UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne

Delphi-undersøgelse i projekt Innovativ plankultur

Sehested, Karina; Lund, Dorthe Hedensted

Publication date:
2012

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Sehested, K., & Lund, D. H. (2012). *Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne: Delphi-undersøgelse i projekt Innovativ plankultur*. Skov & Landskab, Københavns Universitet. Arbejdsrapport Skov & Landskab Nr. 148/2012

Download date: 17. nov.. 2026

SKOV & LANDSKAB

INNOVATIV PLANKULTUR

Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne

ARBEJDSRAPPORT SKOV & LANDSKAB 148 / 2012

Delphi-undersøgelse i projekt *Innovativ plankultur*

Karina Sehested
Dorthe Hedensted Lund

DET NATUR- OG BIOVIDENSKABELIGE FAKULTET
KØBENHAVNS UNIVERSITET

KOLOFON

Rapportens titel
Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne
Delphi-undersøgelse i projekt *Innovativ plankultur*

Forfattere
Karina Sehested og Dorthe Hedensted Lund

Serietitel og nr.
Arbejdsrapport Skov & Landskab nr. 148
Rapporten publiceres udelukkende på www.sl.life.ku.dk

ISBN
972-27-7903-580-5

Udgiver
Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C

Dtp og forsidefoto
Inger Grønkjær Ulrich

Bedes citeret
Sehested, K. og Lund, D. H. (2012): Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne. Delphi-undersøgelse i projekt *Innovativ plankultur*. Arbejdsrapport nr. 148, Skov & Landskab, Københavns Universitet, Frederiksberg, 33 s.

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse
I salgs- eller reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af Skov & Landskabs navn kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Indholdsfortegnelse

Oversigt over tekstbokse og tabeller 2

Indledning 3

Hvorfor en innovativ plankultur? 5

- Udfordring af planlægning og plankultur 5
- Plankultur og professioner 7
  - En udviklingshistorie om fagbureaukratier 7
- Fra helte til skurke 8
- Fra skurke til nye helte? 9

Metoden: en gruppebaseret meningsdannelse 10

Barrierer for samarbejdende planlægning 13

- Det svære samarbejde 13
- Manglende politisk ledelse 14
- Fastlåste faglige kulturer og roller 14
- Organisatoriske problemer 15
- Manglende ressourcer: 16
- Opsamling 16

Drivkræfter for en samarbejdende plankultur 18

- Inddragelse og samarbejde 18
- Tydelig og dygtig ledelse 21
- Kulturændringen 22
- Nye forvaltningsorganiseringer 24
- Tilstrækkelige ressourcer 26

Konklusion: Mod en samarbejdende plankultur 28

Referencer 31

Bilag 1: Spørgsmål til deltagerne 32

- De fire spørgsmål I første runde 32
- De seks spørgsmål i anden runde 32

Oversigt over tekstbokse og tabeller

Boks 1: Deltagernes konkrete forslag til hvordan inddragelse og samarbejde kan styrkes .. 20

Boks 2: Deltagernes konkrete forslag til, hvordan ledelsen kan styrke den samarbejdende plankultur 22

Boks 3: Deltagernes konkrete forslag til hvordan plankulturen kan udvikles til en samarbejdende og tværfaglig kultur 24

Boks 4: Deltagernes konkrete forslag til nye organiseringer 26

Tabel 1. Antal inviterede fordelt på aktørgrupper og kommuner samt svarprocenter for aktørgrupper 11

Indledning

Denne rapport viser resultater af en undersøgelse lavet i projektet "Innovativ Plankultur", som delvist er finansieret af RealDania. Projektet har til formål at udvikle plankulturen i 7 kommuner: Roskilde, Randers, Svendborg, Frederikshavn, Lolland, Skive og Skanderborg samt Trekantsområdet. Kommunerne medfinansierer projektet. Projektet gennemføres i et samarbejde mellem Byplanlaboratoriet, KL, Skov & Landskab på Københavns Universitet, Roskilde Kommune og Bascon A/S, der er projektleder. Projektet udvikles i tæt samarbejde med de deltagende kommuner.

Den kommunale fysiske planlægning står overfor store udfordringer som konsekvens af organisatoriske omlægninger, færre ressourcer, nye fagområder, ny lovgivning, politiske forandringer og ikke mindst nye udfordrende og komplekse opgaver, som klima, sundhed osv.

Den fysiske planlægning indgår i et komplekst samspil med mange aktører i kommunerne, det være sig politikere, borgere, interesseorganisationer, virksomheder, investorer, developere osv. Det er en udfordring for planlæggerne i den enkelte kommune at få de mange aktører og interesser til at spille sammen. Den kommunale plankultur har afgørende betydning for, hvordan planlæggerne håndterer både de nye udfordringer og opgaver og samarbejdet med de mange aktører med interesser i planlægning af byer og det åbne land.

Projektet sætter fokus på plankulturen i de enkelte kommuner. Idéen med projektet er at styrke de deltagende kommuner i planlægningsarbejdet i forhold til at udvikle en mere proaktiv, tværfaglig og samarbejdende kultur i planlægningen: hvad vi kalder en innovativ plankultur.

Som start på projektet har vi gennemført en Delphi-undersøgelse i de deltagende kommuner om barrierer og drivkræfter for en samarbejdende planlægning. En lang række aktører har deltaget: politikere, direktioner, planlæggere, andre forvaltningsansatte, borgere, virksomheder, developere, konsulenter, repræsentanter for interesseorganisationer osv. De har alle givet deres beskrivelser af vigtige barrierer og drivkræfter for en samarbejdende planlægning, og resultatet fremgår af denne rapport.

Først præsenterer vi, hvorfor udviklingen af en innovativ plankultur er vigtig i kommunerne: hvilke ændringer er der i planlægningens vilkår, der peger mod en ændring af plankulturen. Dernæst beskriver vi, hvad vi mener med plankultur, og hvad man særligt skal være opmærksom på, når man generelt undersøger organisationskulturer og specifikt organisationskulturer domineret af fagprofessionelle, som planlæggerne er et eksempel på. Det kræver nemlig en særlig indsats. Så lader vi deltagerne fra kommunerne tale: hvad ser de som barrierer og drivkræfter for udvikling af en samarbejdende plankultur, og hvilke forslag og anbefalinger kommer de med, for at overkomme de nævnte barrierer. Her får vi præsenteret en lang række konkrete forslag, der kan være til inspiration i kommunerne.

Sidst diskuteres deltagernes svar i forhold til planlægningens udfordringer og de særlige organisationskulturelle vilkår, som plankulturen indgår i.

Hvorfor en innovativ plankultur?

Projektets forudsætning er, at der er behov for at udvikle en innovativ plankultur i kommunerne. Men hvorfor nu det? Og hvad mener vi med en innovativ plankultur?

Udfordring af planlægning og plankultur

Planlægningens vilkår forandres hele tiden, og de seneste år er der opstået en række nye vilkår, der peger på behovet for at udvikle en innovativ plankultur. Vi kan nævne nogle eksempler, vi finder væsentlige, uden at de er dækkende:

- Ændringer i samfundet foregår med langt større hast end tidligere, og det kræver en hurtigt reagerende og fleksibel planlægning.
- Opgaverne bliver mere og mere komplekse og kræver flere indfaldsvinkler og fagligheder for at finde hensigtsmæssige løsninger.
- Konkurrencen er stigende mellem lande og byer, og for at følge med skal planlægningen proaktivt indgå i byers og kommuners kamp om arbejdspladser, vækst og udvikling.
- Det offentlige får færre og færre ressourcer samtidig med, at borgere og virksomheders behov og forventninger er stadigt stigende. Det offentlige kan ikke klare opgaverne alene, og har derfor brug for at inddrage så mange ressourcer som muligt. Det gælder også planopgaverne.
- Det offentlige ændrer hele tiden organiserings- og styringsformer, og den traditionelle hierarkiske og regelorienterede styringsform udfordres og komplementeres af både ”firmatisering” af offentlige organisationer og af netværksstyring. Mange typer af aktører, både offentlige og private, samarbejder i mange forskellige netværksorganiseringer om at løse opgaver og skabe politik.
- Planlægningens indhold har ændret karakter fra tidligere at beskæftige sig med omfattende planer og reformer af byer og samfundet til i højere grad at beskæftige sig om omdannelse af eksisterende fysiske forhold med udgangspunkt i projekter og strategier.
- Det offentlige og planlægningen har ikke samme autoritet som tidligere. Individualisering og den enkeltes medbestemmelse er i højsædet, og ekspertviden har ikke samme ”sandhedskarakter” som tidligere. Planlæggernes viden og autoritet udfordres i stigende grad af en befolkning med et højt uddannelsesniveau, som stiller krav om medbestemmelse.

Der er altså mange forhold i planlægningens vilkår og omgivelser, der er under stadig forandring. Men fordi der sker ændringer i omgivelserne, er det ikke sikkert, at plankulturen i

kommunerne per automatik forandrer sig. Organisationskulturer kan være vanskelige at ændre.

En organisationskultur består både af formelle og uformelle regler, rutiner og vaner, normer, værdier og hverdagspraksisser i de kommunale forvaltninger. Skal en plankultur ændres, er det derfor ikke kun "software" (værktøjerne og metoderne), der skal ændres, men også "hardware" (de grundlæggende forståelser, normer og værdier om planlægning), der skal ændres. Det hjælper fx ikke, at man tager nye borgerinddragelsesmetoder og politiske dialogværktøjer i brug, hvis planlæggeren grundlæggende ikke mener, at borgernes eller politikernes viden er relevant viden for planlægningen, og derfor ikke anvender den efterfølgende.

Da en plankultur bygger på grundlæggende både bevidste og ubevidste forståelser af "verden" og af vaner og rutiner ("vi-plejer") opbygget gennem mange år og indlejret dybt i hverdagspraksisser, er det selvsagt ikke noget, der ændres fra den ene dag til den anden. Det er heller ikke noget, der sker af sig selv. Det tager tid, og det kræver, at kommunerne og planlæggerne arbejder bevidst og målrettet med det.

