

# Konfliktmægling og kulturarv i byplanlægningen – erfaringer fra Præstø



Udarbejdet for Vordingborg  
Kommune af:  
Praxis21 v. Tine Sønderby  
C/o Republikken  
Vesterbrogade 24 B  
1620 København V  
[www.praxis21.dk](http://www.praxis21.dk)



# Indholdsfortegnelse

## 2 Indledning

## 4 Præsentation af projektet

## 14 Indblik i arbejdsprocessen

17 Borgernes forhandlinger med hinanden  
*interesseforkæmpere og byudviklere*

19 Møde mellem borgere og embedsmænd  
*faglig oversættelse, (mis)tillid og  
konfliktmægling*

23 Projektet som en demokratisk proces  
*politik og forvaltning*

## 26 Metodiske overvejelser og anbefalinger

29 Spydspids for kommunen

32 Byplanlægger og facilitator

33 Hvornår og hvor meget skal borgerne  
inddrages?

Hvad sker der, når en større borgergruppe inddrages i at udvikle en lokalplan for deres by? Og hvordan kan planlæggere bruge konflikter som løftestang for udvikling af en købstad?





Det er spørgsmål som disse, denne publikation belyser. Den omhandler et projekt for Præstø midtby, som inddrog borgere i udviklingen af en ny, samlende lokalplan. Projektet integrerede konfliktløsningsmetoder i borgerinddragelsen og arbejdede bevidst med konflikter omkring byens fremtid, der havde stået på i en længere årrække.

Overordnet set var borgerne opdelt i en gruppe, som lagde vægt på økonomi og udvikling og en gruppe, som ønskede at fokusere på kulturarv og bevaring. Derudover var nogle borgere utilfredse med Vordingborg Kommunes håndtering af byudviklingsspørgsmål.

Projektet inddrog de parter, som var i konflikt, i udformningen af løsningen. Derigennem ønskede kommunen at skabe grobund for, at borgerne følte ejerskab for lokalplanen. Overordnet set ønskede man også at styrke den sociale kapital i byen.

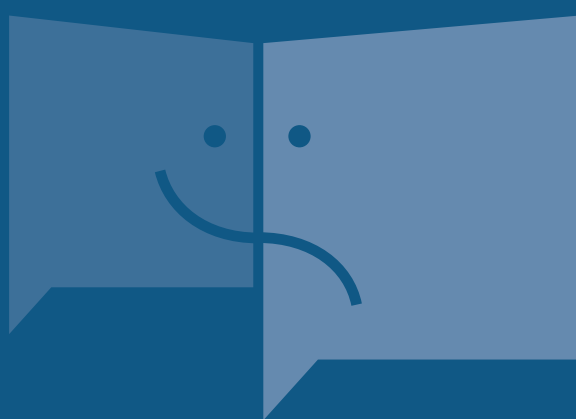
Endelig var formålet at udvikle generelle erfaringer omkring anvendelsen af konfliktløsning i planlægningsprocesser og at undersøge det demokratiske potentiale i dem. Det er et udpluk af disse erfaringer, denne publikation videreformidler.

### **Publikationens tilblivelse**

Publikationen er blevet til i forbindelse med evalueringen af projektet. Evalueringen er foretaget løbende igennem den to årige borgerinddragelsesperiode og er baseret på evaluators deltagelse i borger- og følgegruppemøder, interviews med borgere, planlæggere og konfliktmæglere, video- og pressemateriale samt indblik i interne dokumenter. En stor del af erfaringerne er blevet formuleret i samspil med planlæggerne og den eksterne evalueringsgruppe, som har været tilknyttet projektet.



# Præsentation af projektet





## Deltagere

Projektet er igangsat af Vordingborg Kommune. Den daglige udvikling og drift er varetaget af Plan- og Bygsekretariatet i kommunen, med assistance fra eksterne konsulenter. Af disse har konfliktmæglere fra "*Grib Konflikten*" spillet en særlig vigtig rolle.

Derudover har lokalpolitikere og borgere deltaget i lokalplansprocessen.

## Arenaer

Lokalplansprocessen er foregået i flere arenaer. Det faglige arbejde med lokalplanen er foregået i Plan og Bygsekretariatet, og den politiske behandling er foregået i Vordingborgs kommunalbestyrelse.

Borgerinddragelsen er foregået til offentlige borgermøder og i lokalplansprocessens følgegruppe. Til borgermøderne kunne alle borgere komme til orde. Møderne var velbesøgte og genererede megen diskussion og input fra en bred skare af borgere.

Følgegruppen bestod af repræsentanter fra Præstø's foreninger og borgergrupperinger. De arbejdede i fællesskab i dybden med problemstillingerne.

Parallelt med disse fora har borgere deltaget i kommunens facaderåd. Facaderådet fungerer som rådgiver og vejleder i forbindelse med sager, som vedrører facader og opsætning af skilte. Facaderådet fungerer også som et lokalt høringsorgan, hvor udviklingen og bevaringen af facader og skilte i Præstø drøftes. I regi af følgegruppen er procedurer, sammensætning og roller for facaderådet blevet diskuteret og revideret.



## Projektets faglige fundament

Projektet har været funderet på flere fagligheder. Byg- og planafdelingens fagpersoner har således samarbejdet med konfliktmæglere.

Planlæggerne har – i samarbejde med eksterne konsulenter – produceret en lang række planfaglige rapporter. De har blandt andet udarbejdet stilblade, en kulturarvsscreening og en potentialeanalyse af Præstø midtby. De har også udarbejdet forslaget til lokalplanen for Præstø midtby. Denne lokalplan samler 12 tidligere lokalplaner i én.

Konfliktmæglerne har haft fokus på at facilitere arbejdsprocessen. De har især arbejdet med konflikthåndterende mødeledelse til borgermøder og følgegruppemøder. De har blandt andet brugt metoderne "mapping" og "dialogmøde" fra konfliktmæglingsparadigmet i dette arbejde.

Derudover har konfliktmæglerne coachet planlæggerne i konflikthåndterende mødeledelse, således at planlæggerne kunne overtage mødeledelsen undervejs i projektet.

På næste side følger et overblik over faser og produkter i projektet.



