

# Projekt innovativ plankultur – fire debatstatements

planlægning  
borgere  
tværfaglig  
proaktiv  
samarbejde  
planlæggerroller  
erhvervsliv  
innovativ  
plankultur



## Indhold

Forord	3
Hvad skal planlægningen kunne?	4
Hvorfor er det så svært at ændre kultur?	6
Debatstatement 1: Missionen skal defineres	8
Debatstatement 2: Løs virkelighedens problemer	10
Debatstatement 3: Situationsbestemt opgaveløsning	12
Debatstatement 4: Uden ledelsesopbakning kommer der ingen forandret plankultur	14
Øvrige metoder og redskaber	16
10 gode råd til læring gennem praksis	20

### Kolofon

Udgivet af: Projekt Innovativ Plankultur i Kommunernes

Initiativgruppe, juni 2013

Projektet har fået økonomisk støtte af Realdania

Tekst og redaktion: Initiativgruppen

Fotos og illustrationer: Initiativgruppen

Layout: Emil Hubbard, Dansk Byplanlaboratorium

## Forord

*Mange og konfliktende interesser, manglende politisk og administrativ styring, fastlåste faglige kulturer og sektorforvaltningernes silotankegang.* Det er de fire væsentligste barrierer for en mere samarbejdende kultur i og omkring kommunernes planafdelinger, lød det samlede svar fra flere hundrede interviewpersoner, da vi i sommeren 2011 sendte spørgeskemaer ud til planlægningens mange aktører – både planlæggere, kommunale direktører, kommunalpolitikere, repræsentanter fra interesseorganisationer og personer fra det private erhvervsliv.

*Projekt Innovativ Plankultur i kommunerne* er blevet motiveret af et erkendt behov for at udvikle organisationskulturen i de kommunale planafdelinger. Målet er en organisationskultur, det vi i projektet har kaldt en 'plankultur' der fremover bliver *proaktiv*, for at være på forkant med udviklingen, *tværfaglig*, fordi der er brug for mange former for ekspertviden for at imødekomme komplekse problemstillinger og *samarbejdende* med mange typer interessenter, fordi det offentlige ikke kan løse samfundets problemer alene.

*Frederikshavn, Randers, Roskilde, Skanderborg, Skive, Svendborg og de seks kommuner i Trekantsområdet* har arbejdet med at forandre deres plankultur. Projektet har med økonomisk støtte fra Realdania strakt sig over godt to år – fra januar 2011 til juni 2013. Selvom nogle af projekterne forsætter, er to år ikke meget, når man forsøger at forandre en organisationskultur. Nogle kommuner er kommet et godt stykke vej, mens andre har haft sværere ved at gennemføre og forankre kulturforandringerne. Det er tydeligt, at der ikke findes én opskrift, som alle kan følge. Derfor vil denne brochure ikke indeholde anbefalinger eller en egentlig konklusion på projektet, men snarere en række debatstatements, som man som kommune skal være opmærksom på, hvis man vil arbejde med at ændre sin plankultur.

Initiativgruppen, juni 2013



## Hvad skal planlægningen kunne?

### Planlæggere som fagprofessionelle

I mange kommuner er planlægningen placeret i det tekniske forvaltningsområde, som er et af de områder, hvor fagkulturer op gennem 1970'erne blev meget dominerende. De tekniske forvaltninger er ofte store organisatoriske enheder med ansvar for at lave omfattende planer for kommunerne. Hertil har forvaltningerne et professionelt planlægningssystem med mange fagprofessionelle ansat og typisk en teknisk direktør som leder. De faglige normer og værdier hos planlæggerne har mange steder været dominerende i den fysiske planlægning.

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

### De andre

Da fagprofessionelle betragter faglig viden, normer og værdier som grundlaget for at levere de bedste ydelser, har politikerne og borgere typisk været opfattet som lægfolk i forhold til planlægningen. Opfattelsen har været, at politikere og borgere ikke havde den rette ekspertviden 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, ligesom politikere kan vælge ikke at følge planer og ikke at gennemføre projekter. Eller vælge den i planlæggernes optik forkerte løsning. 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.

### En ny slags planlægning – en ny plankultur

Planlægningens indhold er i dag forandret hen imod projektplanlægning og strategisk planlægning i et dynamisk samspil med omgivelserne. Ekspertviden er ikke længere den eneste form for viden, der skaber de bedste løsninger for samfundet. Mange problemer løses igennem tværfaglige løsninger, der også bringer brugernes viden i spil. Desuden stiller omgivelserne krav om, at de fagprofessionelle skal samarbejde tæt med andre fagprofessionelle, politikere, borgere og andre samfundsaktører for at få de bedste løsninger. Det kræver, at de fagprofessionelles interne og lukkede samarbejdsform ændres til en udadvendt og åben samarbejdsform.

For deltagerne i Projekt Innovativ Plankultur er målet klart. Den kommunale planlægning skal blive et konstruktivt og reelt værdiskabende bidrag til samfundet. Dette stiller store krav til planlæggerne og det væsentligste spørgsmål i projektet er, *hvad kan planlæggerne selv gøre for at udvikle en innovativ planlægning?*

Som nævnt i forordet har projektet sat fokus på følgende tre elementer i udvikling af den innovative plankultur: *For at møde nye udfordringer skal plankulturen være proaktiv, tværfaglig og samarbejdende.* De deltagende kommuner mener, at disse tre elementer netop er essensen i den innovative plankultur. Plankulturen skal være...

- ... *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.*

Bevægelsen mod den innovative plankultur kræver stor opmærksomhed på planlægningens og planlæggerrollens historie og i den forbindelse på, hvordan man får planlægningens aktører til at være aktive medspillere frem

for modspillere i udviklingen. Det kræver, at den traditionelle planlægger, med sit faglige synspunkt, selv ser et potentiale i at udvikle rollen. Det er netop fagligheden, der danner grundlag for den traditionelle planlæggeres eksistens i den offentlige organisation, og for mange er det i fagligheden at deres engagement og virkelyst er indlejret.

Målet er klart og vejen derhen synes også klar. I de deltagende kommuner viser der sig et stort engagement og en erkendelse omkring behovet for en ny og innovativ plankultur, men alligevel viser det sig at være rigtig svært at nå disse mål. I denne brochure tager vi fat i de emner, som har vist sig mest afgørende for at påvirke den kultur, der præger den kommunale planlægning. De fire emner handler om at

- man skal skabe 'forstyrrelser' i organisationen, der skaber opmærksomhed om, hvad organisationens mission er,
- man som planlægger skal væk fra sit skrivebord og løse virkelighedens problemer i stedet for skrivebordets,
- man skal bemande de forskellige planopgaver med de rigtige kompetencer og roller,
- man skal sørge for at forankre kulturudviklingsprojekter i ledelsen, for uden ledelsesopbakning kommer der ingen forandret plankultur.