De ovennævnte ændringer viser behovet for udvikling af plankulturen. Det skal være i en retning, der følger med tidens krav, og hvor der åbnes mulighed for, at nye og kreative løsninger kan opstå og nye muligheder og potentialer udnyttes. I projektet er der sat fokus på følgende tre elementer i udvikling af plankulturen, som de deltagende kommuner mener, er relevante:

Plankulturen skal være proaktiv, tværfaglig og samarbejdende.

- *Proaktiv for at være på forkant med udviklingen men også udfarende for at få løst problemer.*
- *Tværfaglig fordi der er brug for mange former for ekspertviden i planlægningen og for at koble disse for at kunne imødekomme komplekse problemstillinger.*
- *Samarbejdende med mange typer af aktører og interessenter, fordi det offentlige ikke kan løse samfundets problemer alene og fordi disse aktører besidder vigtig viden og ressourcer.*

Projektet "Innovativ plankultur i kommunerne" bygger videre på erfaringer fra både "Fornyelse af planlægningen" og Plan09's udviklingsarbejde, men sætter særligt fokus på en rodfæstning af nye måder at forstå og udøve planlægning i kommunerne.

Plankulturen sætter konkrete aftryk i vores byer og bygninger. De er det fysiske resultat af de planlægningsmæssige processer. Det er ikke som sådan noget, der direkte kan aflæses, men ved at skabe et bedre samspil imellem de aktører, der er involveret i planlægningen

mener vi, at man kan optimere ressourceforbruget og udvikle en bedre planlægning, bedre byer og bedre landskaber.

Plankultur og professioner

Skal man forstå netop plankulturen som en særlig organisationskultur, er det vigtigt at inddrage viden om professioners rolle i offentlige organisationer. Her finder vi mange forklaringer på fagprofessionel adfærd og dermed en "vej ind" til at forstå og arbejde med udvikling af plankulturen. I plankulturen har vi traditionelt at gøre med professioner som arkitekter, landinspektører, landskabsarkitekter og ingeniører som planlæggere. Sidenhen er andre professioner kommet til.

En udviklingshistorie om fagbureaukratier

Professionsstudier viser, at fagprofessionelle, som planlæggerne er et eksempel på, har en lang historie i offentlige organisationer, hvor de over tid – og især gennem velfærdsstatens opbygning – fik udviklet en forholdsvis selvstyrende rolle i visse offentlige organisationer. Årsagen var, at man samfundsmæssigt mente, at eksperterne var dem der vidste bedst, og derfor skulle de have så stor selvstyring som muligt. Denne historiske baggrund har mange fagprofessionelle i det offentlige, og historien udgør en væsentlig faktor også i den kommunale plankultur.

De kommunale sektorforvaltninger (som f.eks. tekniske forvaltninger) har dannet den organisatoriske base for fagprofessionerne gennem velfærdsstatens opbygning. Sektorforvaltningerne bygger netop på et fagligt funktionelt og bureaukratisk princip om faglig specialisering, formalisering og hierarki. Det er ikke tilfældigt, at vi taler om *fag*forvaltninger og politiske *fag*udvalg. I fagforvaltninger arbejder hver faggruppe med hver deres specialiserende opgave indenfor klart afgrænsede arbejdsområder, og man blander sig traditionelt ikke i hinandens arbejdsopgaver. Denne organisering kaldes for *fagbureaukratiet,* og det særlige er netop, at de faglige normer og værdier (og ikke politiske eller administrative) har været dominerende i styring og løsningen af opgaver (Jespersen 2005, Sehested 1996). De fagprofessionelle er i både udøvende og ledende positioner på hver deres specialiserede område og har derfor haft tradition for stor indflydelse på både mål og metoder på deres område. Politikerne styrede især på rammer og økonomi.

Det tekniske forvaltningsområde er et af de områder, hvor fagkulturer blev dominerende. De tekniske forvaltninger har tidligere været store organisatoriske enheder med ansvar for at lave omfattende planer og reformer for kommuner og byer med et stort professionelt planlægningssystem, mange fagprofessionelle ansat og typisk en stadsarkitekt som leder. Byplanafdelingerne havde traditionelt ansvaret for den overordnede kommuneplanlægning og var også ledet af en arkitekt. De faglige normer og værdier hos byplanlæggere var dominerende i den fysiske planlægning (Sehested 2003).

Hvis vi går tættere på de fagprofessionelles typiske adfærd i de offentlige organisationer, finder vi flere fællestræk, der kan have betydning for plankulturen. Alle professioner har en tendens til at monopolisere arbejdsopgaver og arbejdsområder (støttet af stærke danske

fagforeninger), en tendens til at "lukke sig" om egen profession og til at samarbejde indenfor egen profession evt. på tværs af fx organisationer og kommuner. Eksklusion af andre faggrupper på ens arbejdsområde er en velkendt og traditionel strategi for professioner og deres faglige organisationer. De har tradition for at opbygge stærke fælles faglige identiteter og fælles faglige normer og værdier gennem (efter) uddannelser, faglige netværk, faglige konferencer, fagblade, fagforeninger osv. Den stærke fælles faglige identitet opfattes som en kvalitet - man styrker sin faglige viden og sine faglige normer og værdier. Den specialiserede viden indenfor eget felt styrkes, og dermed forbedres opgaveløsningen.

Da den faglige viden og de faglige normer og værdier betragtes som grundlaget for at levere de bedste ydelser, har politikerne og borgere typisk været opfattet som lægfolk og eksterne i forhold til planlægningen. De har ikke havde den rette (ekspert)viden om planlægningen, og ind imellem kan de opfattes som hindrende for den gode planlægning, fordi de tilsidesætter de bedste faglige løsninger til fordel for andre hensyn. Især politikerne har ofte været opfattet som "fjenden" i fagbureaukratiet, fordi de gennem politiske prioriteringer og på baggrund af politisk logik, kan vælge ikke at følge planer og ikke gennemføre projekter. Borgere og virksomheder har traditionelt været opfattet som passive modtagere af rammer, planer og regulativer, hvor planlæggernes rolle især har været at kontrollere og udøve myndighed for at få overholdt planer og regler (Sehested 2011, Kristensen 2011, Galamba 2011). Disse rolleforestillinger indgår i alle fagprofessionelles udviklingshistorie og kan genkendes på tværs af sektorforvaltninger – også i den kommunale plankultur.

Fra helte til skurke

Vi kan dermed konstatere, at der på planområdet er en historisk, institutionel og organisatorisk udviklingshistorie, der har fællestræk med andre fagprofessionelles rolle i det offentlige. Professionernes selvstyrende rolle og fagbureaukratiet blev som nævnt opbygget af en særlig grund. Under velfærdsstatens opbygning lagde samfundet vægt på ekspertviden som den viden, der kunne give de bedste løsninger for samfundet. Der har været stor tiltro til, at eksperterne besad den nødvendige viden til at løse samfundets mere og mere komplekse opgaver, og derfor skulle de fagprofessionelle have størst mulig selvstyring uden anden indblanding end politisk rammestyring, gennem fx økonomi og regler. De fagprofessionelle var i den periode helte, der stillede deres ekspertviden til rådighed for samfundet, og deres selvforståelse blev bl.a. gennem uddannelse og socialisering på arbejdspladsen bygget op med et altruistisk element, der tilsagde dem at handle i samfundets (almenvellets) og ofte også de svagestes interesse. De fagprofessionelle fik tildelt den privilegerede position, at de blev sat til at definere "de bedste løsninger" for os alle sammen i samfundet. Det er en gedigen heltehistorie, som er en vigtig del af den kommunale planlægningshistorie.

Men som beskrevet ovenfor om ændringer i vilkår og omgivelser, er denne heltehistorie siden udfordret voldsomt. Ekspertvældet og den (fag)bureaukratiske offentlige organisation samt planlægning gennem store planer og regulering er under angreb:

- Ekspertviden er ikke længere den eneste form for viden, der skaber de bedste løsninger for samfundet. Nu skal også brugernes viden inddrages. Og der kræves tværfaglig viden (monodisciplinær ekspertviden er ikke længere godt nok).

- Omgivelserne stiller krav om, at de fagprofessionelle skal samarbejde tæt med andre fagprofessionelle, politikere, borgere og andre samfundsaktører for at få de bedste løsninger (professioners interne og lukkede samarbejdsform skal ændres til en udadvendt og åben samarbejdsform)

- Fagbureaukratiet erstattes af nye organiseringsformer, som fx koncernledelser, generalistledelse, projekt- og matrixorganiseringer, adskillelse af udvikling og drift, udliciteringer osv., hvor både effektivitet og demokrati bliver konkurrerende værdier til fagligheden (den organisatoriske professionsbase er under nedbrydning).

- Planlægningens indhold forandres mod projektplanlægning og strategisk planlægning i et dynamisk samspil med omgivelserne (selve opgavens karakter er under forandring).

I denne ændringsproces er planlæggerne nærmest blevet en del af en skurkefortælling med kritik fra mange sider om ekspertvældet manglende omstillingsparathed, selvtilstrækkelighed, ekspertarrogance osv. Denne kritik har ikke kun ramt planlæggerne, men mange fagprofessionelle grupper i det offentlige, tænk blot på lærerne. Desuden er det et generelt udviklingstræk i mange vesteuropæiske lande (Ferlie & Fitzgerald 2000, Ferlie et al. 2005)

Alle de faktorer der tidligere dannede grundlag for den positive heltehistorie om de fagprofessionelle blev fra 1990'erne vendt til den negative skurkehistorie.

Fra skurke til nye helte?