# 2012

Politisk deltagelse og beslutninger

Politisk deltagelse i borgermøde

Processer i PLAN- og bygsekretariatet

Møde forb. og efterbeh

Videoeer til sub

Kulturarvsscreening [læs mere](#)

Opsætnig af sub site

Konflikthåndtering

Proces om vis

Møder og emner i følgegruppe

**26 Mar**  
Introduktion til projektet og til konfliktmægling som værktøj i processen

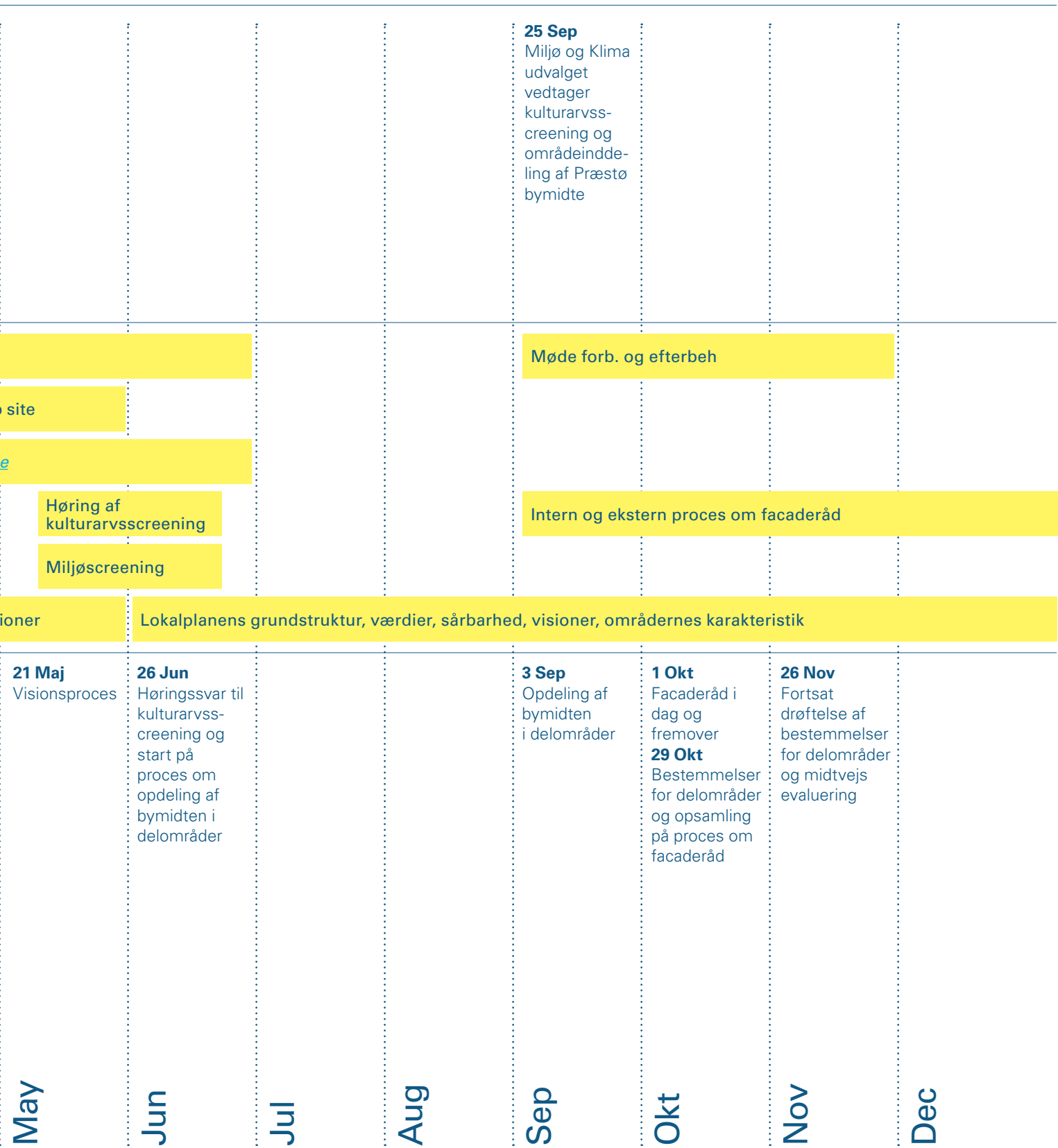
**17 Apr**  
Offentligt borgermøde  
**30 Apr**  
Evaluering af borgemøde fremlæggelse af proces- og masterplan

Jan

Feb

Mar

Apr



# 2013

Politisk  
 deltagelse og  
 beslutninger

Politisk  
 deltagelse i  
 borgermøde

Processer  
 i PLAN- og  
 bygsekretariatet

Møde forb. og  
 efterbeh.

Møde forb. og efterbeh.

Intern drøftelse og oplæg om nybyggeri

Bilag til lokalplan med konsu

Råtekst til lokalplan

Stilblade for 5 arkitektoniske stilarter med konsulenter [læs mere](#)

Møder og  
 emner i  
 følgegruppe

**21 Jan**  
 Detail afklaring  
 af delområder,  
 drøftelse af  
 planvision og  
 fremtidig  
 regulering af  
 nybyggeri