De fire debatstatements bliver foldet ud på de følgende sider. Men forinden et afsnit om den proces som kommunerne var igennem i deres arbejde med at ændre kultur.

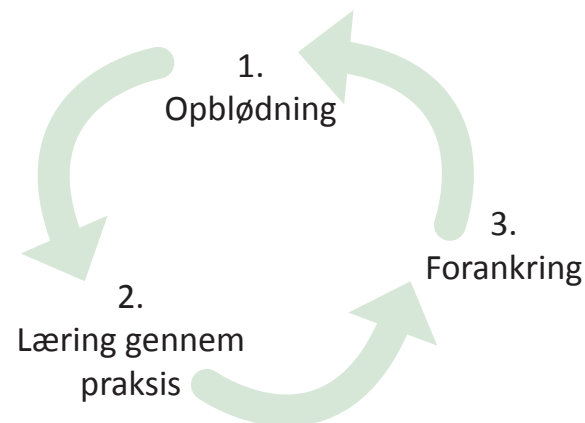




## Hvorfor er det så svært at ændre kultur?

At ændre plankultur kræver at man er bevidst om, hvordan samarbejde, læring og udvikling foregår i organisationer. At ændre de grundlæggende normer og værdier er afgørende for at fagprofessionelle også rent faktisk begynder at ændre adfærd: Den kommunale 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.

Mange lærebøger opstiller modeller til, hvordan man processuelt kan arbejde med kulturforandringer (se Model 1), men i praksis kan man ikke skelne skarpt mellem de forskellige faser (se Model 2).



### Model 1 Om at arbejde med kulturforandringer – i teorien

I Projekt Innovativ Plankultur arbejdede kommunerne i princippet med en tre-faset model. Fase 1 handler om opblødning af normer og værdier om planlægning og opnåelse af fælles erkendelse af behovet for en ny kultur. Fase 2 handler om læring gennem praksis, hvor man arbejder rent praktisk med at etablere nye praksisser. Fase 3 handler om at forankre de nye arbejdspraksisser.

**1** **Hvad er behovet?** For at begynde at ændre kultur er det helt centralt, at alle deltagene parter erkender, at der er et behov. Og det er ikke nødvendigvis noget, som kommer af sig selv. I projektet arbejdede vi med en opblødningsfase, hvor deltagerne grundigt diskuterede behovet og oparbejdede en fælles erkendelse af, hvad der skulle ændres. I denne fase er kommunikation og sprogforskelle helt afgørende at arbejde med. Der skal skabes fælles sprog og fælles billeder af formålet med planlægningen. Det kan ikke overdrives hvor vigtig denne fase er – også i forhold til senere i processen, hvor formålet med ændringerne kan stå mindre klart for deltagerne. Hvis der er skabt fælles erkendelser i starten kan man referere til dem.

**2** **Fælles erkendelse.** I forbindelse med at skabe den fælles erkendelse kan det være relevant at afdække, hvordan forskellige aktører i planlægningens omverden opfatter planafdelingen. Hvad der er barrierer for, at planlægningen kan fungere godt? Og hvad der er drivkræfterne? I dette projekt viste en undersøgelse, at de væsentligste barrierer er *mange og konfliktende interesser, manglende politisk og administrativ styring, fastlåste faglige kulturer og sektorforvaltningernes silotanegang*. Drivkræfterne for at få planlægningen til at fungere bedre er *inddragelse og samarbejde, tydelig og dygtig ledelse, nye forvaltningsorganiseringer, tilstrækkelige ressourcer*. (Se mere om undersøgelsesmetoden på side 19 og find baggrundsrapporten om undersøgelsen på [http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Arbejdsrapport\\_148\\_Plankultur\\_delphi\\_slutvers.pdf](http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Arbejdsrapport_148_Plankultur_delphi_slutvers.pdf))

**3** **Opbyg tillid.** Tillid og gensidig respekt er ikke noget man uden videre kan gå ud fra er til stede. Tilliden og respekten skal opbygges hele tiden. Det er centralt at få formuleret spilleregler for samarbejdet, som f.eks. forholder sig til hvordan man taler sammen, hvordan man løser konflikter, hvornår ledelsen skal ind osv. (se eksemplet om spilleregler på side 17).

**4** **Et konkret projekt.** Det er vigtigt at vælge et konkret projekt, der egner sig til at afprøve nye erkendelser: Man skal samarbejde omkring konkrete projekter, der har betydning i virkeligheden og som giver mening for deltagerne. Det er vigtigt at medarbejderne får indflydelse på, hvad man konkret skal arbejde med af projekter. Projektet kan være et stort byudviklingsprojekt eller et mindre, klart afgrænset projekt, begge typer har styrker og svagheder. Et stort projekt har potentiale til at revolutionere planlæggernes arbejdspraksis, metoder og værktøjer, men en vigtig læring er, at det er svært at bryde med kulturer i meget store projekter, der virker uoverskuelige, og at det kan være meget svært at holde fremdrift. Små, afgrænsede projekter kan have hurtig effekt, men der er fare for, at små projekters effekter er for små og det kan være et problem, hvis det af medarbejderne opfattes som et midlertidigt projekt og ikke som en fundamental ændring, der skal bæres med videre efter projektet.

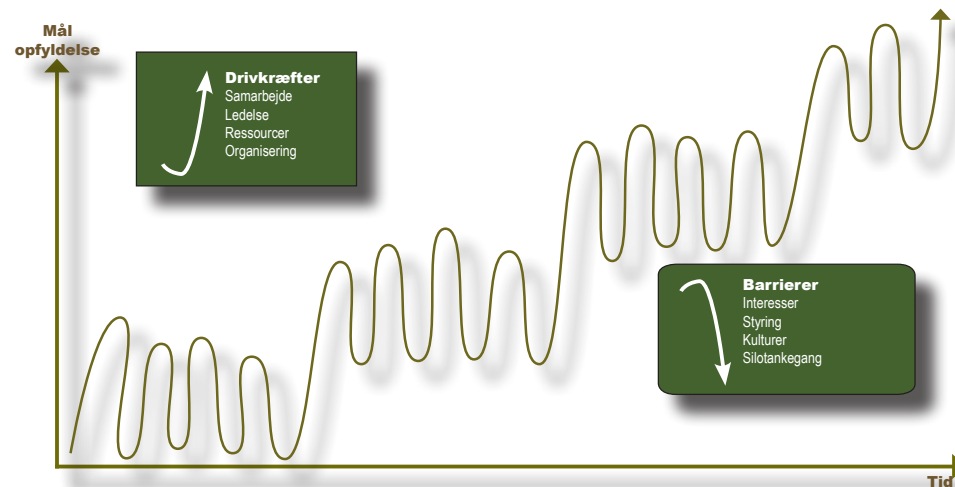
**5 Sammensæt et team.** Der skal sammensættes et team, der skal arbejde på den nye måde. Her er det vigtigt at have fokus på relationerne mellem teamets deltagere. Sammensætningen af teamet har stor betydning for projektets chance for succes. Som udgangspunkt er der ikke tale om personlige udviklingsprojekter, og det er derfor meget vigtigt at have fokus på, hvordan gruppen fungerer både fagligt og personligt.

