPORT 322, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Kommunernes Landsforening (2005): *Fremtidens lokaldemokrati*, www.kl.dk
- Koch, H. (1991): *Hvad er demokrati?*, 5 udgave, København: Gyldendal.
- Mikkelsen H. N. (2005): *Borgerinddragelse i udvikling – et casestudie af projekt Fremtidsbilleder af Sallingsund*, BYG.DTU.
- Miljøministeriet, Dansk Byplanlaboratorium & Kommunernes Landsforening (2005): *Kommuneplanlægning i en reformtid*, <http://www.kl.dk/332171>
- Ross, A. (1949): *Hvad er demokrati?* I: A. Ross & H. Koch (eds.), *Nordisk demokrati* (pp. 191-207), København: Westermanns forlag.
- Toneboe, J. C. (1973): *Planlægning sammen med borgerne. Nogle forslag til kommuners arbejde med "planlægningsdemokratiet"*, Statens Byggeforskningsinstitut.

Bilag: Værktøjskasse for borgerinddragelse

Indholdsfortegnelse

1. Kommunalplanniveauet	43
Ringe: Oplæg til planstrategi	43
Tølløse: Videospots af almindelige borgeres holdninger	43
Sallingsund: "Fremtidsbilleder af Sallingsund"	43
2. Bydelsniveauet	45
Valby bydelsplan	45
Ringe Bymidteplan	45
Bydelsplan i Seest, Kolding	45
Bydelsplan i Låsby 45 Strategi for udvikling af havnen i Svendborg	45
Plan for ny bydel – Svendborg Vest	46
3. Lokalplanniveauet	47
Traditionelle borgermøder i lokalsamfundene	47
Dialogstrategi for lokalplaner i Københavns Kommune	47
Udstillinger i bl.a. Københavns kommune	47
4. Generelt for alle niveauer	48
Let adgang til information	48
Politikerne på banen	48
Inddrag nøglepersoner direkte	48
Lokalråd og byforum - etablering af faste dialogpartnere	48
Telefonbogsmetoden	48
Elektroniske paneler	49
Forkæl den lokale presse	49
Forkæl ildsjælene	49
Spørgeskema	49
Gæsteskribenter	49
Lokalanmelder af en plan	50
Uformelle orienteringsmøder	50

1. Kommunalplanniveauet

Ringø: Oplæg til planstrategi

I forbindelse med udarbejdelse af 'en kommuneplan – oplæg til en planstrategi' blev der igangsat en debat dag med forskellige aktiviteter. Politikerne har været rigtig glade for processen og mange af borgernes ideer blev indarbejdet i planstrategien. Debatdagen rummede følgende metoder.

- **Debatdag med flere aktiviteter:** Om formiddagen blev "Kommuneplanen i børnehøjde" debatteret, om eftermiddagen arbejdede 7 borgergrupper med forskellige temaer, og om aftenen var der inviteret til "Højlands forsamlingshus". Kombinationen af mange forskellige aktiviteter i løbet af dagen gav en masse forskellige inputs, som politikerne var rigtig glade for, og som de forholdt sig til.
- **Oplægsholder udefra.** Dette gav en fin debat, da han ikke havde nogen forhistorie i området, og derfor nemmere kunne stille de provokerende spørgsmål og spørge ind til indforståede meninger.

Tølløse: Videospots af almindelige borgeres holdninger

I forbindelse med udarbejdelsen af en kommuneplan i Tølløse Kommune blev der udarbejdet nogle videospots af forskellige borgeres holdninger til forskellige temaer, hvilket er en anden måde at lægge op til en dialog på. Spottene er efterfølgende lagt ud på kommunens hjemmeside.