**29 Jan**  
 Offentligt  
 borgermøde  
 om visioner  
 for Præstø

**18 Mar**  
 Oplæg om  
 nybyggeri,  
 opfølgning på  
 offentligt  
 borgermøde  
 om visioner,  
 planvision

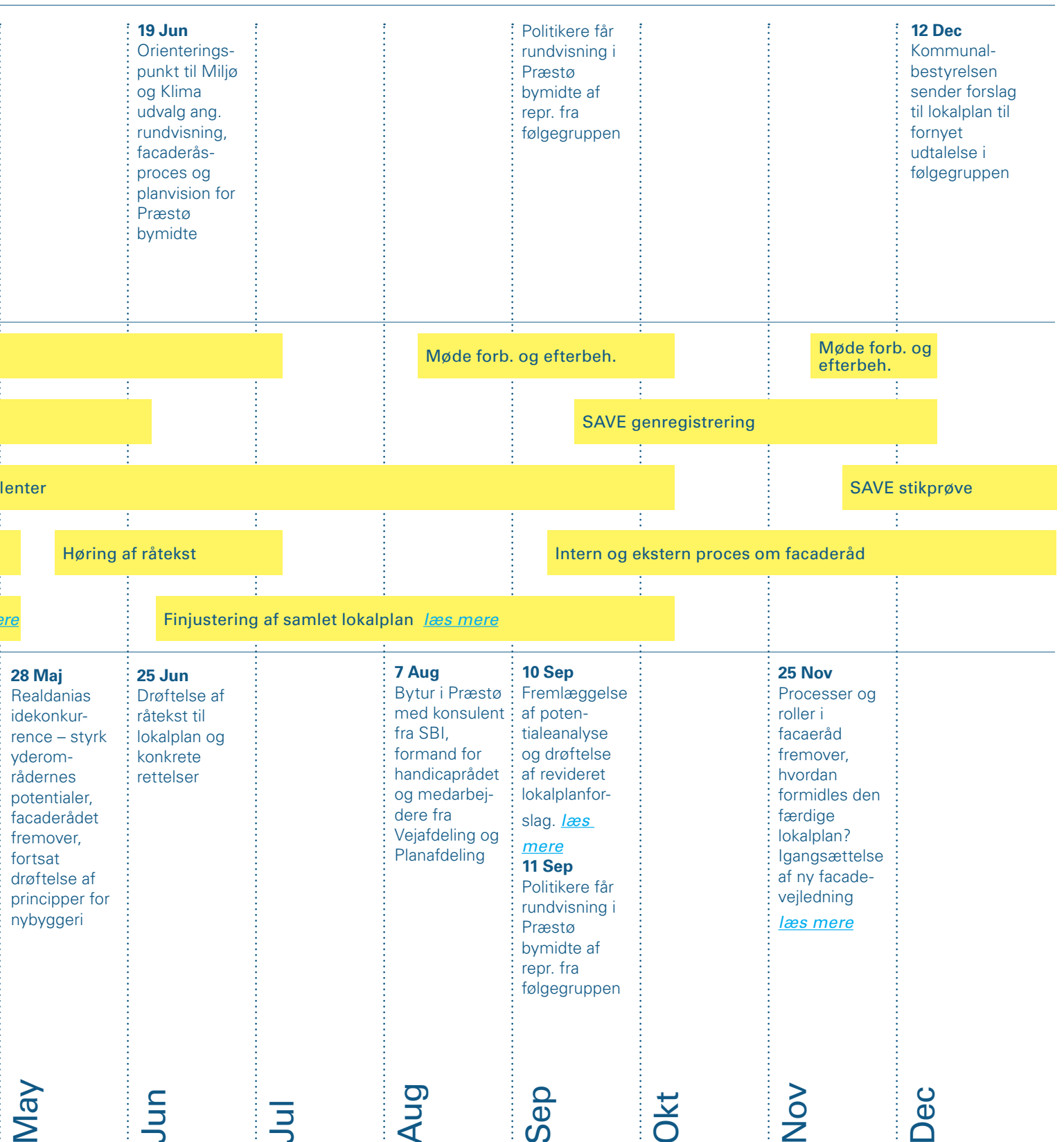
**29 Apr**  
 Fremlæggelse  
 af stilblade  
 og fortsat  
 drøftelse af  
 principper for  
 nybyggeri

Jan

Feb

Mar

Apr



# 2014

Politisk  
deltagelse og  
beslutninger

**19 Feb**  
Politisk  
deltagelse i  
følgegrup-  
pemøde

Processer  
i PLAN- og  
bygsekretariatet

Møde forb.  
og efterbeh.

Facadevejledning

Opsamling på SAVE [læs mere](#)

SAVE høring

Dagsordenspunkter til  
politisk behandling

Møder og  
emner i  
følgegruppe

**19 Feb**  
Gennemgang  
af SAVE  
genregistre-  
ring, frem-  
læggelse af  
SAVE stik-  
prøve, generel  
drøftelse  
af SAVE og  
bestemmelser  
i lokalplanfor-  
slag

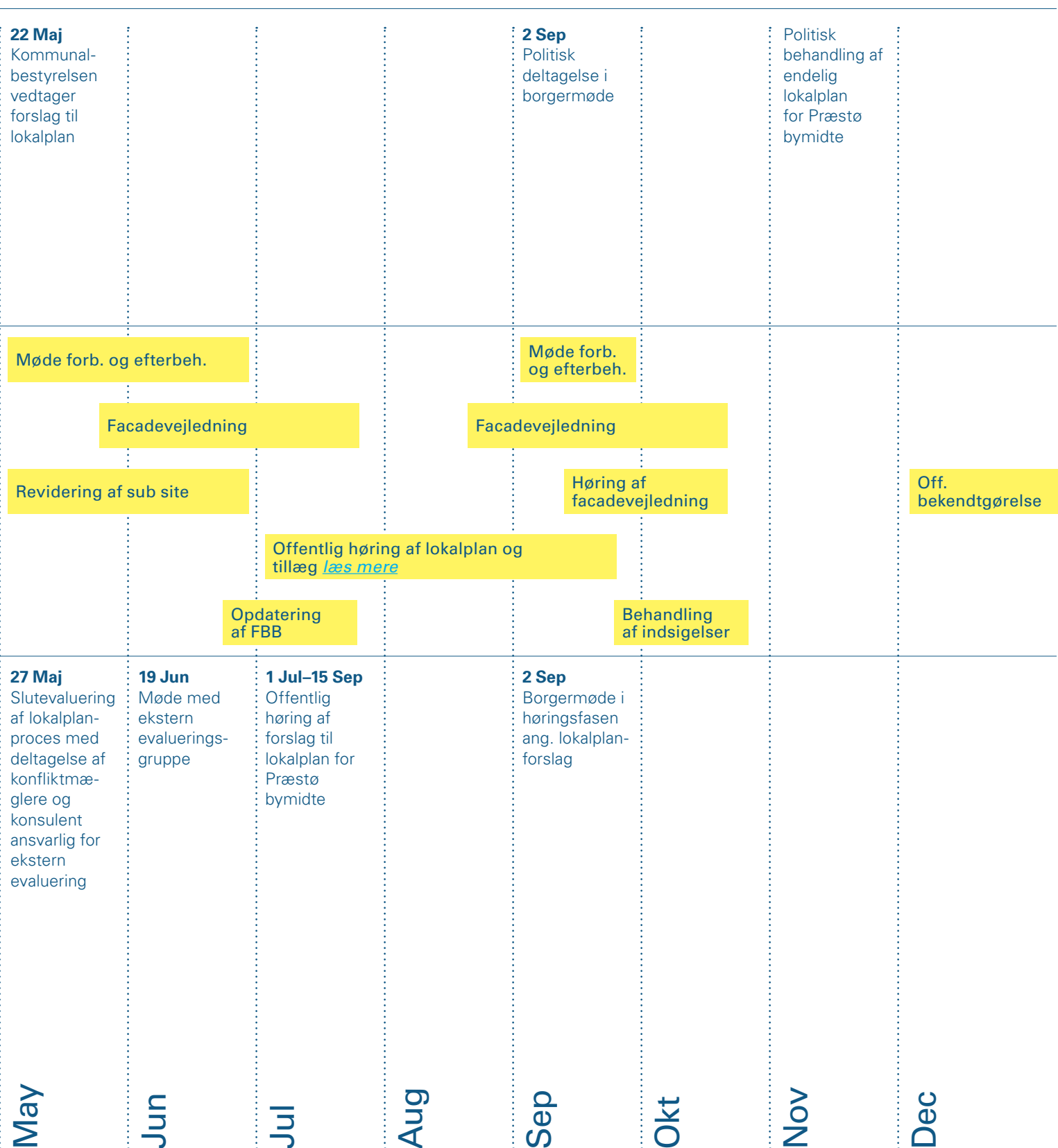
**7-30 Mar**  
Høring af  
SAVE registre-  
ring og  
lokalplanfor-  
slag i  
følgegruppen