**6 Hold gryden i kog.** Arbejde med kultur opstår ikke af sig selv – det skal hele tiden igangsættes, holdes i kog, have opmærksomhed, integreres i det daglige arbejde, faciliteres osv. Man falder meget hurtigt tilbage i vante rutiner og måder at arbejde på. Der skal hele tiden justeres og styres i forhold til at holde retningen og hjælpe med at overkomme de problemer der kan opstå. Derfor er det en vigtig del af projektleders rolle med jævne mellemrum at samle op på den fælles erkendelse som man fik i starten. Der kan være tendens til, at man glemmer det, man ville. Samtidig kan det være vigtigt at minde om spillereglerne om gensidig tillid og respekt.

**7 Vær opmærksom på kompetenceprofiler.** Projektarbejde og samarbejde kræver særlige kompetencer, som ikke nødvendigvis er en del af planlæggerens normale kompetenceprofil. F.eks. kan det være nødvendigt med en moderator til gennemførelse af møder. Det kan også være nødvendigt at holde møder, som er anderledes struktureret.

**8 Ledelsesfokus.** Kulturforandringer er en lang og kontinuerlig proces, som fordrer lange perioder med stort ledelsesfokus. Et fokus der skal definere opgaver, holde dem på sporet, insistere på forandring, sætte rammer og afsætte nødvendige ressourcer. Ledelsesfokus er afgørende for at undgå tilbagefald til tidligere rutiner. Med ledelsesfokus vil drivkræfterne i sidste ende flytte plankulturen nærmere det ønskede mål – men hele tiden med risiko for små tilbageskridt, som følge af de barrierer der findes.

**9 Synliggør forandring.** Kulturforandringer kan godt tage længere tid end forventet, som beskrevet i ovenstående kan der være tendens til at falde tilbage i gamle vaner. Når den ønskede forandring opnås – i stort som i småt – handler det om at synliggøre forandringen for alle. Dette kan være med til at holde fast i forandringen. Nogle af tiltagene virker, andre virker ikke. Der skal opnås fælles bevidsthed om succesfulde forandringer, såvel som mindre succesfulde forandringer.



### Model 2 Om at arbejde med kulturforandringer – i praksis

Modellen er en visualisering af arbejdet med kulturforandringer, særligt drivkræfter og barrierer for en ny plankultur. Det praktiske arbejde med at ændre plankultur kan ikke planlægges minutiøst, da der hele tiden sker forandringer, som man må rette ind i forhold til. Man ser derfor ikke et stramt fortløbende projekt i nogen af kommunerne. Projekter kobles til og fra, problemstillinger og projekter ændres undervejs. Dette skal ikke opfattes som et problem, men netop som et vilkår for enhver form for forandring. Man skal hele tiden forandre sin kultur i samspil med forandringer i omgivelserne. Man skal altså altid være midt i en bevægelse.

## Debatstatement 1: Missionen skal defineres og organisationen forstyrres

Planafdelingerne skal blive bedre til at opnå en fælles intern erkendelse og afklaring af, hvad der er planafdelingens vigtigste mission. Er det juridisk korrekte planer og sagsbehandling? Er det omsætning af kommunalpolitikernes visioner og mål til konkrete politikker og planer? Eller er det at forankre planer ved at mobilisere og servicere netværk, foreninger og andre frivillige kræfter? Eller er det en bedre kontakt og føling med investorer og developere, så planer kan realiseres og føre til udvikling? Hvad er vigtigst? Og hvis vi skal det hele, hvordan gør vi så? Det store spørgsmål er, hvad er god planlægning for os, i vores organisation?

Hvordan gør man det? Det kræver fokus og deltagelse fra alle at nå frem til en fælles erkendelse. Forandring af organisationskultur sker ikke fra den ene dag til den anden. Der er oftest tale om små, men vigtige skridt. Selv de mindste forandringer er vigtige, fordi de kan være et skridt på vejen til de større forandringer. At ændre plankultur handler både om at ændre på arbejdsrutiner, vaner og metoder. Forandringer kan fremmes ved at skabe 'forstyrrelser', der ryster de vante rammer og tvinger de involverede til at se tingene på nye måder.

### Det besværlige bump

*"Det er nødvendigt at se sig selv udefra, og det kan godt gøre ondt. I den gamle planafdeling fik vi for eksempel at vide i en undersøgelse, at vi var det besværlige bump på vejen, og helt ærligt, det bliver man da ked af"*  
(afdelingsleder NN, X Kommune).

### Opsøg den brændende platform

*"Man skal ikke vente på en brændende platform, man er nødt til at arbejde løbende med det og selv opsøge det"*  
(afdelingsleder NN, X Kommune).

### Fælles sprog

*"Vi mener noget forskelligt med ordene og det tog egentlig lang tid at finde ud af det. Det med ikke at tale samme sprog er faktisk en meget stor barriere. Men gennem projektet, hvor vi skulle køre langt til møderne, har vi haft god tid til at tale sammen og det har været godt – så fik vi afklaret forskelligheder og uenigheder"*  
(planlægger NN, X Kommune).



## Planafdelingens mission

I Roskilde Kommune fornemmede planafdelingen tendenser til, at planlæggerne og den øvrige tekniske forvaltning af politikerne, direktion, bygherrer og borgerne blev oplevet som noget omstændelige, med stor faglighed, men også med et snævert fokus.

Efter en organisationsændring og ansættelse af ny direktør arbejdede afdelingen systematisk med denne udfordring. Det var i det arbejde afgørende at forvaltningsledelsen lagde en klar overordnet retning for udvikling af organisationen. Retningen var: samarbejde, helhedsorientering, strategi og eksekvering. Mottoer som fra "fag-fagligt ambitiøse til ambitiøse på Roskildes vegne" blev italesat.