Sallingsund: "Fremtidsbilleder af Sallingsund"

I Sallingsund Kommune lykkedes det at mobilisere op til 20% af befolkningen i et stort anlagt projekt, hvis formål var at etablere en række konkrete projekter, der skulle virkeliggøre kommunens tidligere udarbejdede planstrategi:

1. *Udvælgelse af et antal udviklingsagenter blandt lærere, pædagoger, lokale ildsjæle m.v., som blev telefonisk kontaktet af kommunaldirektøren med opfordring til at gå ind i projektet.*
2. *Kursusforløb for de ca. 25 udviklingsagenter med henblik på opgaven som procesledere.*
3. *Herefter startede to parallelle forløb, der blev kørt selvstændigt af udviklingsagenterne:*
 - *Involvering af kommunens børn på skoler og i institutioner.*
 - *Kontakt til samtlige kultur- og fritidsforeninger med henblik på at udbrede projektet til alle aktive borgere.*
4. *Afholdelse af et foreningsrepræsentantmøde med to repræsentanter fra hver forening. 120 deltog. Ved borde i salen sad udviklingsagenter parat til at notere deltagernes ideer og visioner. Foreningsrepræsentanterne blev bedt om at melde tilbage til baglandet i foreningerne med henblik på at følge op på projektet.*
5. *Sideløbende blev projektet markedsført gennem artikler, lokalradio og lokal-tv med henblik på at sprede budskabet så langt ud som muligt.*

6. Derefter afholdtes et stort borgermøde i Glyngøre-hallen med 500-600 borgere, svarende til ca. 10% af kommunens befolkning. Invitationen skete gennem annoncer og en 12-siders husstandsomdelt avis.
7. På borgermødet præsenteredes materiale fra børnehavebørn og skoleelever, og mødet indledtes med en brainstorm på udviklingsforslag for Sallingsund. Borgerne sad ved borde i mindre grupper og skrev deres forslag ned på papirlapper, der blev indsamlet og efterfølgende grupperet efter interessesammenfald. På mødets anden del fik de enkelte borde tildelt hvert sit tema, og borgerne skulle sætte sig ved det bord, hvor de havde størst interesse i temaet. Ved bordene blev der nedsat interessegrupper med hver sin tovholder, og der blev aftalt første møde i hver gruppe.
8. Der blev nedsat ca. 40 grupper, som i de følgende tre måneder skulle udarbejde konkrete udviklingsforslag. Meningen var, at der skulle tænkes visionært, men at projekterne skulle holde sig inden for rammerne af planstrategien uden fokus på økonomiske eller andre begrænsninger.
9. Arbejdsgruppernes tovholdere fik et mindre kursus og hver gruppe fik tildelt et mindre beløb (3-5.000 kr.), som kunne bruges på materialer, studietur eller andet i forbindelse med gruppens arbejde. Det endte med, at 35 arbejdsgrupper afleverede forslag. De forskellige forslag blev præsenteret på plancher og samlet i en "Fremtidsbilledbog".
10. Herefter holdtes borgermøde nr. 2 med ikke mindre end 1.100-1.200 deltagere – næsten 20% af indbyggerne. På mødet blev Fremtidsbilledbogen overrakt til politikerne, og de enkelte grupper præsenterede deres forslag på en række udstillingsstande. Politikere og borgere kunne herefter gå rundt og studere forslagene og stille spørgsmål til arbejdsgrupperne.
11. Herefter tog politikere og embedsmænd over. Det skete på en række temamøder, hvor borgernes forslag blev gennemgået og diskuteret ud fra nogle bedømmelseskriterier.
12. Sammenlagt fik 11 forslag godkendt en endelig bevilling i form af et mere eller mindre fuldt dækkende tilskud. 12 projekter fik tilsagn om en procesbevilling til yderligere kvalificering af projektet. 9 projekter fik et kommunalt tilskud, mens 10 projekter fik afslag og henvistes til selv at søge finansiering af deres projekter.

Borgerne har generelt været meget tilfredse med forløbet, og det samme har politikerne.

2. Bydelsniveauet

Valby bydelsplan

I forbindelse med udarbejdelsen af en bydelsplan for Valby, blev der benyttet forskellige metoder til involvering:

- **Cykelture** rundt i bydelen, så man får en rumlig fornemmelse af de områder der skal udvikles.
- **Cafémøder** hvor man splitter dialogen op i mindre grupper, der diskuterer centrale spørgsmål og derefter cirkulerer videre. Metoden er velegnet til på kort tid at kickstarte og målrette en debat, hvor alle i mindre fora får lejlighed til at komme med deres besyv.
- **Husstandsomdelte foldere** således at alle bliver orienteret om et givent projekt, hvilket kan være vigtigt, da det som nævnt er relativt få, der vælger at dukke op til møder.