Jan

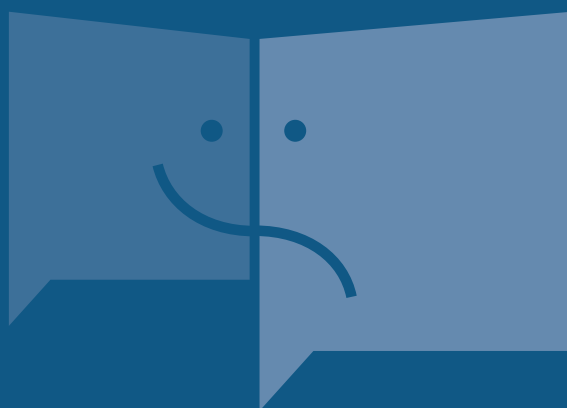
Feb

Mar

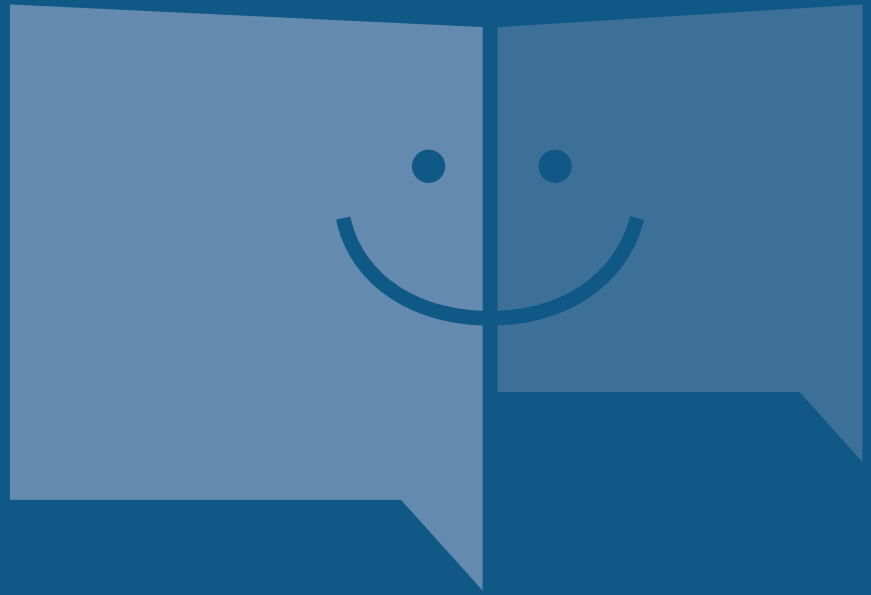
Apr



# Indblik i arbejdsprocessen







I de næste tre afsnit kan du få indblik i arbejdsprocessen. Der er fokus på:

- / **Borgernes forhandlinger med hinanden**, som zoomer ind på dynamikker i gruppen af borgere
- \ **Møde mellem borgere og embedsmænd**, der omhandler faglig oversættelse, (mis)tillid og konfliktmægling
- / **Projektet som en demokratisk proces**, som fokuserer på spændingsfeltet imellem politik og forvaltning



# Borgernes forhandlinger med hinanden

## *interesseforkæmpere og byudviklere*

Borgernes motivation for at deltage i projektet udsprang af deres engagement i Præstø's udvikling. Alle ønskede det bedste for byen, men de havde forskellige idéer om, hvad det indebar. De havde også forskellige oplevelser af, hvilken rolle de skulle spille i projektet. Nogle så sig udelukkende som interesseforkæmpere, mens andre lagde mere vægt på, at de også var deltagere i et fælles byudviklingsprojekt.

### **Interesseforkæmpere**

Hovedparten af borgerne havde et interessefelt og repræsenterede en forening eller en gruppe af borgere i byen. De ønskede at opnå så meget indflydelse som muligt i de sager, de selv og deres "bagland" prioriterede. Nogle var optagede af at bevare Præstø's skudehavn eller de ældre huses arkitektoniske udtryk. Andre ønskede udvikling for erhvervslivet eller at byen blev mere tilgængelig for handicappede.

### **At tale 'om', 'til' eller 'med' hinanden**

På nogle felter havde borgerne interessekonflikter. Flere havde allerede været diskuteret i den lokale presse, inden projektet gik i gang. Men i projektet skulle borgere, som tidligere primært havde talt om hinanden eller til hinanden via pressen, nu tale med hinanden. Det var nødvendigt at diskutere og forhandle i gruppen for at nå frem til et fælles udkast til en ny lokalplan.

Flere borgere beskriver starten på denne arbejdsproces som "famlende". De skulle vænne sig til hinanden og finde en mødeform. Én beskrev efterfølgende møderne som "for meget alles kamp mod alle". Han mente, at tonen af og til blev for hård deltagerne imellem, og at mere tilbageholdende deltagere blev overset. Det var mange andre enige i. Via konfliktmæglingen lykkedes det dog for gruppen at tale mere med hinanden efterhånden. Selvom de fortsat havde forskellige visioner for byen, anbefalede de også et fælles udspil til en lokalplan. Ganske få deltagere faldt fra undervejs i den to år lange proces.

## **Byudviklere**

Udover et fælles udspil til en lokalplan fik deltagerne ny viden om byen igennem projektet. De fik også mere forståelse for hinandens præferencer, selvom de ikke altid var enige. Disse erfaringer kan de bruge i andre sammenhænge i deres liv i Præstø, blandt andet i nye samarbejder.

Set i tilbageblik mente flere deltagere dog, at de kunne have brugt hinandens kompetencer endnu mere i arbejdsprocessen. De efterlyste mere viden om hinandens kompetencer på et tidligere tidspunkt. De ønskede også, at de i processen kunne have fokuseret mere på det, de havde tilfælles. De lægger således vægt på i højere grad at tydeliggøre borgernes rolle som "byudvikler i et fælles projekt".