I afdelingen blev den overordnede retning gennem en længere dialogproces brudt ned til en klar mission for afdelingens arbejde (nu Plan- og Udviklingsafdelingen). I dialog med interne og eksterne samarbejdsparter blev der udviklet nye samarbejdsformer, processer og værktøjer. Samarbejde med bygherrer, tidlig inddragelse af borgere og øvrige aktører i lokalsamfundet var noget af det centrale.

Der har været tale om et fokusskifte fra den regulerende planlægning til en mere faciliterende planlægning. Et andet skifte har gået på at komme fra planlægning ud fra én eller få optikker til planlægning ud fra mange optikker – dvs. hvor borgernes, markedets og det politiske fokus tænkes ind i både indhold og proces.

Hvor afdelingens ydelse tidligere altovervejende var plangrundlag i form af lokalplaner mv., så er opgaven i dag udvidet til – i samarbejde med relevante parter internt og eksternt – at være med til at levere politisk relevante løsninger på specifikke lokale udfordringer. Hvad der er behov for af planlægning afhænger af situationen, men det er oftest andet og mere end et plangrundlag, som i sig selv skaber resultater.

## Hvad er formålet med planlægningen her i vores organisation?

I Randers Kommune var den brændende platform tosidet. På den ene side var en politisk vision om at skabe grundlag for en ønsket befolkningstilvækst, og på den anden side en kommune med få arealmæssige muligheder for byudvikling (mange planlægningsmæssige bindinger på arealer – f.eks. OSD). Området Munkdrup blev udpeget som der, hvor byudviklingen ville være mest effektiv (placering i forhold til Randers by, infrastruktur og nærhed til

det Østjyske bybånd – herunder særligt det nordlige Aarhus). Udfordringen var imidlertid, at dele af området har særlige drikkevandsinteresser. Det stod derfor klart, at en traditionel planlægningstilgang hurtigt ville blive en kamp mellem udviklingsrollen og myndighedsrollen. Med deltagelse i Projekt Innovativ Plankultur blev der netop sat fokus på hvilken rolle man som planlægger skal påtage sig, og at den traditionelle måde at gribe opgaven på, ikke ville kunne skabe de ønskede resultater. Svaret på "Hvorfor planlægning?" blev dermed – "for at kunne realisere den overordnede vision med respekt for de faglige aspekter"



## Debatstatement 2: Løs virkelighedens problemer – planlæggerne skal væk fra skrivebordet

Planlægningen har brug for mange former for ekspertviden, for at imødekomme komplekse problemstillinger og for at samarbejde med mange typer interessenter, fordi det offentlige ikke kan løse samfundets problemer alene. Når planlægningen virkelig virker, er det når selve planlægningsprocessen sker i den virkelige verden. Det er når der samarbejdes med eksterne aktører, at problemstillingerne går fra at være teoretiske til at være praktiske udfordringer. Det er i disse situationer planlæggerne oplever deres arbejde som vedkommende, relevant og som noget der kan flytte virkeligheden. Men det er også disse situationer, som det er sværest at kaste sig ud i.

Planafdelingerne skal blive bedre til at involvere andre aktører – både internt og på tværs af den kommunale forvaltning, og eksternt i forhold til borgere, brugere, erhvervsliv og interesseorganisationer. Erfaringerne fra Projekt Innovativ Plankultur er, at det er dem, der har brudt med plejerkulturen og kastet sig ud i samarbejde med eksterne parter, der har fået de største erkendelser og udviklet sig mest.

### De statslige udmeldinger

*"Det vigtigste projekt i en kommune er at lave en kommuneplan, der lever op til de statslige udmeldinger", siger planlægger NN, X Kommune. Er det det? Desværre findes løsninger på virkelighedens udfordringer hverken i de statslige udmeldinger eller på planlæggerens skrivebord.*

### Mødet med eksterne

*"Vi har konkret i vores projekt snakket om, hvordan vi går til mødet med de eksterne parter – hvordan vi møder henvendelser. Hvor meget skal man forberede sig? Og kan man som kommune tillade sig at komme fuldstændig uvidende og bare sige: vi vil egentlig bare gerne have viden af jer. Den slags diskuterer vi før mødet med de eksterne. Det innovative for os er helt klart, hvordan vi udvikler os sammen med de eksterne," (planlægger NN, X Kommune).*

### Det nødvendige pres udefra

*"Det er udefra, der skal komme det pres for at vi skal forandre os internt. Det er presset udefra der skal skabe forandringsmotivationen. Vi vil gerne have et perspektiv udefra i udsagnene – vi skal ikke bare sidde i forvaltningen og snakke i tværfaglige grupper. Vi er kommet meget langt med bare at gå ud og snakke med folk – jeg synes egentlig ikke det er så svært. Spørgsmålet er nok om man kan lide det og hvilken person man er. Det er ikke målet i sig selv med en plan. Det er netværket, samarbejdet der bidrager til langt mere end hvis man får lavet en form" (planlægger NN, X Kommune).*

## Dialogplaner i Frederikshavn

I Frederikshavn Kommune har planlæggerne gode erfaringer med at gå ud og møde "virkeligheden" uden de helt store forberedelser. Erfaringen er, at man får en masse igen, hvis man møder dem, man gerne vil i dialog med uden en masse forudsætninger men i øjenhøjde og med åbne ører og ægte interesse. Det er en tilgang, der fx er blevet brugt ifm. med de indledende faser af arbejdet med en masterplan for Skagen og tidligt i processen ift. kommunens planlægning for store landbrug. I begge tilfælde var ønsket at afdække henholdsvis borgerne og landmændenes ønsker og interesser. Tilgangen var ganske enkelt at spørge dem forholdsvis direkte men naturligvis være opmærksom på ikke at give anledning til for store forventninger. Erfaringerne har været gode, og i begge cases forventes det, at der vil være en større effekt af planlægningen i realiseringsfasen, og at der er sikret en god forankring blandt de implicerede. Det er dog ikke ensbetydende med, at planlæggerne er ubetinget stolte af processen, idet de ikke kan lade være med at føle, at manglen på forberedelse kan ses som et udtryk for manglende faglighed.