Ringe Bymidteplan

I Ringe har man igennem flere år arbejdet med midtbyen og visioner for denne, der siden hen er kommet til udtryk i en lokal plan. I den forbindelse har man benyttet forskellige metoder til at få inspiration og til at indgå i dialog:

- **Gåture** rundt i midtbyen – man ser nærmere på rum og forskellige funktioner
- **Foredrag om byliv** – med oplægsholdere fra kommunen og udefra. Formålet var at kvalificere borgerne således at de fik inspiration til byens fysiske rammer og sociale funktioner.
- **Idekatalog**
- **Hjemmeside med spørgeskema** – hensigten var at spørge borgerne, hvad de syntes om bymidten uden at de behøvede at gå til møde. Forhåbningen var, at flere ville svare. Der var relativt få der svarede, men til gengæld med meget kvalificerede inputs.

Bydelsplan i Seest, Kolding

I Kolding har man i bydelen Seest, der blev hærget af fyrværkeri-katastrofen i 2004, igangsat en proces, som skulle formulere en ny områdeplan. I den forbindelse valgte man aktivt også at inddrage børnene i området. 300 borgere deltog i et stort debattmøde, og forløbet blev betegnet som meget vellykket.

- **Inddragelse af skolebørn** – 6. klasserne på de lokale skoler blev bedt om at komme med deres drømme og visioner for området. Disse blev formidlet i form af tegninger og fotos, som blev hængt op til debattmødet og var udgangspunkt for dialogen.
- **Workshop om områdeplanen** med flere hundrede deltagere – her benyttede man sig af cafémetoden. Hvert bord havde udpeget en bordformand, og havde en embedsmand der tog notater. Borgmesteren cirkulerede mellem bordene. Efterfølgende blev referaterne fra dialogen offentliggjort på kommunens hjemmeside.

Bydelsplan i Låsby

Låsby skulle lave en ny helhedsplan i bymidten i den forbindelse igangsatte man nogle workshop forløb.

- **Borgerne og politikerne styrer workshops.** Det særlige var, at det var borgerne der styrede forløbene, hvilket befordrede både en bred involvering og et større ejerskab.

Strategi for udvikling af havnen i Svendborg

I Svendborg skulle der udarbejdes en rammelokalplan om havnen. I den forbindelse blev der benyttet forskellige metoder, som indgik i en foroffentlighedsdebat. I denne proces spillede man på flere forskellige tangenter for at få gang i dialogen, bl.a. følgende:

- **Workshop med oplægsholdere fra hele landet** – der var inviteret planlæggere og andre fagfolk udefra, som kom med deres bud på havnens potentialer.
- **Husstandsomdelt debatavis** om havnens historie, udvikling og planlægning, som bl.a. indeholdte tre forskellige udviklingsscenarier. Disse lagde op til og viste meget forskellige udviklingsveje/alternativer 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.

Plan for ny bydel – Svendborg Vest

I forbindelse med planlægning af en ny bydel i Svendborg har der bl.a. været afholdt en workshop i form af et fremtidsværksted, hvor lokale ildsjæle og interessenter fik lejlighed til at arbejde konkret med bydelens indhold og udformning i mindre grupper. I løbet af gruppearbejdet cirkulerede medlemmerne mellem forskellige grupper, således at de enkelte grupper påvirkede hinanden i løbet af gruppearbejdet/processen/workshoppen.

3. Lokalplanniveauet

Traditionelle borgermøder i lokalsamfundene

Fra rundbordsamtalerne fremgår det, at de traditionelle borgermøder, hvor embedsmændene tager ud og holder oplæg og der er debat i salen, ofte fungerer tilfredsstillende i mindre bysamfund, specielt i landsbyer. Mange havde positive erfaringer med tilslutning og livlig debat i forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner for landsbyerne.

Dialogstrategi for lokalplaner i Københavns Kommune

Københavns Kommune har udarbejdet et koncept for en dialogstrategi, hvilket betyder, at de for hvert enkelt projekt skal afklare: *formål med dialogen, aktiviteter, målgruppe, organisering, tidsplan og ressourcer*. På denne måde bliver det overskueligt både for planlæggere så vel som borgere, hvorledes køreplanen og præmisserne for dialogen er.