Det væsentlige spørgsmål i projektet om innovativ plankultur er, hvordan man kan udvikle en plankultur, der får planlæggerne tilbage i rollen som helte. De deltagende kommuner har formuleret deres ønsker til, hvad de ønsker at bidrage med til samfundet gennem en ny plankultur. De ønsker at udvikle en fysisk planlægning, der bidrager konstruktiv og værdiskabende til samfundet**.**

Denne transformation kræver stor opmærksomhed på planlægningens og planlæggerrollens historie og i den forbindelse på, hvordan man får planlæggerne til at være aktive medspillere frem for modspillere i udviklingen. Det kræver, at planlæggerne selv ser et potentiale i at udvikle rollen fra et fagligt synspunkt – da det jo netop er fagligheden, der danner grundlag for deres eksistens i den offentlige organisation, og i fagligheden at deres engagement og virkelyst er indlejret.

I det følgende lader vi planlæggerne selv og deres samarbejdspartnere fortælle, hvad de oplever af barrierer og drivkræfter for udvikling af en samarbejdende plankultur, og hvordan de mener, at man konkret kan arbejde med udvikling af kulturen. Men inden da præsenterer vi kort metoden i undersøgelsen.

Metoden: en gruppebaseret meningsdannelse

Henover foråret og sommeren 2011 blev 278 planlæggere, kommunale direktører, politikere, borgere, repræsentanter fra interesseorganisationer og personer fra det private erhvervsliv i henholdsvis Frederikshavn, Lolland, Randers, Roskilde, Skanderborg, Skive, Svendborg og Trekantsområdet inviteret til at deltage i en såkaldt Delphi-undersøgelse. Undersøgelsen skulle afdække barrierer og drivkræfter for en samarbejdende by- og landskabsplanlægning i kommunerne.

Delphi-metoden stammer fra 50'erne, hvor den blev udviklet af forskere ved Rand Corporation til det amerikanske flyvevåben, som en del af deres fremtidsstudier (Dalkey og Helmer 1962:3 og Dalkey 1969:15). Delphi-undersøgelser er siden blevet anvendt i en række forskellige sammenhænge, herunder militære, medicinske, sundhedsmæssige, miljømæssige, sociale, politiske og administrative undersøgelser (Linstone og Turoff 2002).

Den traditionelle Delphi er en metode til at frembringe og udvikle gruppebaserede meningsdannelser. Metodens grundlæggende rationale er helt simpelt at *"to hoveder tænker bedre end et"* når det gælder spørgsmål, hvor der ikke findes præcise svar (Dalkey 1969:v). Delphi-metoden er en systematisk, interaktiv gruppemetode til at indsamle og bearbejde udtalelser eller holdninger fra en gruppe af relevante personer om komplekse problemer, nye ideer, strategier eller udviklingstendenser mv. Delphi undersøgelsen kan bruges på mange måder.

Vi har brugt Delphi undersøgelsen til at få mange aktører i planlægningen i tale i kommunerne. Både i kommunen og blandt planlægningens "brugere". Vi har bedt et antal udvalgte deltagere i hver kommune om at udfylde et åbent spørgeskema i to runder. Efter første runde har vi som forskere (facilitatorer) lavet en anonym oversigt over gruppens besvarelser fra den tidligere runde. I den efterfølgende runde opfordres deltagerne til at revidere eller kommentere deres egne, andres eller gruppens svar.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at en Delphi-undersøgelses gyldighed ikke kan sammenlignes med en traditionel statistisk undersøgelse. Formålet med en Delphi-undersøgelse er *ikke* at foretage en repræsentativ undersøgelse af en given populations holdninger, men derimod at spørge en særligt udvalgt gruppe af 'eksperter', dvs. folk der forventes at have kendskab til, erfaring med, eller bare en holdning til en given problematik, om et eller flere emner.

I denne undersøgelse har kommunerne udvalgt personer, som de har vurderet, har holdninger til eller erfaringer med fysiske planprocesser. Det kan være fordi, de har gjort sig bemærket ved høringer eller andet, fordi de har deltaget i planlægningsprocesser for deres lokalområder, fordi de repræsenterer høringsberettigede organisationer, eller fordi de på anden vis har samarbejdet med kommunen fx som konsulenter, bygherrer eller andet. I alt har kommunerne udvalgt 278 personer.

Undersøgelsen bestod af to runder. I begge runder blev de 278 personer inviteret til at svare på nogle få spørgsmål ved hjælp af et internetbaseret spørgeskema. I første runde svarede 154 personer, hvilket svarer til 55 % af de inviterede, på hvad de oplevede som de vigtigste barrierer og drivkæfter. I anden runde svarede 105 personer på invitationen og kom med forslag til, hvordan de vigtigste drivkræfter kan styrkes, og hvordan de vigtigste barrierer kan svækkes. Se tabel 1 nedenfor for en nærmere angivelse af hvilke aktørgrupper der har medvirket.

Første runde bestod af 4 åbne spørgsmål, hvor deltagerne skulle udpege og begrunde de væsentligste barrierer og drivkræfter for samarbejdende planlægning. Udsagnene herfra blev bearbejdet for at identificere de hyppigst nævnte barrierer og drivkræfter for samarbejdende by- og landskabsplanlægning, og for at finde systematiske forskelle og ligheder mellem de enkelte aktørgruppes udsagn og mellem de enkelte kommuner.

Til anden runde udvalgte vi 6 udsagn som repræsenterede de hyppigst nævnte barrierer og drivkræfter, og de samme 278 mennesker blev bedt om at komme med forslag til, hvordan man kan nedbryde barriererne og styrke drivkræfterne. De inviterede blev bedt om at bygge deres svar på egne erfaringer og konkrete oplevelser. De 4 spørgsmål fra første runde, og de seks udsagn og spørgsmål til anden runde kan ses i bilag 1, s.32.

I tabel 1 nedenfor ses hvor mange politikere, kommunale direktionsmedlemmer, planlæggere, kommunale medarbejdere fra andre forvaltninger end Teknik & Miljø, borgere, repræsentanter for interesseorganisationer og øvrige personer der var inviteret. Kategorien "øvrige" dækker hovedsagligt over developere, konsulenter, arkitekter og andre fra det private erhvervsliv i kommunerne, som har kontakt til planafdelingerne. Nederst i tabellen ses hvor mange procent af de inviterede, der har svaret inden for de enkelte aktørgrupper i undersøgelsens to runder.

Tabel 1. Antal inviterede fordelt på aktørgrupper og kommuner samt svarprocenter for aktørgrupper

	Politikere	Direktion	Planlæggere	Anden forvaltning	Borgere	Org.-repræsentanter	Øvrige	Totaler
Hovedtotal	**55**	**14**	**59**	**37**	**25**	**27**	**61**	**278**
1. runde:* antal*/svar %	16 *29,1*	5 *35,7*	37 *62,7*	17 *45,9*	16 *64,0*	14 *51,9*	24 *39,3*	*154* *55 %*
2. runde:* antal*/svar %	7 *12,7*	2 *14,3*	18 *30,5*	10 *27,0*	11 *44,0*	10 *37,0*	15 *24,6*	*105* *38 %*

Mens borgerne %-mæssigt har været de flittigste til at besvare skemaet, er det antalsmæssigt flest planlæggere, der har svaret, da langt flere planlæggere har været inviteret end borgere.

Antallet af personer under de enkelte aktørgrupper summerer ikke op til det samlede antal, da der i begge runde var en del, som valgte ikke at angive navn eller e-mail, og som vi derfor ikke kunne henføre til en specifik aktørgruppe.

Delphi-undersøgelsen forsøger at give et *generelt* billede af, hvordan planlæggerne selv og deres omgivelser ser på barrierer og drivkræfter for samarbejdende planlægning. Formålet har også været at få så *mange forslag* som muligt til at overkomme barrierer og styrke drivkræfter. Derfor er der i denne præsentation ikke skelnet mellem kommunerne. Hver kommune fået deres egne resultater præsenteret, så de kunne arbejde videre med plankulturen på den baggrund.

I det følgende beskriver vi først de vigtigste barrierer og drivkræfter fra 1. runde af undersøgelsen, og efterfølgende forslag fra 2. runde til, hvordan barriererne kan overkommes. Sidst diskuteres resultaterne i forhold til at få "mere kød" på indholdet af en ny plankultur i kommunerne.

Barrierer for samarbejdende planlægning

Deltagerne i undersøgelsen er blevet bedt om at beskrive de fem væsentligste barrierer for samarbejdende planlægning i kommunerne. De er i prioriteret rækkefølge:

1. Det svære samarbejde
2. Manglende politisk ledelse
3. Fastlåste faglige kulturer
4. Organisatoriske problemer
5. For få ressourcer

Det svære samarbejde

Alle deltagerne på nær planlæggerne mener, at den største barriere for en samarbejdende planlægning er de mange særinteresser og konfliktende interesser i planlægningen. Både by- og landskabsplanlægning berører mange typer af interesser i landskabet og byen, og det gør det vanskeligt at få opbygget en fælles interesse. I undersøgelsen giver de forskellige deltagergrupper hinanden skylden for at gøre samarbejdet vanskeligt, fx kommer disse udsagn: ”borgere vil ikke have forandring”, ”developere vil kun tjene penge og tænker ikke på helheden”, ”planlæggere ser kun begrænsninger og ikke muligheder” og ”politikere tør ikke prioritere og sætte rammer”.

”Borgere vil ikke have forandring”

”Developere vil kun tjene penge og tænker ikke på helheden”

”Planlæggere ser kun begrænsninger og ikke muligheder”

”Politikere tør ikke prioritere”

En del peger ikke kun på særinteresser som en barriere for samarbejde, men også på de organisatoriske rammer omkring samarbejdet. Barrierer i den forbindelse er mødetidspunkter midt i arbejdsdagen, der gør det vanskeligt for folk udenfor den kommunale organisation at deltage, sproglige barrierer, hvor der bruges et svært tilgængeligt sprog af de fagprofessionelle og manglende kommunikation om, hvad der sker i plan- og samarbejdsprocesserne.