## Trekantsområdet landbrugsgruppe

I Trekantsområdet har man inddraget eksterne interessenter i udarbejdelsen af den fælles kommuneplan. Det har skabt bredt ejerskab. Derfor kan man bedre tage nogle svære valg næste gang, der skal laves kommuneplan, for man ved, hvad der er på spil for alle parter. Nedenstående citat illustrerer både fordele og faldgruber ved inddragelsen af forskellige parter i planlægningsen: Der skal søges konsensus, men der skal også tages svære valg - og konflikter kommer man ikke uden om:

*"Der har aldrig været så åben og involverende proces før i forhold til et afsnit i kommuneplanen (landbrugsafsnittet), og processen har været god. Det har virkelig været sjovt og der er ejerskab. Der er et fundament til næste gang. Nu bruger jeg landbruget som eksempel, men uanset hvad vi arbejder med så skal vi også tage stilling til hvad det er for en kant vi gerne vil have på så det ikke kun bliver proces." (planlægger NN, Trekantsområdet).*





## Debatstatement 3: Situationsbestemt opgaveløsning – forskellige planopgaver kræver forskellige kompetencer og roller

Der er behov for mange forskellige planlæggerroller i opgaveløsningen. Det afhænger fuldstændigt af situationen. De mere traditionelle dybdefaglige (arkitektoniske/juridiske) planlæggerroller er relevante i mange planopgaver af mere fysisk karakter. I andre planopgaver, der fx kræver dialog- og forhandlingsprocesser, er der behov for en mere processuel tilgang.

I mange kommuner overlades det til medarbejderne selv at afklare roller i forhold til en opgave. Det fører til usikkerhed, særligt i forhold til procesplanlæggerrollen. Det forstærkes af, at der også er en tendens til, at mange i faget opfatter rollen som procesplanlægger som 'ufaglig' - også dem, der reelt selv er det.

En planlægger skal ikke nødvendigvis være ekspert i alt eller besidde alle kompetencer, faglige såvel som sociale. Det handler om at sætte det rigtige hold og bemande opgaverne med et team, der sammenlagt har de kompetencer, der er brug for. Opgaverne skal heller ikke nødvendigvis bemandes med planlæggere. Der kan være behov for at involvere andre fagligheder fra andre forvaltninger.

### Klar på egen rolle

*"Det er nødvendigt, at folk bliver klar på deres egen rolle: hvis man har mange myndighedsopgaver, skal man måske ikke være projektmedarbejder. Projektredskaber kan jo heller ikke bruges ift. alle opgaver. Hver enkelt må i forhold til opgaven finde de bedste værktøjer"* Planlægger NN, X Kommune.

### De forskellige roller clasher

Fx siger landskabsarkitekt NN, X kommune om projektledelse: *"Jeg synes, jeg bliver pålagt nogle roller, som jeg ikke bryder mig om: sekretæropgaver, at kontakte folk, sørge for, at der er kaffe til møderne osv. Det synes jeg ikke er relevant, at jeg som landskabsarkitekt bruger min tid på."* Planlægger NN med projektledererfaring svarer: *"Nu provokerer du mig. Min præmis er, at det netop er det, vi også skal – forholde os til vores omgivelser, kunne facilitere etc."* Landskabsarkitekten: *"Jeg er ikke en god projektmedarbejder – det har jeg lært af dette projekt. Jeg bryder mig ikke om de mange ting, der ikke vedrører kernekompetencen. Der er også et særligt projektsprog, som jeg ikke kender."*

### Procesplanlægning er ikke fin nok

Der er også en klar tendens til, at resultaterne af projektarbejdsprocesser, som involverer mange aktører, bliver set ned på af planlæggere. Fx siger planlægger NN, X Kommune om en masterplan for en by, som kommune og foreninger gik sammen om at udarbejde: *"Planen lever ikke op til, hvad vi rent fagligt synes den skal indeholde. Her må man gå på kompromis med sin faglighed. Jeg er usikker på, om planen tager de rigtige valg. Jeg er dog ikke i tvivl om, at denne plan får en ekstrem meget større effekt end de planer, vi som planlæggere havde. Dem var der slet ikke lokal opbakning til."* I det konkrete eksempel er der tale om en plan, der givet vil opnå større effekt end planlæggerens plan. Er det ikke pudsigt, at man som planlægger kan være utilfreds med en plan, som man ved vil få effekt?

## Trekantområdet diskuterer planlæggerrollen

I Trekantområdet gik arbejdet ud på at lave en fælles kommuneplan. Der var fokus på at arbejde helhedsorienteret med emnerne. Derfor blev der nedsat en række tværfaglige arbejdsgrupper, hvor de deltagende planlæggere blev udfordret af andre fagligheder. I nogen af arbejdsgrupperne gav det støj på linjen og langsommelige procedurer, mens det for andre grupper betød, at planlæggernes dogmer blev udfordret. De deltagende planlæggere kom ved evalueringen til den erkendelse, at den arbejdsgruppe der havde været allermost innovativ ikke var præget af planlægning og planlæggere – der var faktisk slet ingen planlæggere i den gruppe. En af deltagerne siger:

*”Gruppen der arbejdede med klima var ganske ambitiøs og gik involverende til værks. De var alle nye i forhold til kommuneplanlægningen. Det var interessant at se, hvor langt de ville gå helt spontant. De har ikke siddet og tænkt på kommuneplanen. Når jeg læser det klimaafsnit kan jeg forudse, at det vil give et ordentligt rabalder, men omvendt så er det jo også befriende. (...) De har sagt, nu skal det her klima fandeme ha..... Styregruppen gav ros og det blev modtaget positivt. Det kan man måske lære af.”*

Den erfarne planlægger ved udemærket, hvilke rammer der er – og sørger naturligvis for at holde sig indenfor dem. Det gælder såvel lovgivningsmæssigt som politisk. Det giver god mening i den daglige drift, men innovationsprocesser kræver, at der tænkes i nye baner. Derfor skal man indimellem udfordres af andre fagligheder.

## Forskellige roller i Randers

I Randers Kommune gennemførtes plankulturprojektet som en del af opgaven med at udvikle en ny bydel ved Munkdrup, en landsby umiddelbart syd for bygrænsen. Projektet organiseredes helt bevidst meget bredere end den måde man normalt organiserede planlægningsopgaver på. Projektgruppen havde således deltagelse fra både tekniske afdelinger, udviklingsenheder, sundhedsområdet og kulturområdet. I realiteten betød det, at en masse roller blev udfordret.

På den ene side var der de traditionelle planlæggere og myndighedsforvaltere, som pludseligt skulle antage en udviklende og proaktiv rolle, som for mange blev oplevet som metodemæssigt uklar og udenfor

en faglig komfortzone. På den anden side var der dem, som normalt ikke beskæftigede sig med planlægning. For dem var opgaven metodemæssigt ikke specielt fremmedartet, men formålet med opgaven fremstod ikke helt klart.