Der afholdes som princip borgermøder med politisk deltagelse i forbindelse med alle lokalplaner.

Udstillinger i bl.a. Københavns kommune

En erfaring fra rundbordsamtalerne var, at udstillinger kan være en måde at formidle ideer eller forslag til en lokalplan. Disse udstillinger kan med fordel opstilles ved supermarkeder eller idrætsanlæg eller på kommunale institutioner som eksempelvis skoler, biblioteker eller socialcenter.

Udstillinger kan være hensigtsmæssige til at skabe opmærksomhed omkring en plan, og kan dermed appellere til et bredere udsnit af borgere, og give dem mulighed for at få viden om et områdets udviklingsmuligheder.

Københavns Kommune har i enkelte tilfælde haft udstillinger, der var bemandede med planlæggerne i afgrænsede tidsrum, hvilket gav mulighed for direkte dialog og uddybende spørgsmål fra borgernes side.

4. Generelt for alle niveauer

Let adgang til information

For at kvalificere borgere og lokale aktører til at indgå i dialog, er det vigtigt at de let har mulighed for at finde materiale og information om de planer de skal arbejde med. En måde at gøre det på er:

- **Planmaterialet på nettet** - at planmaterialet altid er tilgængeligt på kommunernes hjemmesider og kan hentes ned elektronisk
- **Etablering af et nyhedsabonnement via email**, så de involverede i et projekt løbende kan modtage plannyheder, information om arrangementer, debatoplæg, politiske beslutninger m.m.
- **Fast kontaktperson** - det kan være hensigtsmæssigt at der udpeges en fast kontaktperson i kommunen

Politikerne på banen

Vores interviews viser, at der blandt planlæggerne sammenstemmende er et ønske om at politikerne er mere synlige i forbindelse med borgerdialoger og involvering.

Inddrag nøglepersoner direkte

Flere havde positive erfaringer med på forhånd at ringe op til nogle af de lokale ildsjæle eller andre centrale aktører i lokal området, og opfordre dem til at møde op, samt at udpege andre relevante aktører, så man er sikker på at der kommer en bred vifte af aktører der har noget på hjerte i.f.t. den pågældende sag.

Lokalråd og byforum - etablering af faste dialogpartnere

Vi har i vores interviews set mange forskellige eksempler på hvorledes man etablerer mere eller mindre faste dialogpartnere. Det kan ske igennem:

- **Byråd – byfora** - Ringe og Næstved har etableret et byforum med repræsentanter fra bl.a. det lokale erhvervsliv. Byforaene er organiseret som selvstændige råd, der dels fungerer som dialogpartner for kommunen, og dels tager selvstændige initiativer. Eksempelvis har Ringe Byforum været med til at fundraise forskellige projekter, bl.a. Ringebænken, fornyelse af en plads, skateboardbane. I Næstved har Byforum bl.a. gennemført en attraktionsanalyse af Næstved og en efterfølgende konference for mulige investorer.
- **Lokalråd - landsbyråd - lokalforum** – i bl.a. Århus, Ringe og en række andre kommuner. Der er forskellige modeller, men de fleste er kendetegnet ved, at de udgør en lokal platform for dialog mellem de eksisterende netværk, foreninger og institutioner i et afgrænset område. Nogle har mere fast høringsret i spørgsmål af betydning for lokalområdet, andre involveres mere ad-hoc i forhold til afgrænsede spørgsmål.
- **Råd** – etableres i forhold til forskellige temaer, eksempelvis "grønt råd", "idræt", "børn", "handicap" eller "bymidten". Disse råd fungerer også som nogle løbende sparringspartnere for kommunen. Det er forskelligt om det er udpegede repræsentanter der sidder i rådene eller om det er frivillige og interesserede.