Når planlæggerne ikke har denne barriere som nr. 1, skyldes det måske, at for planlæggerne er de konfliktende interesser og særinteresser et grundvilkår på deres arbejdsfelt, og betragtes derfor ikke som et problem. Håndtering af de mange interesser er en del af deres daglige arbejde. Mens de øvrige deltagere kun lejlighedsvis indgår i en samarbejdsproces om by- og landskabsplanlægning og derfor oplever konflikterne mere blokerende.

Manglende politisk ledelse

Både planlæggere, politikere og private aktører nævner den manglende strategiske og overordnede politiske ledelse af by- og landskabplanlægningen som en stor barriere. Kun borgerne omtaler ikke dette som en barriere.

Når deltagerne beskriver, hvad de mener med manglende politisk ledelse, er det især tre ting, der går igen:

- De mangler nogle klare retningslinjer for, hvor politikerne gerne vil hen både med byudviklingen og udviklingen af landområder og landskaber.
- De mangler klare mål for de enkelte udviklingsprojekter
- De mangler klare prioriteringer inklusiv de økonomiske, så der kommer realiteter bag målene.

De private aktører nævner det som afgørende for investeringslysten i et område, så de kan være sikre på, at forholdene ikke pludselig ændrer sig fra den ene dag til den anden. Planlæggerne ønsker det, fordi det vil give dem noget at "styre" efter i dagligdagen og også et rygstød til at gå i offentligheden og modtage kritik, og fordi de ofte føler by- og landskabsplanlægningen bliver overset og nedprioriteret i kommunerne.

Fastlåste faglige kulturer og roller

Denne barriere er nr. 1. hos planlæggerne og hos direktionsmedlemmer, og nr. 2 hos borgerne og repræsentanter fra interesseorganisationer. Barrieren handler om flere aspekter ved den planfaglige kultur og planlæggerollerne i kommunerne.

For det første oplever de eksterne aktører *en manglende tillid til og respekt* for deres viden, ressourcer og bidrag til planlægningsprocessen. En repræsentant fra en interesseorganisation siger:

"Der er en manglende evne til at se borgere, virksomheder, eksterne ressourcepersoner som ligeværdige og lige så vigtige i planlægningsprocessen som kommunen selv."

For det andet er der udviklet en *"vi plejer" kultur* om, hvad der er god og dårlig planlægning, som er meget svær at ændre – især hvor den ældre generation dominerer forvaltningerne. En politiker siger:

"Planlægningskulturen/traditionen er skabt gennem en årrække. Det er et stort bogholderi. De har selv opbygget kulturen og traditionen. Det er måske den mest betydningsfulde barriere."

For det tredje nævner stort set alle, der beskriver denne barriere, at planlæggerne ofte opleves som en bremseklods for udvikling i kommunerne, fordi de ser planlægning som en teknisk juridisk disciplin, hvor "det gælder om at overholde alle detaljerede bestemmelser i lovgivning og vejledninger for at undgå fejl og klagesager". Dermed udøver de en blokerende myndighedsrolle og ikke en udviklingsrolle, hvor de ser muligheder og potentialer for nye ting.

Organisatoriske problemer

Stort set alle nævner sektoropdelingen i de kommunale forvaltninger som en markant barriere for samarbejdende planlægning. De eksterne aktører nævner især mangel på koordination og samarbejde mellem de forskellige afdelinger og forvaltninger, som et stort problem, fordi de ofte selv må koordinere og samle på tværs af forvaltninger. En privat aktør siger:

"Sektoropdelingen i den kommunale organisation både organisatorisk og fysisk gør det vanskeligt for samarbejdspartnere at få et klart billede af hvem og hvor mange man skal i dialog med."

Planlæggerne mener, at sektoropdelingen skaber store problemer for en helhedsopfattelse og et tværfagligt samarbejde. En planlægger siger:

"De forskellige forvaltninger er for dårlige til at samarbejde om projekter, der griber ind i flere forvaltninger."

Andre planlæggere nævner den manglende professionalisering i kommunen til at se helhedsorienteret på planlægningen og arbejde på strategisk niveau, fordi der ikke er stærke strategiske tværgående enheder, der kan fokusere på udvikling. Og generelt er de vant til at arbejde snævert med deres fagområde og ikke vant til at arbejde på tværs.

Af organisatoriske problemer er flere også inde på, at den særlige opdeling i nogle kommuner, hvor man har for skarp adskillelse mellem planlægning og udvikling giver problemer. Når der typisk er en opdeling mellem erhvervsudvikling og planlægning, opstår der ofte interne problemer mellem afdelinger, hvis de ikke taler sammen om projekter. Hvis der ikke er tæt samarbejde mellem det overordnede administrative niveau og planlægningsniveauet, kan det betyde, at mange potentielle udviklingsprojekter aldrig kommer op på et overordnet niveau.

Manglende ressourcer:

Planlæggere og andre ansatte de kommunale forvaltninger nævner tid og penge som en barriere, men ikke som en højt prioriteret barriere.

Mangel på tid til kommunikation er en barriere. Flere planlæggere beskriver, at det tager tid at skabe samarbejde og tid at arbejde sig frem til fælles forståelse og opnå synergieffekter i samarbejdet. Den tid får planlæggerne ikke altid, dels fordi politikerne kræver hurtige løsninger, dels fordi de har mange arbejdsopgaver.

> ”Lige børn leger… I en hypertravl hverdag er det lettere at tale med dem, der har samme sprog og baggrund som én selv.” *Planlægger*

Generelt nævnes, at de begrænsede økonomiske ressourcer i kommunerne ikke giver medarbejderne meget tid til og mulighed for andet end at klare de daglige driftsopgaver. Der er ikke meget tid eller ressourcer til at afprøve nye ting og gøre noget andet end man plejer. Desuden har kommunesammenlægningerne i den første lange tid taget mange kræfter og ressourcer for at få den daglige drift til at fungere under nye vilkår.

Opsamling

Barriererne for samarbejdende planlægning vedrører både opgavens karakter og dens organisatoriske og fagkulturelle betingelser. Vi ser flere elementer af den klassiske professionskultur og fagbureaukratiet dukke op som barrierer.

Planlægningsområdet er et område, hvor der er mange ofte konfliktende interesser er involveret. Dette særlige grundvilkår ved opgaven betragtes som en væsentlig barriere for at udvikle en samarbejdende planlægning. Med flere og flere aktører involveret i planlægningen må man forvente, at konfliktniveauet vil stige og det rejser flere spørgsmål for udvikling af plankulturen: Hvordan håndterer planlæggerne både at have faglige særinteresser og være medierende mellem konfliktende interesser? Hvordan skabes fælles forståelse, enighed og bredt ejerskab til løsningerne? Vi ser nedenfor forskellige forslag til dette.

Den næste barriere er mangel på politisk lederskab i planlægningen. Politisk lederskab i form af mål, retning og prioriteringer for samarbejdet. Både planlæggere, politikere og eksterne aktører peger på dette problem. Undersøgelsen siger ikke noget om baggrunden for det manglende lederskab, men resultatet viser, at et markant strategisk lederskab på planlægningsområdet ikke bemærkes af de aktører, der skal samarbejde om planlægningen i praksis. Det rejser spørgsmålet om, hvordan et konstruktivt lederskab af samarbejdende planlægning ser ud i kommunerne, og hvilken rolle politikerne skal indtage i forhold til de øvrige aktører. Vi kommer det kun lidt nærmere nedenfor med de indkomne forslag.

Sektoropdelingen og de fastlåste faglige kulturer bliver nævnt som en væsentlig barriere, og det viser, at den klassiske ekspert-planlægggerrolle og fagbureaukratiet stadig findes i kommunerne. Det manglende samarbejde på tværs af fagforvaltninger, manglende tillid og

tiltro til andres viden som relevant og ”vi plejer” kulturen domineret af myndighedsrollen nævnes som konkrete eksempler på barrierer. I den næste del af rapporten er der rigtig mange forslag til, hvordan man kan overkomme disse barrierer.

Drivkræfter for en samarbejdende plankultur

Deltagerne i Delphi undersøgelsen er i første runde blevet bedt om at beskrive de fem væsentligste drivkræfter for samarbejdende planlægning i kommunerne. I anden runde har de, på baggrund af seks spørgsmål knyttet til barrierne, stillet en række konkrete forslag til, hvordan barrierne kan overkommes. Svarene fra disse to runder har vi koblet sammen i det følgende. Vi strukturerer svarene ud fra de ovennævnte barrierer, hvor vi først beskriver de generelle svar, og dernæst præsenterer de konkrete forslag, vi har modtaget. Forslagene skal blot ses som en form for idékatalog, og deres fordele og ulemper vil afhænge af den kontekst, de skal indgå i i de enkelte kommuner.

Inddragelse og samarbejde

En af de hyppigst nævnte drivkræfter for samarbejdende planlægning er selve inddragelsesaspektet.

Deltagerne i undersøgelsen er i høj grad enige om at inddragelse af de relevante aktører fra starten af en proces er vigtig. For det første fører inddragelse ifølge respondenterne til bedre løsninger, fordi man får flere idéer på bordet. For det andet fører tidlig inddragelse til en større grad af ejerskab til de resulterende planer og dermed en lettere og bedre implementering. Det handler altså både om, at to hoveder tænker bedre end et, og om at samarbejde skaber relationer og fælles ansvarsfølelse.