*[Læs mere om betydningen af borgernes oplevelse af og medvirken til formidling af projektet her:](#)*



# Møde mellem borgere og embedsmænd

*faglig oversættelse,  
(mis)tillid og konfliktmægling*

Planlæggerne mødte borgerne som repræsentanter for et kommunalpolitisk system, og deres opgave var at skabe forbindelse mellem borgere, politikere og forvaltning. De skulle både sikre, at kommunens overordnede retningslinjer blev fulgt, og at borgerne fik indflydelse på lokalplanen. To af de største udfordringer i dette arbejde bestod i "oversætte" faglig viden for borgerne, så den blev lettere at forstå og at håndtere borgeres mistillid.

## Oversættelse af faglig viden og arbejdsgange

Formålet med projektet var i høj grad at inddrage borgernes lokale viden om og ønsker til udviklingen i Præstø. Deres viden skulle imidlertid bruges i en fagspecifik kontekst i en kommunal planafdeling. For at skabe forbindelse imellem borgernes viden og den kommunale verden var planlæggerne nødt til at "oversætte" deres fagviden og de administrative arbejdsgange i en planafdeling, så de blev forståelige for borgere.

Det skete for eksempel i forbindelse med arbejdet omkring områdeopdeling. Borgerne og planlæggerne opdelte i fællesskab Præstø i tre områder med hver deres karakteristika. De fastlagte karakteristika fungerede som fundament for lokalplansforslaget, fordi de afgjorde, i hvilket omfang, det var tilladt at ændre bygninger og udvikle områder. Derfor var det afgørende, at planlæggerne indførte borgerne i det faglige grundlag for at vurdere karakteren af de tre områder.

Planlæggerne skulle også synliggøre, hvilke konsekvenser områdeopdelingen havde for borgerne i praksis. Det betød, at de skulle gøre den videre sagsbehandlingsproces så gennemsigtig så mulig. Et element af dette var at kommunikere til borgerne, at selvom der var vedtaget en områdeopdeling, kunne det ifølge lovgivningen stadig være nødvendigt at enkeltsagsbehandle nogle huse i bevaringssager. Borgerne kunne altså ikke nødvendigvis forudsige det enkelte sagsbehandlingsforløb, selvom de kendte områdets bevaringsværdi.



Denne "oversættelse" af faglig viden og synliggørelsen af arbejdsgange krævede meget forberedelse og forudseenhed. Planlæggerne skulle hele tiden være mange skridt foran borgerne i processen, så de kunne forberede "oversættelser" af fagligt indhold. Det lykkedes i vid udstrækning. Men når det ikke gjorde, rykkede det ved den skrøbelige tillid mellem parterne i processen.

### **"Mistilliden dukker op som et Loch Ness-uhyre"**

Planlæggerne oplevede, at borgernes tillid til dem bølgede frem og tilbage. I perioder fungerede samarbejdet glimrende, og der var klar kommunikation. I disse perioder havde planlæggerne opfattelsen af, at de havde skabt et godt debatklima i projektet, og at det var lykkedes for dem at vinde borgernes tillid. Det gode debatklima kunne imidlertid brydes af misforståelser eller uoverensstemmelser. I disse situationer kunne borgere give udtryk for, at planlæggerne promoverede en bestemt dagsorden eller tilgodeså bestemte parter i følgegruppen. En af planlæggerne udtrykte: *"Mistilliden blev ved at dukke op som et Loch Ness-uhyre."*

Mistilliden opstod oftest, når planlæggerne ikke formåede at "oversætte" deres faglige viden, så der opstod misforståelser, eller hvis de begik en fejl. Det skete eksempelvis i forbindelse med en opdatering af SAVE registreringen til sidst i den samlede arbejdsproces. Mod forventning viste det sig, at den eksisterende SAVE registrering skulle ændres ganske meget, således at langt flere ejendomme blev udpeget som "særligt bevaringsværdige" (SAVE-kategori 1-3)<sup>1</sup>. Konsekvensen heraf var, at langt flere ejendomme i det dynamiske område 2 skulle enkeltogsbehandles i henhold til planlovens kompetencenormbestemmelser om bevaringsværdige bygninger. Det opfattede nogle af følgegruppens medlemmer som en markant stramning af lokalplanen.

Set i tilbageblik står det klart, at SAVE registreringen skulle have været opdateret i begyndelsen af processen, samtidig med kulturarvsscreeningen. Denne fejlplacering af SAVE registreringen tolkede nogle borgere imidlertid ganske anderledes. De mente, at SAVE registreringen var et udtryk for, at én af planlæggerne ønskede at snige en mere restriktiv tilgang til bevaringsværdighed ind ad bagdøren.

Det var i dette felt af tillid og mistillid, konfliktmæglerne skulle agere.

<sup>1</sup> Først ved gennemgangen af samtlige data fra den første SAVE registrering forelå et overblik over, hvor stor divergens der var fra den første til den sidste registrering.

### **Konfliktmæglernes rolle**

Konfliktmæglernes primære rolle var at skabe rum for forhandling. Som eksterne konsulenter uden tilknytning til byen eller kommunen kunne de fungere som uafhængige facilitatorer af samarbejdsprocessen. De var særligt vigtige i situationer, hvor der skulle træffes afgørende beslutninger, som eksempelvis i udarbejdelsen af områdeopdelingen eller lokalplansudkastet.

Konfliktmæglerne arbejdede i vid udstrækning med "dialogmøder". Det er en mødeform, hvor målet er, at alle bliver hørt. Man arbejder med at afklare misforståelser, synliggøre enighed og klarlægge reelle uenigheder blandt deltagerne. Det sker via en facilitering af dialogen, hvor mødelederen holder diskussioner på sporet, kvitterer, opsummerer og "parkerer" sideløbende diskussioner, indtil et emne er belyst.



Denne metode brugte konfliktmæglerne blandt andet i forbindelse med områdeopdelingen af Præstø. Tre grupper af borgere udarbejdede hver deres udkast, som efterfølgende blev præsenteret og diskuteret i plenum. De punkter, som alle var enige om, førte konfliktmæglerne ind i et fælles dokument. Derefter begyndte forhandlingen af uenighederne.