Telefonbogsmetoden

I forbindelse med den seneste kommuneplan blev der i Næstved etableret en slags "borgerråd", hvor kommunale medarbejdere en aften ringede rundt til mere end 100 borgere ved hjælp af tilfældige opslag i telefonbogen og interviewede dem. I den forbindelse blev de bedt om at bruge en søndag på at kommentere kommuneplanforslaget. De fleste reagerede meget positivt, og 60-70

personer mødte frem. Det gav en god tilbagemelding på forslaget.

Elektroniske paneler

Vi er stødt på forskellige måder, at nå de borgere og interessenter, der ikke typisk deltager i møder og andre kommunale aktiviteter. I den forbindelse kan elektroniske paneler være interessante i forhold til at fungere som en "lyttepost" for kommunen.

- **Frivilligt borgerpanel på nettet.** I Ballerup har 900 borgere tilmeldt sig frivilligt til et panel, der løbende rådspørges i forskellige sager. Svarene fra dette ikke-repræsentative panel fungerer som en "lyttepost" for politikerne.
- **Repræsentativt borgerpanel på nettet.** I Værløse har man fået et konsulentfirma til at udpege 525 repræsentativt udvalgte borgere, der forespørges ca. fire gange om året. Der var bl.a. et tilfælde omkring etablering af et større indkøbscenter, hvor resultaterne fra borgermøderne var imod, mens responsen fra det elektroniske borgerpanel var for. Hvilket illustrerer at det ofte er de utilfredse borgere, der vælger at dukke op til borgermøderne.

Det er vigtigt at påpege, at ingen repræsentanter for vores adspurgte kommuner har positive erfaringer med at bruge internettet som et dialogredskab (chats m.v.). Internettet fungerer kun ordentligt som envejskommunikation – dvs. i forbindelse med information om forskellige planlægningssspørgsmål.

Mange borgere gør dog brug af emails, når de stiller spørgsmål eller sender forslag til kommunen.

Forkæl den lokale presse

En måde at bevare engagement og folks interesse er at sørge for et godt samarbejde med den lokale presse, og dermed sikre løbende dækning af et givent projekt.

Forkæl ildsjælene

Dette råd var der flere der var enige i. Mange ildsjæle bruger en stor del af deres fritid og de får ikke altid særlig fortjeneste herfor. Ofte opstår der et tomrum når nogle ildsjæle brænder ud og trækker sig. Derfor er det vigtigt at påskønne dem og bevare deres engagement løbende.

Det er således en god idé at samle de lokale ildsjæle og samarbejdsparter f.eks. en gang om året med orientering og diskussion omkring aktuelle emner.

Spørgeskema

En måde at få hurtigt input om en given sag fra flere nøgleaktører er at udarbejde et spørgeskema og få centrale repræsentanter for disse til at distribuere det til deres baglande. I Esbjerg Kommune har man, i forbindelse med arbejdet med bymidten, sendt spørgeskemaer ud til en række repræsentanter fra det lokale erhvervsliv. Svarprocenten var på 60%, og det var nemt at få offentliggjort resultaterne i lokalpressen. Samtidig gav det en vis legitimitet at der havde været så mange synspunkter involveret.

Gæsteskrivere

I forbindelse med udarbejdelsen af en temaplan om det åbne land og turisme valgte man i Rønne Kommune at indkalde lokale gæsteskrivere til at skrive forskellige dele af planen. Der var således repræsentanter fra jægere, Naturfredningsforeningen og de lokale museer der skrev om det åbne land ud fra hver deres vinkel. Planen blev så populær, at over 900 personer bad om at få den.

Lokalanmelder af en plan

I Næstved Kommune har de haft erfaringer med at bede lokale debattører (f.eks. den lokale chefredaktør), om at anmelde en temaplan i forbindelse med et borgermøde. Dette kickstartede debatten og gav et andet perspektiv på planen, der fungerede som afsæt for en videre debat.

Uformelle orienteringsmøder

Flere kommuner har haft succes med at afholde et årligt uformelt møde med interessenter på forskellige områder, hvor man orienterer om hvilke planer man har i det kommende år indenfor et pågældende område. I Horsens Kommune har man et fagligt netværk med konsulenter, arkitekter og landinspektører, der bidrager med både sparring og inspiration til kommunens planlæggere. Indimellem tager de på studieture sammen, som de skiftes til at arrangere.