> ”Skab netværk mellem lokale ressourcer, lad de lokale ressourcer mødes og skab muligheder for at ressourcepersoner og fagfolk fra forvaltninger og relevante institutioner i samarbejde kan identificere muligheder og udstikke visioner for et givent område”
> *Organisationsrepræsentant*

Det er dog vigtigt, at møderne mellem de forskellige aktører *faciliteres* – ellers bliver inddragelse nemt en konfliktfyldt, langvarig proces frem for en drivkraft. For der *er* selvfølgelig interessemodsætninger, som let bliver til konflikter. Flere peger på, at man ikke behøver at opnå en fælles forståelse for alt i en planproces eller plan. Konfliktende interesser og forskelligheder vil altid være til stede, og det skal man anerkende. Det er forskellighederne, der er med til at bryde mønstre og skabe dynamik. Et gennemgående ord er respekt: Respekt for hinanden, respekt for forskellighed, respekt for beslutninger, respekt for modpartens kompetencer, respekt for at der er forskellige roller. Respekt er med andre ord med til at gøre samarbejde til en drivkraft for planlægning med høj kvalitet og ejerskab. Facilitatoren skal være en, der kan gå på tværs af interesser og fagligheder og inddrage alle parter og ikke kunne opfattes som en, der tilhører en særlig fløj, eller har særinteresser, som vedkommende forfølger.

En *åben kommunikation* er en vigtig del af samarbejde og inddragelse ifølge deltagerne. Hvis kommunen informerer tilstrækkeligt og indgår i en aktiv dialog med alle berørte er man nået et godt stykke hen af vejen mod et godt samarbejde, og i forhold til at skabe forståelse for de forskellige interesser, der kan være i spil.

Kommunikationen skal være åben i den forstand, at alle kortene lægges på bordet, man fortæller om sine bevæggrunde, og ikke mindst skal deltagerne i samarbejdet være villige til at lytte til og tage andres meninger og bevæggrunde alvorligt. Der skal kommunikeres ærligt og troværdigt om både fordele og ulemper ved planer og projekter. Der skal redegøres klart for forventninger, tidsfrister, hvad de næste skridt er, hvilke muligheder og begrænsninger der er, hvornår inddrages der, hvad kan man få medindflydelse på osv. Borgere, interesseorganisationer og virksomheder vil ikke spilde tid og energi på noget, der er afgjort på forhånd.

Deltagerne kommer med flere eksempler på, hvordan kommunikationen kan gøres åben: Fx at plandokumenter formuleres enklere, kortere og klarere og gør rede for, hvilke værdier de regulerer ud fra. De kunne formidles visuelt, fx i biblioteker eller andre offentlige steder, hvor borgerne ser dem, og bliver opmærksomme og interesserede. Internettet fremhæves som et hjælpemiddel til en øget dialog mellem kommune, borgere og erhvervsliv.

En vigtig ting i forhold til samarbejde og inddragelse er at *motivere* interessenter og borgere til at samarbejde. En motivationsfaktor er, når samarbejdet handler om noget, der er nært: sit eget lokalområde, sin mærkesag eller andet som har direkte betydning for sit eget liv og dagligdag. En anden motivationsfaktor er at man får udbytte af at deltage og bidrage til en proces. Udbyttet kan være mange ting, fx at planerne får en bedre kvalitet, at man får faglig sparring, at man sparer tid, at man får varetaget sine interesser, eller bare at man oplever en følelse af fællesskab med sine kommunefæller, og at man arbejder mod et fælles mål. Flere motiveres af, at det man deltager i, er betydningsfuldt for en gruppe af mennesker, og af at man samarbejder med engagerede mennesker.

”Større "samarbejde/dialog" mellem borgere og politikere. Følelsen af, at der arbejdes frem mod et fælles mål. Dette ville styrke lysten til at være en del af og også til at yde noget for fællesskabet, hvis det kræves.” *Borger*

En tredje motivationsfaktor er, at der sker noget, at man oplever fremdrift og når resultater inden for en overskuelig tidshorisont. Facilitering kan bidrage til dette ved at sørge for klare dagsordner, referater, opfølgning og fastholdelse af aktørerne, så deltagerne oplever at der sker noget.

Sidst men ikke mindst, er det en vigtig motiverende faktor, ikke mindst blandt de private aktører, at man får indflydelse på de beslutninger, der træffes, så der er mening med at bidrage med tid og andre ressourcer.

Vi har samlet deltagernes forslag til, hvordan man kan styrke samarbejdet med mange aktører i planlægningen. Forslagene er opstillet i vilkårlig rækkefølge og udgør et idékatalog:

Boks 1: Deltagernes konkrete forslag til hvordan inddragelse og samarbejde kan styrkes

- Inddragelse skal tage udgangspunkt i konkrete opgaver ude "i virkeligheden", og ikke i luftige strategiprocesser, som er svære at forholde sig til.
- Hold samarbejdsprocesser uden for det formelle politiske rum. Inddrag politikerne mere uformelt og uforpligtende. Hvis der går for megen politik i den, kommer det mere til at handle om at markere forskellighed end om at lytte til de andre interessenter.
- Brug tid på eksplicit at afklare deltagernes forventninger til og mål med at deltage i en given proces.
- Forsøg ikke at opnå en fælles forståelse for alt i en planproces eller plan. Konfliktende interesser og forskelligheder vil altid være til stede, og det skal man anerkende. Det er forskellighederne, der er med til at bryde mønstre og skabe dynamik
- Møder skal være strukturerede og velforberedte, men også gerne anderledes. Samarbejdet må gerne trække aktørerne ud af deres vanlige roller og omgivelser.
- Udnyt de tekniske dialogmuligheder: digitale dialogfora, blogs, debatportaler, digitale folkeafstemninger, sociale medier, projekt-hjemmesider, sørge for at informationer er tilgængelige online.
- Brug muligheden for web-cast og videokonferencer med kommunale medarbejdere.
- Men glem ikke de "gammeldags" borgermøder, vælgermøder eller partimøder, hvor man mødes ansigt til ansigt og kan se hinanden i øjnene, mens man diskuterer.
- Hold faste møder om aktuelle emner, hvor kommunens medarbejdere, politikere, borgere og erhvervsliv kan diskutere principper for den lokale udvikling i stedet for sager. Sådanne møder må gerne finde sted i uformelle omgivelser som fx loungerum.
- Lav temadage, konferencer. Man kan eksperimentere med forskellige former for spil og leg, der kan bidrage til, at man skaber fælles historier om en god fremtid.
- Invitér til rundbordssamtaler med kerneaktører før en planproces går i gang, og nedsæt tværgående arbejdsgrupper, fokusgrupper og ad hoc udvalg med borgerrepræsentation.
- Indfør et "besøgssystem", der guider borgerne på rette vej i den kommunale forvaltningsstruktur, så man kommer det rigtige sted hen med idéer eller indsigelser.
- Hjælp med at skabe netværk, hvor lokale projektgrupper kan udveksle erfaringer, holde workshops og andre arrangementer i forskellige faser af processen.
- I stedet for kun at invitere til borgermøder gennem annoncer i lokalavisen, kan man også maile til alle dem, der plejer at komme og bede dem tage en ven med.
- Formidl succeshistorierne fra andre samarbejdsprocesser, hvor der er kommet gode resultater og/eller har været en spændende proces, der har bidraget til velfærd i kommunen. Det synliggør, at der er muligheder for at samarbejde og for at få indflydelse. Og det motiverer alle parter til at prøve igen.

Tydelig og dygtig ledelse

Planlæggerne og politikerne mener, at en af de vigtigste drivkræfter for en samarbejdende plankultur er en overordnet politisk ledelse, der kan skabe en fælles retning for planprocessen og de samarbejdsrelationer, der skal indgås. Desuden efterspørger planlæggerne klare målsætninger og rammer for planarbejdet og ikke mindst en klar prioritering og en klar ansvars- og rollefordeling. Det kræver, ifølge planlæggerne, at politikerne interesserer sig for planlægningen og dens metoder og deltager aktivt fx på byplandage. Klare rammer og tydelig kommunikation medvirker desuden til forventningsafstemning, og gør det lettere for de medvirkende at udfylde deres roller.

Respondenterne fra andre forvaltninger mener, at især ledelsesmæssig opbakning er en vigtig forudsætning for tværgående samarbejde, men også planlæggere mener, at direktion og mellemledere skal være foregangsmænd og -kvinder for samarbejde internt i kommunen mellem de forskellige sektorer og have specifikt fokus på tværfaglighed. Ledelse skal være en holdsport, hvor man løser opgaver i fællesskab og ikke hver for sig. Direktionerne må tage ansvar for at melde den fælles vision ud og arbejde for at få det udmøntet i praksis. Det sker ikke af sig selv. Flere mener, at en ændring af plankulturen er et rent ledelsesansvar, og at ændringerne derfor må komme oppe fra i kommunerne: fra politikere, direktioner og forvaltningschefer. Det er deres ansvar at sørge for, at vaner og rutiner sættes til diskussion i forvaltningerne.

Aktører fra det private erhvervsliv, dvs. konsulenter og developere, mener, at en øget koordinering mellem kommunens forskellige planer og politikker ville medvirke til at styrke nogle mere samarbejdsorienterede planprocesser. Det vil gøre det lettere for dem, at vide hvad rammerne er, og de ville ikke få forskellige meldinger fra kommunen alt efter, hvem de henvender sig til. En bedre sammenhæng mellem den administrative sagsbehandling og den strategiske planlægning er en del af dette.

De fleste i undersøgelsen knytter kommentarer til den politiske og administrative ledelse som mål og rammesættende. Men en del kommer også ind på en dygtig projekt- og procesledelse som bl.a. omfatter facilitatorrollen nævnt ovenfor, som en vigtig drivkraft for samarbejdende planlægning. I den forbindelse nævner flere, at det kan være gavnligt at få en ekstern konsulent til at lede nogle af processerne, dels fordi de har kompetencerne til det, dels fordi de ikke indgår i interessevaretagelsen indenfor planlægningen. De kan indtage en neutral position.