I projektforløbet har rolleafklaring vist sig både at være en ekstrem vigtig opgave, og en opgave der fra starten kræver meget fokus. Det har også vist sig at efterhånden som rollerne bliver afklaret, er det mindst lige så vigtigt at sikre at den enkelte accepterer og ønsker sin rolle. Ledelse på alle niveauer er altafgørende i den sammenhæng. Projektlederen skal konstant have fokus på om den enkelte forstår og acceptere sin opgave er det ikke tilfældet må der eventuelt ske en inddragelse på et højere ledelsesniveau. I Randers Kommune organiserede man projektet med en styregruppe bestående af lederne fra de afdelinger, der havde deltagende medarbejdere i projektgruppen. Styregruppens vigtigste opgave var netop at sikre de bedst mulige betingelser for projektgruppen – herunder at løse personale- og ressource spørgsmål.





## Debatstatement 4: Uden ledelsesopbakning kommer der ingen forandret plankultur

Hvis der skal skabes reelle og varige forandringer i plankulturen, så er opbakning fra både ledelse og direktion helt central. Det kræver både prioritering af medarbejderressourcer og et stærkt løbende fokus at arbejde med forandring. Ledelsen har en afgørende rolle med at skubbe på, udfordre, guide og vise vej i udvikling af ny kultur og ny praksis. Konkret gøres det ved at bemande de nye opgaver på måder, så de bliver 'træningsbaner' for den nye praksis. Udvikling og læring skal ske i arbejdet med den næste opgave - ikke som en aktivitet ved siden af opgaveløsningen. Samtidig er det en vigtig ledelsesopgave at samle op på de nye erfaringer, sikre refleksionen og tage den med over i nye opgaver.

Når dette er sagt, så har de menige planlæggere også et ansvar for at skabe forandringer i plankulturen. Her er det erfaringen fra projektet, at forandring i høj grad bæres af engagerede enkeltpersoner – og ofte personer, som har beslutningskompetence. Det er nærliggende at sige, at man ikke kan skabe grundlæggende forandringer i en kultur, med mindre man også ændrer den struktur, den er indlejret i. Men som skrevet i debatstatement 1, så er der i arbejdet med kulturændringer oftest tale om små, men vigtige skridt. Mindre forandringer er vigtige, fordi de baner vejen for større forandringer.

### Tænk på nye måder

*"Fra ledelsen er der brugt ressourcer på at tænke på nye måder, det kan mærkes. Der er kommet et fælles sprog. Man tør tænke på nye måder. Det er meget ledelsen, der driver det. Meget vigtigt vi får den ledelsesopbakning for at få ressourcer."* (planlægger NN, X Kommune).

### Aktivt chefniveau

*"Meget vigtigt med aktivt chefniveau – alle skal piskes til at samarbejde. Chefer skal sørge for at der samarbejdes, for det sker ikke af sig selv. De skal også tage hånd om de sproglige barrierer: hvad er udvikling, hvad er samarbejde. Nogen gange har man brug for en konsulent til at sætte det i gang"* (afdelingsleder NN, X Kommune)

### "I har en anden rolle"

*"Vores nye direktør kom og sagde 'I planafdelingen har I en ny rolle – det handler ikke om eksekvering af plandokumenter, men om eksekvering af realisering'. Dette gjorde det klart, at man skulle noget mere – ikke hvad det var, men at rammen var sat"* (planlægger NN, X Kommune).

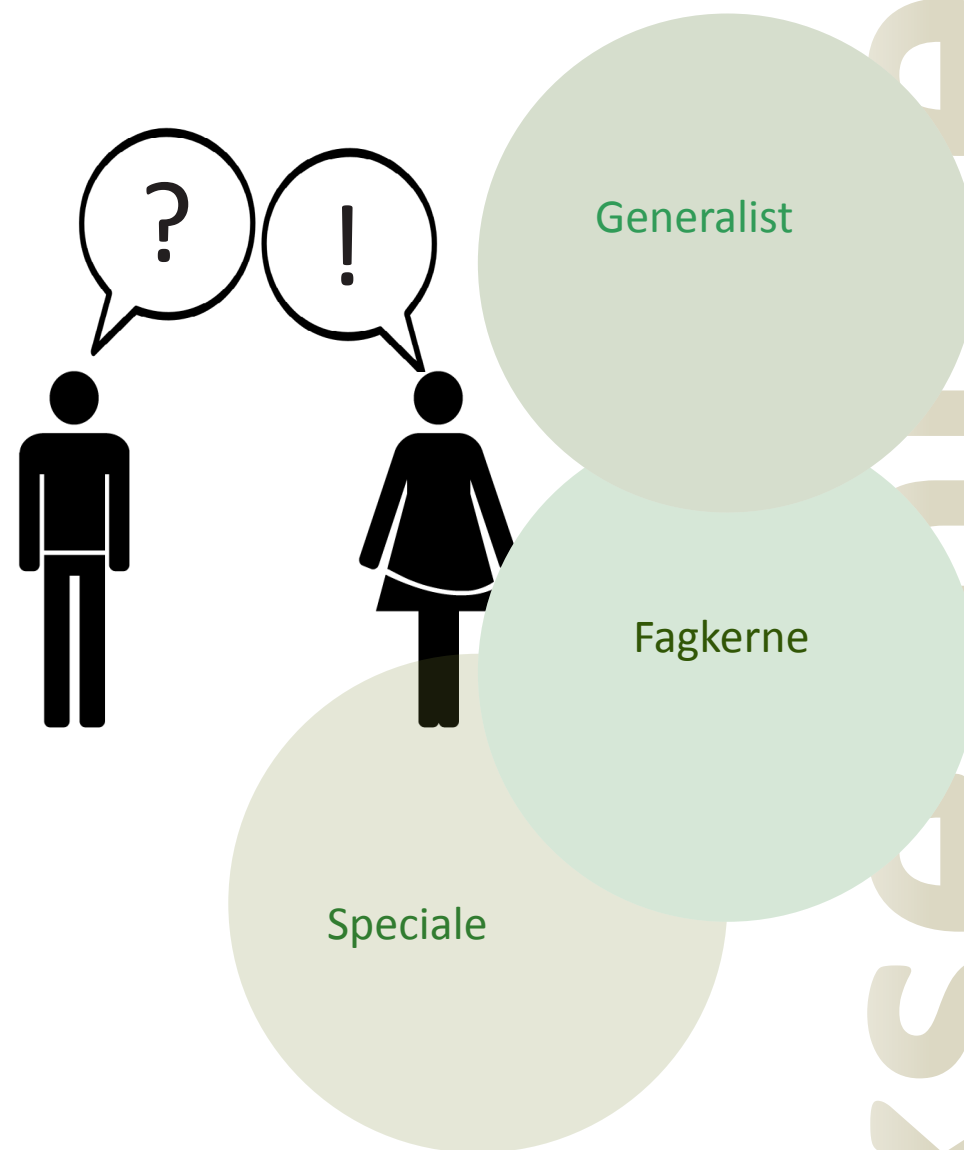
### Risiker noget

*"Ledelsen skal være risikovillig og modig og lade medarbejderne kunne fejle og afprøve"* (planlægger NN, X Kommune).