Med hjælp fra konfliktmæglerne overkom borgergruppen gradvist de fleste uenigheder. I de situationer, hvor der var uløselige uenigheder, stemte borgerne. Flertallets løsning blev skrevet ind i områdeopdelingen, og mindretallets indvendinger blev tilføjet som kommentarer. Derefter blev områdeopdelingen sendt til politisk behandling, hvor den blev godkendt.

Den samme metode blev brugt i forhold til udformning af lokalplansudkastet. Borgerne leverede med hjælp fra konfliktmæglerne input til lokalplanen. Disse input tog planlæggerne med i deres udarbejdelse af lokalplanen.

Det endelige udkast til lokalplanen fra planafdelingen indeholdt et 15-20 siders høringsnotat med følgegruppens indvendinger. Følgegruppens diskussioner og holdninger var beskrevet i relation til enkelte paragraffer. På den måde kunne politikerne se på hvilke punkter, der var diskussioner imellem borgerne. Derudover havde planlæggerne tilføjet en faglig begrundelse for, hvordan de forholdt sig til borgernes input. På den måde fik politikerne en faglig forklaring på, hvilke input, som var skrevet ind i lokalplansforslaget, og hvilke der var udeladt.





# Projektet som en demokratisk proces

## *politik og forvaltning*

Projektet udspillede sig i zonen mellem politik og forvaltning. Det demokratiske mål med arbejdet var at give borgerne mulighed for indflydelse på deres by, og derigennem flytte en del af beslutningskompetencen fra politikere og embedsmænd til borgere. Det gav anledning til mange forhandlinger mellem borgere og planlæggere.

### **Følgegruppe**

En meget vigtig del af arbejdet bestod i at skabe et demokratisk rum, hvor borgere kunne komme til orde, diskutere og få indflydelse. Størstedelen af denne diskussion foregik i følgegruppen. Derfor brugte projektet meget tid på at sammensætte dette forum rigtigt. Et vigtigt element i dette arbejde var konfliktmæglernes kortlægning af aktører og relationer. I interviews med borgere spurgte de således alle om, hvilke aktører som burde inddrages for at sikre en bred repræsentation i følgegruppen.

Da følgegruppen var konstitueret, blev arbejdet tilrettelagt således, at der blev brugt tid på at aflive misforståelser, synliggøre enigheder og italesætte reelle uenigheder. Konfliktmæglerne faciliterede processen sådan, at diskussioner ikke for hurtigt blev guidet i retning af en løsning og en afstemning. Der blev brugt tid på at diskutere og på at tydeliggøre mindretals synspunkter. Den metode skabte rum for mange stemmer i borgergruppen. Det var også via denne metode, at beslutninger blev truffet, som beskrevet i forrige afsnit.

### **Svag kobling til det lokalpolitiske niveau**

De demokratiske ambitioner med arbejdet i følgegruppen var således høje. Arbejdet manglede dog en stærk forbindelse til det lokalpolitiske niveau. Politikere var med til at igangsætte processen og deltog i offentlige borgermøder. Derudover var de næsten usynlige, bortset fra når produkter kom til politisk behandling.

Den politiske udvalgsformand udtalte på det første borgermøde, at hvis borgerne blev enige om et lokalplansforslag, ville politikerne love at vedtage det. Dette var en måde at skabe rum for borgernes indflydelse. Men det var samtidig problematisk, fordi det skete på for løst grundlag. Udtalelsen fjernede fokus fra de mange

lovgivningsmæssige bestemmelser og planfaglige hensyn, som planlæggerne skulle være garanter for at sikre overholdelsen af. Det var – naturligvis – ikke borgerne, som udformede lokalplansforslaget; de kom med afgørende input til den. Selve udformningen af en lokalplan er en fagligt vanskelig opgave, som løses i en planafdeling med input fra mange andre instanser end de involverede planlæggere, eksempelvis vejsekretariatet og naturekretariatet. Dette tog udvalgsformandens udtalelse ikke højde for.

Derudover var der undervejs i processen kommunalvalg. En ny kommunalbestyrelse var således ikke nødvendigvis bundet af udvalgsformandens udmelding og kunne i princippet afvise lokalplansforslaget, når det kom til politisk afstemning. I sidste ende var lokalplanen jo lokalpolitikernes og embedsmændenes ansvarsområde, og kun i mindre grad borgernes.

### **Det politiske spil**

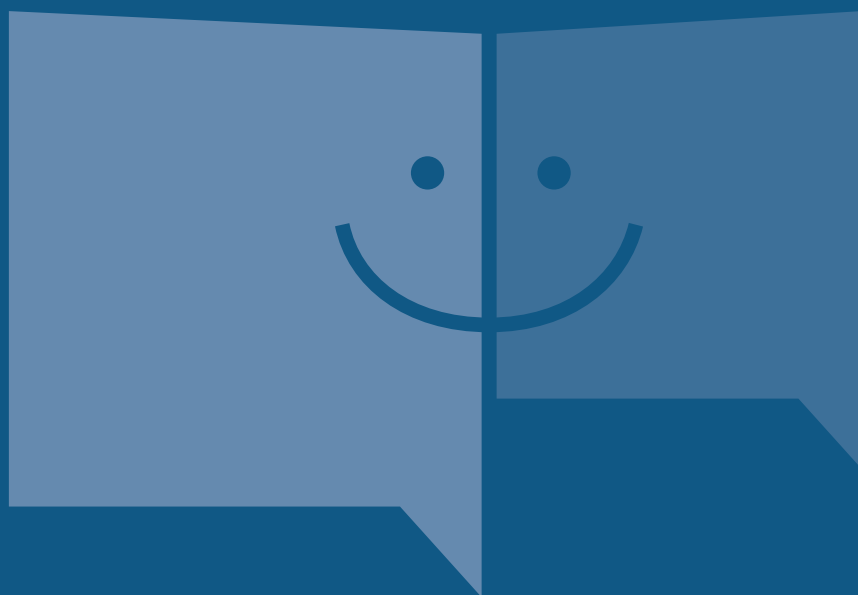
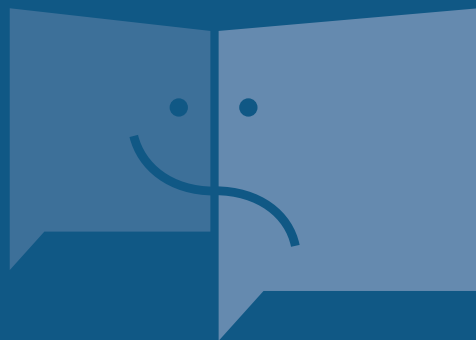
Mange af de borgere, som deltog, brugte imidlertid udvalgsformandens udtalelse til at forsøge at tiltage sig et større råderum, end de reelt havde. De mindede planlæggerne om, at de havde fået tildelt et stort mandat af lokalpolitikere, som planlæggerne skulle respektere. Dermed var indledt et politisk spil mellem borgere og embedsmænd om, hvem der havde hvilket mandat i projektet.