”Direktion og sektorledelse skal være bannerførere for den gode dialog og tværsektionelt samarbejde mellem de enkelte sektorer.”
Planlægger

Deltagerne er i anden runde kommet med konkrete forslag til, hvordan både den politiske ledelse og procesledelsen kan styrkes:

Boks 2: Deltagernes konkrete forslag til, hvordan ledelsen kan styrke den samarbejdende plankultur

- Lægge overliggeren, lave politiske rækkefølgebestemmelser og politiske "knagerækker – hellere få klare mål end mange små
- Arrangere debatmøder og temamøder med flere politiske partier og strategisk inviterede personer
- Lave formandsmøder: borgmester, udvalgsformænd og direktører der kan lufte ideer og påpege tværgående emner
- Lave brainstormmøder mellem politikere, embedsmænd og nøgleinteressenter med styring af en ekstern konsulent
- Lave lokale dialoggrupper med borgere og andre interessenter, der kan tilføre ny viden til politikerne og embedsmænd
- Lav de politiske visioner og mål i et tæt samarbejde mellem politikere og planlæggere, da chancen for realisering er større
- Den administrative ledelse skal tænke koncern frem for sektor
- Ledere på tværs af afdelinger og sektorer skal sættes sammen for, hvordan de i fællesskab at generere nye tiltag
- Ledelsen skal efterspørge tværfagligt samarbejde, igangsætte og evaluere tværfaglige projekter
- Ledelsen skal skabe tværgående organiseringer og bakke op om arbejdet
- Ledelsen må indtage en værdibaseret tilgang frem for en regeltilgang – det skal være acceptabelt at begå fejl
- Helhedstænkning må honoreres og tænkes ind i ledelsesgrundlag, lederevalueringer, MUS osv.
- Brug af neutrale mødeledere, evt. eksterne, der kan udøve procesledelse.

Kulturændringen

Deltagerne i undersøgelsen har haft mange kommentarer til, hvor den nye plankultur skal bevæge sig hen, og hvordan man kan understøtte udviklingen konkret. Politikere, planlæggere og andre forvaltningsansatte beskæftiger sig især med, hvordan det tværfaglige og samarbejdende aspekt kan understøttes, mens de eksterne aktører kun forholder sig til samarbejdsaspektet ud af den kommunale forvaltning.

Planlæggerne og andre forvaltningsansatte mener ikke, at man kommer uden om, at kommunen har en *myndighedsrolle:* Der er love, der skal overholdes, sager, der skal behandles,

natur der skal beskyttes. Man kommer heller ikke uden om, at kommunen er en politisk styret organisation, hvor det til enhver tid gældende flertals vision skal følges af de ansatte. De forvaltningsansatte er dermed ikke "lige" med andre aktører i samarbejdsprocesser. Mens organisationsrepræsentanter helt legitimt kan kæmpe for særinteresser, skal kommunens folk afveje disse særinteresser i forhold til politiske udmeldinger, i forhold til lovgivning og i forhold til overordnede mål.

Men kommunen ses også som en servicevirksomhed, der skal vejlede og hjælpe borgerne i at opnå deres ønsker. Flere af respondenterne peger på, at der er behov for en kulturproces, hvor lige præcis *servicerollen* diskuteres. Nogle gange opleves embedsmændene som for bange for at overtræde regler eller få indsigelser. En sådan 0-fejlskultur er ikke befordrende for samarbejde og konstruktiv dialog og ser for meget på begrænsninger frem for muligheder.

"Ligeværdigt samarbejde fordrer forståelse for og accept af hinandens roller og de forskellige logikker, der gør sig gældende i markedet, i det politiske/administrative system, i lovgivningen og hos vidensinstitutionerne. Set fra en kommunal synsvinkel skal vi blive bedre til at indgå i udviklingsprocesser, hvor facit ikke er kendt på forhånd - og ikke blot vente på som myndighed at kunne tage stilling til et færdigt projekt. Vi skal blive en hjælpende, serviceminded, faciliterende myndighed"

En deltager peger fx på, at hvor det er muligt, skal kommunen udøve værdibaseret ledelse: Embedsmændene skal have frihed til at agere ud fra bestemte værdier fremfor af alt for rigide regler og rammer. Hvis man måles på, om man har opfyldt reglerne, fokuserer man på det. Hvis man måles på, om man har skabt inddragende og dialogbaserede processer, fokuserer man på det.

Nogle gange er der dog regler, som skaber rammer for, hvad man kan og ikke kan, og de skal meldes åbent ud fra starten. Flere beskæftiger sig med balancen mellem myndighed og service i planlægningen. Nogle beskriver, at planlæggerne skal se på muligheder frem for begrænsninger indenfor lovgivningen og hjælpe borgere og virksomheder med at navigere i den komplekse lovgivning. En anden skriver, at planlæggeren først skal være lyttende og åben overfor et forslag eller problem fra borgere eller virksomheder, derefter hjælpe med at opsamle og forenkle emnet. Så skal paragrafbrillerne på og et samarbejde på tværs af forvaltninger etableres for at finde løsninger og gerne alternative løsninger.

Flere deltagere beskæftiger sig også med kontakten mellem planlæggere og aktører udenfor kommunen. Planlæggerne skal bruge tid på at lære brugerens behov at kende i stedet for "at vide bedst". Der skal fx bruges tid på at lave interessentanalyser. Flere i undersøgelsen peger da også på, at en åben og samarbejdende plankultur fordrer, at planlæggerne og andre ansatte skal ud af kontorerne og ud blandt borgerne og opleve, hvad der rører sig ude i "virkeligheden", i stedet for at lukke sig inde i sektor-kasser. En deltager mener, at planlæggerne ofte efterspørger den overordnede masterplan, som de kan følge, mens det

snarere handler om at oparbejde evnen til at se og udnytte de gode ideer, der kommer fordi i dagligdagen, og få skabt det, der skal til, for at de kan udvikles.

Deltagerne kommer med mange forslag til, hvordan man konkret kan arbejde med udvikling af plankulturen:

Boks 3: Deltagernes konkrete forslag til hvordan plankulturen kan udvikles til en samarbejdende og tværfaglig kultur

- Skab jobrotation – byt en kollega - både internt i kommunen og mellem kommune og relevante private virksomheder og organisationer for at se hinandens arbejdsformer
- Skab reflekterende teams og "sprogrejser", hvor man får indsigt i hinandens arbejds- og tænkemåder
- Hav evaluering og kritik som fast aktivitet i arbejdet
- Inddrag kreative personer, styrelser, konsulenter osv. udefra til at bryde med "vi-plejer" kulturen og tænke "ud af kassen"
- Hold fælles temadage og projektgrupper på tværs af forvaltninger – "learning by doing" - over lang tid i tværfagligt samarbejde
- Opstil procedurer for tværfaglighed og samarbejde
- Synliggør forskellige interesser i forvaltninger, afdelinger og hos personer for at kunne gøre op med dem
- Skab en stærk fælles kultur og skab fælles sprog og forståelse
- Ny rekrutteringspraksis – nye fag og folk må ind: blanding af køn, etnicitet, anciennitet og fagligheder
- Efteruddannelse: man skal lære projektarbejdsform, inddragelse, helhedstænkning osv.
- Planlæggerne skal mere ud i felten og møde investorer, borgere og virksomheder
- Man skal belønnes for at "gøre de rigtige ting" frem for at "tingene gøres rigtigt" (fejlfrit) og for at have tilfredse kunder
- Man skal belønnes for at have mod, initiativ, prøve noget nyt og tænke helhed
- Møder med eksterne aktører skal afholdes andre steder end på kommunen – ude hos samarbejdspartnerne

Nye forvaltningsorganiseringer

Politikere, direktioner, planlæggere og andre forvaltningsansatte har mange forslag til, hvordan man internt i de kommunale forvaltninger kan organisere sig på nye måder for at understøtte den samarbejdende plankultur. De eksterne aktører beskæftiger sig især med, hvad der ville gavne deres adgang til det kommunale planlægningssystem.

Deltagerne har mange overvejelser om, hvordan man kan bryde med de traditionelle sektorforvaltninger og silotænkningen indenfor fagbureaukratiet enten ved at helt at opløse sektorforvaltningerne eller ved at danne tværgående organiseringer. Enkelte peger på ændringer i udvalgsstrukturen. En deltager peger på, at man kunne overveje at lave en udvalgsstruktur, hvor der ikke er sammenfald mellem udvalg og forvaltninger, fordi det vil tvinge helhedstankegangen igennem. Men det kræver så til gengæld megen koordination. Ellers er de fleste kommentarer knyttet til sektorforvaltningerne.

Flere både planlæggere og politikere peger på, at der generelt må skabes en større sammenhæng mellem udvikling og myndighed i planlægningen. Der kan både være tale om at lægge dem i samme forvaltning for at skabe tættere samspilsrelationer mellem dem, og om at skabe tværgående organiseringer, så relationen bliver tættere. Især er byggesagsbehandlingen ofte på afstand af udvikling og planlægning og flere planlæggere mener, at det vil være hensigtsmæssigt hvis man får udviklingsperspektivet mere ind i byggesagsbehandlingen og omvendt.

”At forvaltningerne internt flader deres struktur ud og uddelegerer ansvar, så medarbejdere får mulighed for reelt direkte samarbejde med borgere, uden at skulle igen et tungt og langt bureaukratisk hierarkisk system.” *Borger*

Fra planlæggere og de eksterne aktører kommer der også mange kommentarer om organisatorisk at skabe én indgang til kommunen for borgere, organisationer og virksomheder. De eksterne aktører finder det meget vanskeligt at finde rundt i de kommunale sagsgange og arbejdsområder i forskellige forvaltninger og afdelinger og vanskeligt at føre sin ”sag” rigtigt igennem det kommunale system. Derfor ønsker de faste kontaktpersoner, der kan gå på tværs af forvaltninger og koordinere sagsbehandlingen.