## Om at sætte det rigtige hold

Planafdelingen i Roskilde Kommune har i forlængelse af udviklingen af en innovativ plankultur udarbejdet en kompetenceudviklingsplan. Ledelsen har opgjort, hvilke kompetencer afdelingen skal besidde, hvis den skal lykkes med at udøve en succesfuld innovativ planlægning. Det er sket ved, både at se ud af organisationen (forventninger og krav nu og i fremtiden) og ind i organisationen (hvor står vi, hvad er vi gode til). Dernæst har ledelsen i dialog med medarbejderne indkredset de områder, hvor afdelingen har behov for kompetenceudvikling. Som afsæt for en dialog med den enkelte medarbejder er der arbejdet med et billede af, at alle medarbejdere besidder hhv. en *fagkerne*, *generalistkompetencer* samt *specifikke specialer*. Opgørelsen har dannet afsæt for en leder-medarbejder-dialog om den enkelte medarbejders kompetenceprofil nu og i fremtiden.

Den samlede opgørelse over kompetenceudviklingsbehovet i afdelingen, har dannet udgangspunkt for udarbejdelse af både individuelle kompetenceudviklingsplaner for den enkelte medarbejder, og en samlet kompetenceudviklingsplan for afdelingen. Processen gentages årligt.



**Figur 1** Leder-medarbejder-dialog om den enkelte medarbejders kompetenceprofil nu og i fremtiden.

## Øvrige metoder og redskaber

Kommunerne har desuden arbejdet med følgende metoder og redskaber:

### Realiseringsværksteder i Frederikshavn Kommune

I Frederikshavn Kommune har man med stor succes arbejdet med realiseringsværksteder. Der er cirka syv grupper bestående af fem-seks personer på et værksted. De kommer fra forskellige enheder men har på en eller anden måde et fælles arbejdsområde. På værkstedet får de en udfordring af deres leder. I Frederikshavn har det ofte handlet om vækst i lokalsamfundet. Der arbejdes med udfordringen hen over tre måneder og i fire hele dage. Undervejs mødes deltagerne med deres ledere på midtvejsmøder, hvor det vurderes, om ambitionerne er store nok. Et centralt element er også, at udfordringen prøves af ude i samfundet i dialog med andre. Der skal eksperimenteres, men det er ikke en leg.

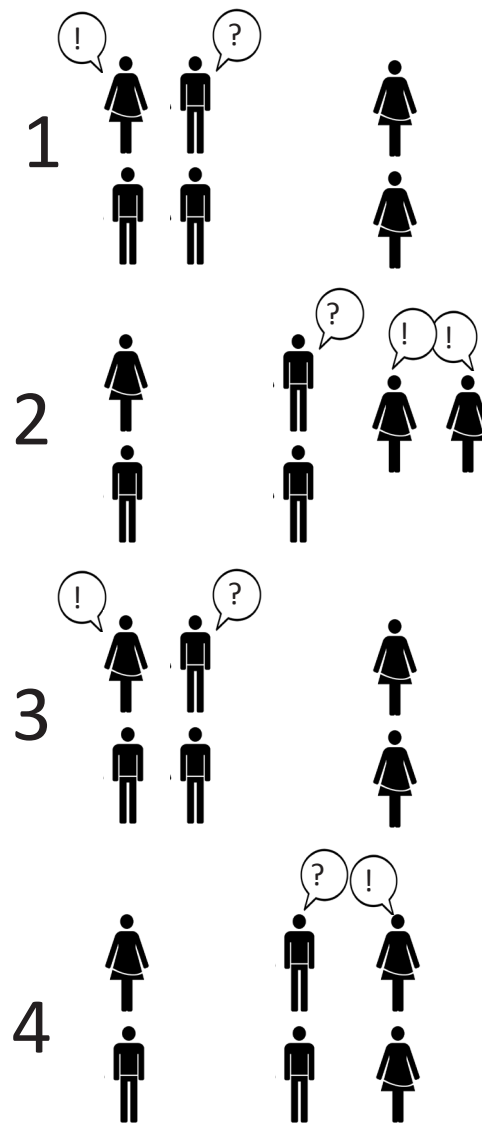
Kommunen har rigtig gode erfaringer med realiseringsværkstederne. De vurderes at have stor betydning ift. den forandring af plankulturen der er i gang. En del planlæggere har allerede deltaget, og flere er på vej. Det er med til at sikre, at forandringerne spreder sig og forankres – også til andre faggrupper der er med på værkstederne. Realiseringsværkstederne har stor afsmittende effekt og har medført nye kontaktflader og utraditionelle samarbejder internt og eksternt. Det har også været med til at give forståelse for, hvordan andre fagligheder kan se anderledes på en sag og mere parathed til fx at lade egen faglighed vige.



## Om reflekterende teams som metode

En vigtig del af projektet har været den interne erfaringsudveksling imellem kommunerne. Det har fyldt meget på de interne møder. Vi har i den forbindelse brugt at arbejde med reflekterende teams. Deltagerne inddeles i tre grupper (her tre kommuner). De forbereder sig ved at læse hinandens projektbeskrivelser. Deltagerne skal derudover på forhånd være indstillet på at bruge arbejdsmetoden og deltage med engagement, anerkendelse og aktiv lytning.

I første runde er gruppe 2 i den varme stol. Først interviewer gruppe 1 gruppe 2 med henblik på at afdække, hvilke udfordringer kommunen oplever, og hvad kommunen ønsker gruppens hjælp til at komme videre med. Intervieweren beder derefter gruppe 3, det reflekterende team, om at tale højt med hinanden om det, de har hørt. Formålet er anerkendelse og refleksion med udgangspunkt i det, som gruppe 2 har sagt og beder om hjælp til. Løsningsforslag og gode råd er forbudt i denne fase. Derefter interviewer gruppe 2 igen gruppe 1. Der spørges ind til, hvilke erkendelser, gruppe 3's refleksioner og udtalelser har medført. Afslutningsvis beder gruppe 2 gruppe 3 om at reflektere og give tips og ideer – inden for de områder, som gruppe 1 har nævnt.