Spillet blev spillet mere eller mindre intenst igennem hele forløbet. Enkelte borgere gik i særligt pressede situationer udenom følgegruppen og henvendte sig direkte til lokalpolitikere. De truede også med at gå til pressen. Dette blev håndteret på en måde, så det ikke ødelagde arbejdet i følgegruppen, men det var arbejdskrævende.

Situationen havde været anderledes, hvis politikere og embedsmænd i højere grad havde taget hinanden i ed inden projektets start. Politikere kunne også med fordel have været langt mere synlige undervejs, eventuelt i en politisk følgegruppe. På den måde havde de haft mere føling med udviklingen i projektet, og borgerne kunne have fået en tydeligere fornemmelse af grænserne for deres mandat.



# Metodiske overvejelser og anbefalinger



I de næste afsnit kan du læse om planlæggernes erfaringer med at planlægge, udføre og styre arbejdsprocessen. Hvert afsnit afsluttes med anbefalinger til andre, som ønsker at arbejde med metoderne.

Der er fokus på disse udvalgte roller og dilemmaer for planlæggeren:

- / Rollen som spydspids for kommunen
- \ Dobbeltrolle som byplanlægger og facilitator
- / Hvornår og hvor meget skal borgerne inddrages?



Planlæggerne kom på nyt territorium i projektet. Det var første gang, de havde ladet borgere komme så langt ind i det planlægningsmæssige maskinrum igennem en så lang proces. Arbejdsformen skabte ny viden, input og resultater, men også udfordringer. Det var nødvendigt for planlæggerne at indtage nye roller og bruge en bred vifte af kompetencer.

## En krævende position

Den samlede borgerinddragelsesproces strakte sig over to år. Igennem denne periode holdt følgegruppen og planlæggerne jævnlige møder. De forhandlede med hinanden og udviklede langvarige samarbejdsrelationer.

Planlæggerne var tilstede som kommunale embedsmænd med en planfaglig opgave og viden. De skulle repræsentere faglige synspunkter, forsvare kommunale prioriteringer og håndtere borgernes reaktioner på processen. I kraft af det langvarige samarbejdsforløb og de valgte metoder, var mødet med borgerne samtidig intensivt. Den borgerkontakt, planlæggerne normalt havde, foregik i mindre grupper eller ved enkeltstående borgermøder. Det kontinuerlige samarbejde med den større borgergruppe, som ofte var uenige med hinanden og med kommunen, stillede andre krav.

Projektet gik også tæt på planlæggernes individuelle arbejde. Det skete blandt andet via kortlægningen af interesser og relationer (se afsnit B). Konfliktmæglerne interviewede borgere i deres hjem om de interesser, relationer og konflikter, de oplevede som betydningsfulde i forhold til udarbejdelsen af lokalplanen. Kritik af planlæggernes individuelle arbejde var også en legitim del af interviewene, eftersom de også var part i nogle konflikter.

Denne tilgang var med til at placere planlæggerne i en mere udsat position, end de var vant til. De skulle både tage imod generel frustration fra borgerne over kommunen og acceptere, at der var fokus på deres individuelle praksis. Det bidrog til at skabe et udviklende projekt igennem de næste to år, men det var samtidig en uhyre krævende position at være placeret i som planlægger.



### **Faglig og personlig forberedelse**

Set i tilbageblik havde det været givtigt, hvis planlæggerne havde været bedre forberedt på dette aspekt af projektet. Konfliktmæglerne kunne med fordel have coachet planlæggerne i at håndtere den intense og personrettede kritik, som de til tider blev konfronteret med på følgegruppemøder. De kunne have diskuteret, hvad det indebar at være kommunens spydspids i konfliktsituationer både fagligt og personligt, og hvordan de kunne skille personlig og professionel kritik. Disse temaer kunne have været diskuteret med nogle måneders mellemrum.

Planlæggerne mener også, det ville have været givtigt for dem at foretage en risikoanalyse i begyndelsen af forløbet. Den kunne have afdækket, hvor større konflikter eventuelt kunne opstå, og hvilke risici de ville involvere. Det havde været en god anledning til at få overblik over forløbet og diskutere eventuelle handlemuligheder. I samme ombæring kunne planlæggerne have diskuteret, om der var situationer, de ikke ville acceptere, og hvor deres grænser gik i samarbejdet med borgere. En del af dette kunne de have tilrettelagt sammen med konfliktmæglerne.



## Videndeling mellem konfliktmæglere og planlæggere

Samarbejde og videndeling mellem planlæggere og konfliktmæglere viste sig i det hele taget at være essentiel og kunne med fordel have været udvidet. De metoder, som blev diskuteret og planlagt i fællesskab, fungerede rigtig godt, for eksempel "dialogmøder". Andre, som for eksempel "kortlægning af interesser og relationer" var mere uklare for planlæggerne. De var i tvivl om, hvad de skulle bruge interviewene til, og hvad der blev sagt i dem. Det skyldes blandt andet, at interviewene foregik i fortrolighed, så konfliktmæglerne ikke kunne fortælle, hvem der havde sagt hvad. I sådanne situationer er det dog ekstra vigtigt at bruge tid på at diskutere metoden igennem, så der er så stor gennemsigtighed for planlæggerne som muligt. Det er vigtigt, for at planlæggerne har mulighed for at navigere så frit som muligt i et konfliktfyldt rum.

I forlængelse af dette er det også en god idé at udforme løbende statusopsamlinger - helst både mundtlige og skriftlige. De skriftlige opsamlinger er vigtige, fordi der ofte går ganske lang tid imellem møder med borgerne. I mellemtiden har planlæggerne været optaget af andre opgaver, og derfor har de brug for at kunne genopfriske erfaringer, metoder og gode råd.

### Overvejelser og anbefalinger

- / At møde borgerne ansigt-til-ansigt i et forløb som dette giver mange nye input til det daglige arbejde. Men man skal forberede sig både fagligt og mentalt på at skulle være kommunens spydspids igennem så lang tid. Indstil dig på, at borgerne kan stille mange kritiske spørgsmål – også til din egen praksis. Sæt derfor tid af til at diskutere processen igennem, inden I går i gang.
- \ Lav løbende statusopsamlinger, både mundtlige og skriftlige, så du kan genopfriske erfaringer og metoder, når du har brug for det.