”Lav projektorganisationer med projektledere, som er vant til at inddrage og samarbejde på tværs. Hvorfor ikke have en fast stab af projektledere? Det ville virkelig rokke ved de stive strukturer og rydde op i "skeletterne”.” *Borger*

De fleste af deltagerne peger generelt på tværgående projektorganiseringer som en løsning på de barrierer, som sektorforvaltningerne og fagbureaukratiet udgør for den samarbejdende plankultur. Det er vigtigt, at folk mødes ansigt til ansigt og ikke kun kommunikerer via telefon og mails, og den fysiske afstand mellem parterne har også betydning. Derfor kan længerevarende projektorganiseringer, hvor folk lærer hinanden at kende og arbejder engageret og intensivt med en bestemt opgave på tværs af forvaltninger være en måde at overkomme sektorbarrierer på. Det tager dog tid at få sådanne organiseringer til at fungere, fremhæver mange af deltagerne.

Deltagernes konkrete forslag til nye forvaltningsorganiseringer, der støtter samarbejdende planlægning ser således ud:

Boks 4: Deltagernes konkrete forslag til nye organiseringer

- Skab en tværgående udviklingssektor med tovholderfunktioner i udviklings- og forandringsprocesser
- Dan tværgående sektorer om fx vækst og udvikling, der hjælper med tværgående projekter
- Saml fx fritid, kultur, plan, teknik, miljø og beredskab i én forvaltning og lave tværgående programmer om fx vækst
- Lav en tværsektoriel "task force"-gruppe med planlæggere, myndigheder, erhvervskonsulenter, jurister og ad hoc medlemmer. Gruppen skal have topledelsesfokus
- Opret en udrykningstjeneste hvor virksomheder eller andre kan sidde i en periode og bistå med deres viden under gennemførelse af store projekter
- Opret tværgående borgerdialog-udvalg, så ansatte fra forskellige forvaltninger sidder sammen med borgerne og udvikler ideer
- Nedsæt flere tænketanke med deltagelse fra flere forvaltninger og eksterne samarbejdspartnere
- Lav projektorganiseringer hængt op på direktioner og med nem adgang til politikerne
- Find fælles projekter hvor alle kan se en mening med og fordel i at deltage, og hvor de forskellige fagligheder får deres emne i fokus
- Lav arbejdsgrupper på tværs om fx byrum og landsbyer, men fasthold sektorerne
- Lav fokusgrupper på tværs af forvaltninger ved problemer og konflikter, og diskussionsfora om sager
- Hav "Sagsdirektører", "key account managers", borgervejledere eller tovholdere tilknyttet borgere og virksomheder, så de får en enkel indgang til den kommunale forvaltning. Vedkommende skal følge sager gennem systemet
- Inddrag både flere afdelinger, forvaltninger og eksterne aktører tidligt i et sagsforløb for at få flere med til at definere vigtige emner og problemer, der skal arbejdes med – afklar forventninger og roller for de deltagende

Tilstrækkelige ressourcer

Manglende ressourcer var en af de ovennævnte barrierer. Men en mindre væsentlig barriere, da den blev nævnt på en sidsteplads i prioriteringen af barrierer. Men alligevel er tilstrækkelige ressourcer nævnt som en drivkraft af betydning for den samarbejdende plankultur.

Ressourcer forstås af deltagerne som tid og økonomi, men for planlæggerne er det i høj grad også tilstrækkelig viden og kompetencer, der udgør ressourcer. Man skal have de rette kompetencer for at kunne inddrage andre fagligheder og ikke mindst borgere og erhverv på en konstruktiv måde, til at kunne kommunikere og inspirere til samarbejde og til at kunne

tænke tværfagligt. Det kræver dog også tid og økonomi samt ledelsesmæssig prioritering, så der er plads til inddragende processer og ikke bare til drift.

Planlæggerne peger også på, at de ressourcer, den viden og de kompetencer man får adgang til ved at inddrage andre fagligheder og eksterne - fx konsulenter eller forskere, kan medvirke til en bedre planlægning og dermed være en drivkraft i sin egen ret. Nogle mener endda at disse udefrakommende ressourcer er helt nødvendige for at man kan lave gode planer, og også at kommunale investeringer i projekter kan være den udløsende faktor for at få projektmidler fra anden side til lokale, samarbejdsdrevne projekter.

”Dybere kendskab til sit eget lokalområde og de beslutningsprocesser der sker omkring dette, har betydning for by- og landskabsudviklingen der.” *Borger*

Borgere fremhæver især lokal viden og kendskab som en vigtig ressource og drivkraft for en samarbejdende plankultur. Det er både den viden, de selv kan tilføre, men i høj grad også den viden, som planlæggere og politikere har om lokalområder i kommunen.

Engagement blandt de kommunale medarbejdere fremhæves også som en vigtig kompetence.

En organisationsrepræsentant forslår, at man kunne tænke mere radikalt og uddelegere flere opgaver til foreninger og aktive borgere i lokalområderne. De stærke organisationer og foreninger kunne selv stå for organisering af borgermøder og dialog, hvor man foreslår planlægning i eget område, og efter politisk vedtagelse selv indgå i gennemførelsen af planlægningen. Kommunen hjælper, processtyrer og støtter. Det ville spare mange ressourcer i kommunen og skabe større ejerskab i lokalområder.

Der er ellers ikke konkrete forslag til emnet om ressourcer.

Konklusion: Mod en samarbejdende plankultur

En proaktiv, tværfaglig og samarbejdende plankultur i kommunerne kan være grundlaget for at løse de stadigt mere komplekse opgaver i planlægningen med færre offentlige ressourcer. Plankulturen i de danske kommuner har dog en institutionel og historisk baggrund, der i høj grad bygger på fagspecialisering, myndighedsregulering og autoritære ekspertroller som fundamentet for opgaveløsningen. Samtidig har den organisatoriske basis for planlægningen været det traditionelle fagbureaukrati med specialiserede sektorforvaltninger, klare arbejdsfordelinger, fagprofessionelle i ledende og udøvende stillinger og en klar adskillelse mellem det offentlige og det private. I den traditionelle faglige plankultur og fagbureaukratiet er "indlejret" en række barrierer overfor en proaktiv, tværfaglig og samarbejdende plankultur. Det er dog ikke enestående på det tekniske område, men gør sig gældende på mange andre serviceområder som fx skole og sundhed.

Spørgsmålet for denne rapport har været, hvordan planlæggerne selv og deres omgivelser i kommunerne ser på både barrierer og drivkræfter for en samarbejdende plankultur. I 7 kommuner og Trekantsområdet er der foretaget en internetbaseret Delphi undersøgelse af, hvad 154 udvalgte politikere, planlæggere, andre forvaltningsansatte, borgere, virksomheder, organisationer og andre private aktører mener om det. Formålet med undersøgelsen er at få et indblik i, hvad man særligt skal arbejde med for at udvikle plankulturen, og hvordan det konkret kan gøres.

De væsentligste barrierer er ifølge deltagerne:

- Der er mange særinteresser og konfliktende interesser i planlægningen, der gør samarbejde svært.
- Der mangler politisk lederskab i form af mål, strategier og retning for samarbejdet.
- Fastlåste faglige kulturer og vægt på myndighedsrollen hos planlæggerne blokerer for samarbejde. Sammen med angsten for det ukendte.
- Sektorforvaltninger og silotankegang forhindrer tværgående samarbejde.

De fastlåste faglige kulturer og roller samt sektorforvaltningssystemet opleves altså som væsentlige barrierer, og det viser, at der stadig er mange elementer af den klassiske fagprofessionelle ekspertrolle og fagbureaukratiet i spil i kommunerne. Disse roller og organiseringer bygger på regler, normer, værdier, vaner og rutiner opbygget gennem mange år indenfor den danske planlægning, og ændres ikke fra den ene dag til den anden. Der skal arbejdes på at ændre "hardware" hos planlæggerne og måske også hos politikere og ledere i forhold til deres nye roller i en samarbejdende plankultur. Der skal også tænkes i nye organiseringer, der kan understøtte udviklingen af den samarbejdende plankultur.

Der kommer mange forslag i undersøgelsen til, hvordan man kan arbejde konkret med denne udfordring. Forslagene til kulturændringer berører mange elementer af adfærdsændring. Der tales om udvikling af regler og procedurer for samarbejde, samt om incitamentstyring med belønning for tværgående og samarbejdende adfærd. Der tales om ændringer ved at skifte perspektiv, fx jobrotation og være mere ude "i felten". Dertil kommer skabelsen af refleksionsrum i dagligdagen og efteruddannelse for at påvirke viden og forståelser. Forslagene til organisationsændringer handler alle om at skabe tværgående organiseringer, så folk samarbejder på kryds og tværs af faggrænser og offentlige og private grænser. Forslagene går lige fra nye tværgående forvaltningsstrukturer over faste tværsektorielle samarbejdsgrupper til forskellige ad-hoc projektorganiseringer omkring konkrete projekter. Dertil kommer oprettelsen af én indgang til forvaltningen for borgere og virksomheder.

Undersøgelsen viser, at relationen mellem kulturer og strukturer er en dynamisk relation. Man kan ikke forvente, at fordi man ændrer forvaltningsstrukturer følger kulturændringer automatisk med eller omvendt: at en ændret kultur kan udfolde sig indenfor ikke-ændrede strukturer. Både strukturer og kulturer kan virke blokerende og understøttende for hinanden, men hvordan det udmønter sig i praksis er meget situationsafhængigt.

Men der er også nævnt andre vigtige barrierer. Den ene er det konfliktfyldte aspekt som et særligt karakteristikum ved planlægningen. Netop dette opgaveområde i det offentlige er påvirket af mange forskellige interesser, og det skal kunne håndteres i den samarbejdende planlægning. Planlæggerne skal i den samarbejdende plankultur kunne håndtere, at de selv indgår som fagpersoner med særinteresser i forhold til andre aktører, og at de skal mediere mellem forskellige interesser for at få skabt enighed og ejerskab til løsninger. Det kræver særlig viden og kompetencer. Især peges på facilitatorrollen som en vigtig rolle i den nye plankultur, på nødvendigheden af at skabe fælles "mødesteder" for at samle de forskellige interesser og arbejde sig frem mod fælles løsninger, samt nødvendigheden af en meget bred og åben kommunikation med omverdenen om planlægningen.