Figur 2 Visualisering af Reflekterende teams-metoden



## Om spilleregler i Randers Kommune

Projektforløbet i Randers Kommune blev igangsat med en proces, der havde til formål at skabe erkendelse omkring det vigtige i at tænke planlægning på en anden måde. Tidligt i forløbet blev denne erkendelse manifesteret i 3 spilleregler for projektgruppens arbejde:

- Lytte og anerkende med respekt for faglighed
- Være åbne for hinanden og for nye veje
- Sætte vore fagområder til side for helheden.

Spillereglerne udtrykker den vigtige erkendelse, at en proaktiv, tværgående og samarbejde plankultur indebærer at den enkelte er åben for at tænke anderledes og fravige "det vi plejer". Den første og den sidste spilleregel kan måske virke modstridende. Hvordan kan der udvises respekt for fagligheder, hvis vi samtidig kræver at man skal kunne tilsidesætte denne faglighed? Men netop accepten af disse to regler udtrykker en vigtig erkendelse der blev skabt i forløbet, nemlig at det godt kan lade sig gøre, at respektere hinandens fagligheder, samtidig med at fagligheden ikke bliver en barriere for at løse opgaven på en ny og værdiskabende måde.

Spillereglerne kan måske virke lidt trivielle og banale, men i projektforløbet blev de gang på gang anvendt - i første omgang blev de kort oplistet på hvert arbejdsgruppemøde - og sidenhen blev de brugt med glimt i øjet, hvis en af projektdeltagerne blev 'lidt for faglig'. Spillereglerne kom til at fungere som en vigtig artefakt for den kultur projektet havde til formål at fremme. Med få ord var det på alle tidspunkter muligt at genkalde den erkendelse der blev skabt tidligt i forløbet, og som er afgørende for projektets fremdrift.

## Om rollespil som metode

Når kultur og praksis skal forandres kan en metode være at gennemføre rollespil. Som led i plankulturprojektet afviklede planafdelingerne i Roskilde og Svendborg en fælles workshop om forhandlingsteknik. På skift optrådte medarbejderne overfor hinanden som bygherrer og som kommunale planlæggere. Workshoppen blev ledet af en ekstern konsulent som introducerede til grundlæggende forhandlingsteknik og der indgik også oplæg fra hver kommune om deres måde at håndtere en ekstern bygherre. Workshoppen indeholdt gensidig feedback og lejligheder til refleksion. Rollespillet blev af deltagerne oplevet som en god måde at teste praksisser i et 'potentielt rum' og gav et brugbart billede af hvordan egen praksis virker og opleves af modtageren.





## Om Delphi studie som metode til, at afdække omverdenens opfattelse af planafdelingen

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.

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. 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. Delphiundersøgelsen 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. Find i øvrigt baggrundsrapporten om undersøgelsen på [http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Arbejdsrapport\\_148\\_Plankultur\\_delphi\\_slutvers.pdf](http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Arbejdsrapport_148_Plankultur_delphi_slutvers.pdf)



## 10 gode råd til læring gennem praksis

- Vi lærer mens vi arbejder noget sammen i praksis – ikke kun på kurser
- Skab konkrete projekter og samarbejder om vigtige opgaver: løsriv ikke læring fra dagligdagen
- Vær klar på, hvad I skal lære noget om: er det nye opgaver, nye procedurer, nye arbejdsrutiner, nye anskuelser og værdier eller nye mål?
- Skab forstyrrelser i hverdagen - brug andre samtaleformer og virkemidler end I plejer, fx historiefortælling, dagbøger, billeder, kunst, spilteknik, rollespil, indlæg fra 'skæve' personer
- Organiser jer så I tvinges til at samarbejde, være tværfaglige og inddrage andre
- Uddeleger opgaver og ansvar for læring, så læringen breder sig ud i mange fora og projekter
- Gør jeres forskelligheder tydelige og håndtér dem!
- Inddrag læring og refleksion i eksisterende møder og ledelsesformen, fx start/slut på mødet
- Brug de refleksionsværktøjer, der passer til jer, fx reflekterende teams, realiseringsværksteder
- Find læringsnedslag i arbejdsprocessen: her skulle vi gerne have lært noget!

### Projektets Initiativgruppe

Direktør Michael Sloth, Bascon A/S, [slo@bascon.dk](mailto:slo@bascon.dk)

Projektchef Lasse Sørensen, Bascon A/S, [lse@bascon.dk](mailto:lse@bascon.dk)

Direktør Ellen Højgaard Jensen, Dansk Byplanlaboratorium, [ehj@byplanlab.dk](mailto:ehj@byplanlab.dk)

Projektleder Christian Broen, Dansk Byplanlaboratorium, [cb@byplanlab.dk](mailto:cb@byplanlab.dk)

Konsulent Marie Louise Madsen, KL, [mlm@kl.dk](mailto:mlm@kl.dk)

Seniorforsker Karina Sehested, Københavns Universitet, [kar@life.ku.dk](mailto:kar@life.ku.dk)

Afsnitsleder Esben Haarder Paludan, Roskilde Kommune, [ehp@roskilde.dk](mailto:ehp@roskilde.dk)

### Projektledere i deltagerkommunerne

Chefkonsulent Marianne Ellersgaard, Frederikshavn Kommune, [mael@frederikshavn.dk](mailto:mael@frederikshavn.dk)

Projektleder Bettina Vahle, Randers Kommune, [bettina.vahle@randers.dk](mailto:bettina.vahle@randers.dk)

Afsnitsleder Esben Haarder Paludan, Roskilde Kommune, [ehp@roskilde.dk](mailto:ehp@roskilde.dk)

Plan- og erhvervschef Bente Hornbæk, Skanderborg Kommune, [bente.hornbaek@skanderborg.dk](mailto:bente.hornbaek@skanderborg.dk)

Planchef Henrik Willadsen, Skive Kommune [hewi@skive.dk](mailto:hewi@skive.dk)

Planchef Jan Carlsson, Svendborg Kommune, [jan.carlsson@svendborg.dk](mailto:jan.carlsson@svendborg.dk)

Projektleder Martin Bach Sørensen, Trekantområdet, [mbs@trekantomraadet.dk](mailto:mbs@trekantomraadet.dk)

Bascon

dansk byplan  
laboratorium



INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB  
OG NATURFORVALTNING  
KØBENHAVNS UNIVERSITET



ROSKILDE  
KOMMUNE

Projektet har fået  
økonomisk støtte af:

Realdania