# Byplanlægger og facilitator

Den omfattende, langvarige inddragelse af borgerne skabte nye arbejdsopgaver for de planlæggere, som var involveret. Den ene af de to planlæggere forklarer: *"Planlæggerverdenen er forholdsvis systematisk opbygget. Normalt laver du dit lokalplansarbejde ud fra faglige analyser. Når du laver dit lokalplansforslag, laver du også interne høringer, så du først hører forskellige fagligheder. Så sender du forslaget ud i offentlig høring, og så skriver folk et brev (hvis de har indvendinger)."* Oftest kan planlæggere i en forvaltning således i ro og mag udarbejde et fagligt funderet lokalplansforslag. Samarbejdet med borgerne foregår i afgrænsede tidsperioder og via en formaliseret proces.

I konfliktmæglingsprojektet blev borgerne inddraget langt tidligere i processen og medvirkede i udformningen af selve lokalplansforslaget. Det gav dem langt større muligheder for at påvirke det endelige slutprodukt. Men arbejdsformen stillede også krav til planlæggerne om at facilitere samarbejdet med borgerne. Planlæggerne skulle skabe gode rammer for den sociale dynamik imellem borgerne, og de skulle udvikle langvarige samarbejdsrelationer med dem.

Når konfliktmæglerne ikke var tilstede, skulle planlæggerne desuden facilitere dialogen og samarbejdet i følgegruppen. Som facilitator skulle de være lydhøre og fokusere på, at alle kom til orde. Som byplanlæggere skulle de bidrage til dialogen med klare faglige indlæg eller svare på spørgsmål. Denne kombination skabte til tider udfordringer, fordi det var vanskeligt både at facilitere dialog og udtrykke egne, faglige standpunkter.

## Overvejelser og anbefalinger

- / Forbered dig på, at et kontinuerligt samarbejde med borgere indebærer andre arbejdsopgaver og -former
- \ Inddrag en ekstern facilitator/mødeleder, så du ikke både skal facilitere en proces og svare på spørgsmål fra borgere.

# Hvornår og hvor meget skal borgerne inddrages?

## Eksplorativ tilgang

Planlæggerne arbejdede i høj grad eksplorativt. De afprøvede nye metoder og inddrog borgerne i en lang række opgaver. Tilgangen tilførte projektet megen læringspotentiale, og planlæggerne fik blandt andet indsigt i, hvornår konfliktmæglingen og borgerinddragelsen tilførte værdi til arbejdet, og hvornår den var unødvendig eller for arbejdskrævende. Planlæggerne drog også vigtige erfaringer i forhold til, hvordan arbejdsprocessen skulle times

## Udvælg principdiskussioner

Borgerne var blandt andet med til at formulere visioner for byen, til at opdele byen i bevaringszoner, og udvikle forslaget til lokalplan. De blev også indviet i strategisk miljøvurdering og var med til at diskutere nybyggeri.

Nogle faser havde borgerne afgørende input til, og inddragelsen af dem fungerede optimalt. I andre faser var borgernes input unødvendige for det videre arbejde. Det fungerede gennemgående bedst, når borgerne blev inddraget i principielle diskussioner, som ikke var teknisk uigennemskuelige eller meget specifikke. En præsentation af strategisk miljøvurdering eller diskussion af nybyggeri viste sig således unødvendig at inddrage borgerne i. Det var arbejdskrævende og bidrog ikke med afgørende ny viden.

På samme måde mente planlæggerne, set i tilbageblik, at det var unødvendigt at gennemføre en visionsproces. Borgerne havde meget forskellige visioner for Præstø, og det blev de ved med at have, uanset hvor meget de diskuterede dem. Derfor tilførte det ikke meget til processen, at de brugte ganske lang tid på at forsøge at formulere fælles visioner.

Ganske anderledes så det ud, når de blev inddraget i principielle diskussioner, som havde direkte konsekvenser for det endelige resultat. Det kunne være opdelingen af byen i bevaringszoner eller udkastet til lokalplanen. Her var borgernes viden og input afgørende for det videre forløb, og det var muligt for planlæggerne at synliggøre for borgerne, hvilke konsekvenserne deres input havde. Endelig var der rum for forhandling og uenigheder i begge disse faser.

## Timing

Udvælgelsen af færre elementer i processen, som borgerne skulle inddrages i, ville også have gjort arbejdsprocessen mindre tidskrævende. Den megen faglige "oversættelse", som er blevet beskrevet tidligere, og behandlingen af input fra borgerne tog lang tid. Derudover skulle der afsættes god tid til dialogmøderne, ligesom projektet skulle producere en række rapporter og analyser undervejs. Den primære planlægger brugte derfor i lange perioder 60-70 % af sin arbejdstid på projektet.

Noget af den sparede tid kunne projektet have brugt på endnu mere forberedelse og efterbearbejdning. Set i tilbageblik kunne projektet også have placeret nogle faser anderledes, end de gjorde. Den væsentligste fejlplacering var SAVE registreringen, som skulle have været udført sammen med kulturarvsscreeningen i begyndelsen af projektperioden. SAVE registreringen er med til at danne udgangspunktet for det arbejde, borgerne udfører, og derfor er det vigtigt, at den er på plads, før borgerne for alvor går i gang.

## Tidlig inddragelse

En meget væsentlig grund til den store arbejdsmængde i projektet var også, at borgerne blev inddraget meget tidligt i arbejdsprocessen. Den tidlige inddragelse betød, at det i en lang periode var vanskeligt for borgerne at gennemskue processen og finde deres rolle. Det gjorde arbejdet mere tidskrævende for planlæggerne. Den ekstra arbejdsbyrde blev dog fuldt ud opvejet af det endelige resultat. Det var både borgere, planlæggere og politikere tilfredse med, og borgerne havde sat deres tydelige aftryk på det.



### Overvejelser og anbefalinger

- \ Brug god tid på forberedelsen af inddragelsesprocessen, så den bliver tilrettelagt optimalt. Sørg blandt andet for, at både kulturarvsscreening og SAVE registrering — eller andre grundlæggende analyser — udføres i begyndelsen af arbejdsprocessen.
- / Overvej, på hvilke punkter det skaber værdi for processen at inddrage borgerne. Forsøg at ramme de principdiskussionerne, som har direkte indflydelse på slutproduktet, så borgerne kan se, hvorfor de skal bidrage.
- \ Vær gennemsigtig omkring, hvordan og hvornår borgernes input giver dem indflydelse.