En samarbejdende plankultur kræver en tydelig og dygtig ledelse viser undersøgelsen. Der bliver peget på manglende politisk og administrativt lederskab som en barriere og efterspørges et strategisk lederskab med klare retninger og prioriteringer i planlægningen. Når mange aktører samles om at løse planlægningsopgaver, bliver en overordnet retningsgivning tydeligvis mere afgørende. De konkrete forslag peger især på at få skabt politiske "knagerækker", som man i praksis kan hænge sit arbejde op på, og på at få skabt flere møder mellem politikere, planlæggere, borgere og andre eksterne aktører for at udvikle ideer og få en fælles forståelse af retningen i planlægningen. Der peges også på, at den administrative ledelse spiller en central rolle i plankulturudviklingen. De skal være rollemodeller for tværgående og udadvendt samarbejde.

Den politiske ledelse skal altså skabe en klar prioriteret dagsorden for planlægningen, som forvaltningen, borgere og andre private aktører kan arbejde indenfor. Forslagene lægger op til en diskussion om politikernes rolle i planlægningen og ikke mindst, hvilken rolle planlæggerne selv skal spille i udvikling af det politiske lederskab. Betragtes det politiske lederskab

som noget, der kommer ”udefra” med planlæggerne som de passive modtagere, eller er det noget, der udvikles i et tæt samarbejde mellem planlæggere og politikere, hvor planlæggerne sparrer med politikerne? Man kan i kommunerne spørge sig selv om, hvem der skal skabe grundlaget for, at politikerne kan udvikle det ønskede lederskab og hvordan det skal ske?

Referencer

Dalkey, Norman (1969*)*

"The Delphi Method: An experimental Study of Group Opinion" The RAND Corporation Report nr. RM-5888-PR, Santa Monica.

Dalkey, N. C., & Helmer, O. (1962)

"An experimental application of the Delphi method to the use of experts" The RAND Corporation, Report Nr. RM-727-PR. Santa Monica.

Ferlie, E. og Fitzgerald L. (2000)

Professions back to the future. Human Relations, 53(2), s. 713-739.

Ferlie, E., Fitzgerald, L., Wood, M. og Hawkins, C. (2005)

The *non spread of innovations: the mediating role of professionals*. The Academy of Management Journal, 48(1), s.117-134

Galamba, Marie-Louise (2011)

De lokale aktionsgrupper som arnested for samarbejdsdreven innovation i landdistrikterne. I: Sørensen og Torfing (red.) Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Jespersen, Peter Kragh (2005)

"Mellem profession og management." København: Handelshøjskolens Forlag.

Kristensen, Lone S. (2011*)*

Samarbejde og innovation i fysisk planlægningsteori. I: Sørensen og Torfing (red.) Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Linstone, Harold A. og Turoff, Murray (red.) (2002)

"The Delphi Method - Techniques and Applications"
http://is.njit.edu/pubs/delphibook/ (Juli 2010)

Sehested, Karina (1996)

"Professioner og offentlige strukturændringer." København: AKF Forlaget.

Sehested, Karina (2003)

"*Nye planlæggerroller i byens netværksstyring":* I Sehested (red.) Bypolitik mellem hierarki og netværk. København: Akademisk Forlag.

Sehested, Karina (2011)

Fagprofessionelles rolle i samarbejdsdrevet innovation I: Sørensen og Torfing (red.) Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Bilag 1: Spørgsmål til deltagerne

De fire spørgsmål I første runde

1. Udpeg og begrund op til fem væsentlige barrierer for at styrke en samarbejdende by- og landskabsplanlægning. Beskriv den mest betydningsfulde barriere først.
2. Udpeg og begrund op til fem forslag til, hvad der motiverer og styrker en samarbejdende by- og landskabsplanlægning. Beskriv det mest betydningsfulde forslag først.
3. Overvej om der knytter sig særlige problemer og muligheder til at inddrage henholdsvis virksomheder, developers, konsulenter, interesseorganisationer og borgere
4. Overvej om der knytter sig særlige problemer og muligheder til at inddrage henholdsvis politikere, kommunale medarbejdere fra forskellige forvaltninger og kommunale organisationer i samarbejdende planlægningsprocesser?

De seks spørgsmål i anden runde

1. En lang række af de barrierer og drivkræfter som blev fremhævet i første runde af undersøgelsen handlede om selve samarbejdet. En organisationsrepræsentant sagde:

   "En barriere er den manglende evne til at se borgere, virksomheder, eksterne ressourcepersoner som ligeværdige og lige så vigtige i planlægningsprocessen som kommunen selv"

   Mange fremhæver i første runde, at ligeværdighed mellem aktørerne er afgørende for, at samarbejdsprocesser kan fungere, men at kommunen ikke altid ser andre aktører som ligeværdige. Hvad mener du, der skal til for at skabe en følelse af ligeværdighed blandt forskellige aktører i samarbejdsprocesser? Kom gerne med eksempler fra dine egne erfaringer med samarbejdsprocesser.

2. Et stort problem for samarbejde er ifølge første runde, at deltagerne forfølger deres snævre særinteresser frem for at arbejde for et fælles bedste. En borger siger:

   "Jeg mangler større 'samarbejde/dialog' mellem borgere og politikere. Følelsen af, at der arbejdes mod et fælles mål. Dette vil styrke lysten til at være en del af og også til at yde noget for fællesskabet, hvis det kræves. Som det er nu, slås hver interessegruppe for sin sag/pengepung mod politiske beslutninger"

   Rigtig mange i første runde peger på, at interessekonflikter og interessemodsætninger er den største barriere for samarbejdende planlægning i kommunen. Hvordan får man skabt en følelse af fællesskab og udviklet fælles interesser i samarbejdsprocesser, der gør at alle parter gerne vil yde noget til fællesskabet? Kom gerne med eksempler fra din egen hverdag, hvor det er lykkedes.

3. I første runde får vi at vide, at kommunikation er en altafgørende forudsætning for at kunne planlægge i samarbejde med andre forvaltninger, borgere, organisationer og virksomheder. En organisationsrepræsentant siger:

   "Samarbejdende planlægning ville styrkes, hvis der fra forvaltningens side tilstræbes en lyttende tilgangsvinkel, hvor evt. modstand ikke blot overtrumfes i forbindelse med behandling af evt. indsigelser. Mange indsigelser kan undgås gennem dialog, åbenhed og information."

De traditionelle høringer er ikke nok og ikke godt nok som kommunikationsredskab, fremgår det af første runde. Der skal mere og noget andet til. Hvordan opnår man efter din mening dialog, åbenhed og tilstrækkelig information? Kom gerne med eksempler fra din egen hverdag, hvor det er lykkedes.

4. Alle aktørgrupper i første runde af undersøgelsen fremhæver den sektoropdelte forvaltning som en væsentlig barriere for samarbejdende planlægning. En planlægger siger:

   "De forskellige forvaltninger er for dårlige til at samarbejde om projekter, der griber ind i flere forvaltninger."

   Rigtig mange i første runde beskriver manglende samarbejdslyst og manglende tillid og respekt for hinanden på tværs af forvaltninger som væsentlige barrierer. Sektoropdelingen vanskeliggør en helhedsorienteret planlægning og de eksterne aktører peger især på, at de oplever en stor mangel på koordination mellem forvaltninger. Hvad skal man gøre for at få skabt samarbejde på tværs af forvaltninger? Kom gerne med erfaringer fra projekter eller processer, hvor det er lykkedes at samarbejde på tværs.

5. Især politikere, planlæggere og direktioner lagde i første runde vægt på, at der mange steder hersker en 'vi-plejer'-kultur hos planlæggerne, som kan være en barriere for samarbejde:

   "Hvis planlæggere, chefer (og politikere) først og fremmest ser planlægningsopgaven som en teknisk og juridisk disciplin, hvor det gælder om at overholde alle detaljerede bestemmelser i lovgivning og vejledninger for at undgå fejl og klagesager, sættes et forkert fokus på rammerne og ikke på indholdet/resultatet og muligheden i planlægningen."

   Mange taler om de fastlåste faglige kulturer, 'vi-plejer'-kulturen og planlæggerrollen som kontrollerende myndighed som en væsentlig barriere for samarbejdende planlægning. Giv dit bud på, hvad der skal til for at få løst op for de fastlåste faglige kulturer og hvad en planlæggerrolle, der ikke opfattes som en bremseklods, skal indeholde? Kom gerne med konkrete eksempler og erfaringer, hvor det er lykkedes at bryde op i 'vi-plejer' -kulturen og udvikle andre roller end myndighedsrollen.

6. Første runde afslørede, at der særligt indenfor i de kommunale forvaltninger og fra politikere er en stærk efterspørgsel efter overordnet politisk ledelse, der kan understøtte samarbejdende planlægning. En planlægger siger:

   "Tydelig politisk dagsorden om hvor vi vil hen - og gerne en dagsorden præget af mod og vilje til nytænkning. Dermed er der 'muskler' til at møde omverdenen med de kontroversielle emner."

Der tales både om mangel på overordnede politiske prioriteringer indenfor by- og landskabsplanlægning og om mangel på klare målsætninger for planlægningen. Hvordan kan politikerne efter din mening bedst deltage i og skabe rammerne for samarbejdende planlægning? Kom gerne med konkrete eksempler og erfaringer, hvor politikerne har sat en tydelig dagsorden for den samarbejdende planlægning.

SKOV & LANDSKAB

ARBEJDSRAPPORT SKOV & LANDSKAB 148 / 2012

Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne

Delphi-undersøgelse i projekt *Innovativ plankultur*

Skov & Landskab
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Fredriksberg C
Tel. 3533 1500
sl@life.ku.dk
www.sl.life.ku.dk

Nationalt center for
forskning, uddannelse og
rådgivning i skov
og skovprodukter,
landskabsarkitektur og
landskabsforvaltning,
byplanlægning og bydesign