



Digital planlægning og borgerhøring

– erfaringer fra Hals

Af cand.IT Henrik Bojsen og civilingeniør, by- og trafikplanlægger Torben Kjeldgaard Larsen, Sven Allan Jensen as

Digital planlægning giver klare gevinster for kommunen og borgerne. Men når der fokuseres på borgerhøring, er billedet mere nuanceret. Selvom Internettet og det digitale format giver mange muligheder, skal det bl.a. overvejes hvilken information, der gøres tilgængelig, hvornår høringen skal starte, og hvilke aktuelle begrænsninger der er i anvendelsen. I denne artikel belyses de aktuelle erfaringer fra Hals Kommune, og de udmøntes i konkrete anbefalinger til, hvordan der kan arbejdes med borgerhøring i en digital sammenhæng.

Digital kommuneplan som begreb

Siden begrebet digital blev koblet på planlægning, har der været en lang række forslag til, hvad digital planlægning og herunder hvad en digital kommuneplan egentlig er. Forslagene spænder fra et GIS med de digitaliserede kommune-

planrammer, over scannede versioner af den »gamle« kommuneplan i PDF til »indfødte« digitale planer, der er skabt i og til internettet.

De forskellige digitale planer understøtter på forskellig vis en digital planlægningsproces. En undersøgelse af kommunernes hjemmesider gennemført

i september 2004 viser, at 171 ud af 270 kommuner har en eller anden form for planlægningsmæssigt indhold på internettet. [Future tools for area administration and public participation, Mette Arleth, 2005].

På figur 1 ses en traditionel kommuneplanproces, hvor processen er delt op i fire faser. Langt den overvejende del af de digitale kommuneplaner, der findes offentliggjort i dag, beskæftiger sig kun med fase 4, idet det kun er formidlingen, brugen af den endelige plan og evt. høringsdebatten, der er digital. I denne artikel vil vi bl.a. sætte fokus på Hals Kommunes digitale kommuneplan, der, som en af de få, understøtter en digital proces i alle fire faser af kommuneplanprocessen.

Figuren viser det typiske procesforløb for en kommuneplan. De digitale planer der findes på internettet i dag fokuserer overvejende på 4. fase, hvor den færdige plan formidles og bruges.

Digital succes i planlægning og administration

Nøgleordet, i beskrivelsen af hvorfor vi overhovedet skal beskæftige os med

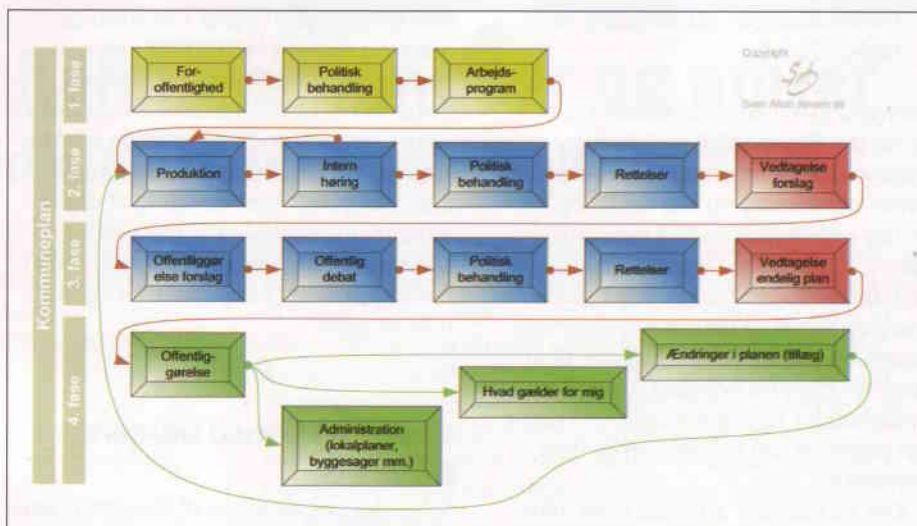
digital planlægning, er Tilgængelighed. Tilgængelighed i den forstand at de informationer der ligger i kommuneplaner, lokalplaner, temaplaner, planstrategier, baggrundsrapporter, detailhandelsanalyser, trafikikkerhedsplaner, tilgængelighedskortlægning osv. bliver tilgængelige uafhængigt af tid og sted. I Hals har det vist sig som en klar fordel for kommunen i produktions- og administrationsfasen. Det har også vist sig, at tilgængeligheden i højere grad ligestiller borgerne med kommunen, når det handler om eksempelvis ansøgninger om byggetilladelse, og der er således tale om en styrkelse af borgerne i servicedemokratisk forstand. Ydermere stilles der flere kanaler til rådighed for den offentlige debat, hvilket potentielt giver borgerne en bedre chance for at påvirke den politiske behandling.

Internettet har været den teknologiske forudsætning for at kunne tilbyde denne tilgængelighed. Før internettet og de digitale planer, i de analoge planers storhedstid, var papiret både lagermedie men også proces og formidlingsmedie. I dag er planerne digitaliserede de fleste steder,¹ og mange steder benyttes internettet i en eller anden form til at formidle planerne, og denne frigørelse fra papiret, som lager og eneste formidlingsmedie, har givet netop fordelene i forhold til tilgængelighed. Erfaringerne fra Hals viser imidlertid også, at øget tilgængelighed ikke er nok til at stimulere borgernes deltagelse i høringen om kommuneplanen.

Digital borgerhøring – en begrænset succes

Hals Kommune har siden slutningen af 80'erne involveret borgerne i kommuneplanrevisionerne gennem de såkaldte Borgergrupper. Her har borgere og kommunens planlæggere i fællesskab lavet et udkast til kommuneplan, som efter byrådets behandling er blevet sendt i den lovbundne høring. Gennem disse grupper har borgerne fået en væsentlig og dagsordensættende indflydelse på dette forholdsvis tidlige tidspunkt i processen. Kommuneplanen er blevet revideret i bymodeller og temaplaner for at gøre stoffet mere vedkommende og forståeligt, og der har været stor borgerinteresse for at deltage i grupperne.

Hals Kommune har i et forsøgsprojekt sammen med Sven Allan Jensen as og med støtte fra Det Digitale Nordjylland udviklet en digital kommuneplan med udgangspunkt i demokrati og borgerinddragelse. Den består af en digital visning af de kommunale planer, her kal-



FIGUR 1: Det typiske procesforløb for en kommuneplan. De digitale planer der findes på internettet i dag fokuserer overvejende på 4. fase, hvor den færdige plan formidles og bruges.

det Planvisningen, samt af et digitalt debatforum, som skal rumme noget af debatten i forbindelse med borgerhøringen, her kaldet Plandebatten.

Disse digitale tiltag formår dog ikke at involvere væsentligt flere borgere i kommuneplanhøringen. Denne overraskende konklusion kan læses i en specialeafhandling fra Aarhus Universitet, hvor analysen bl.a. er baseret på interviews med debataktive borgere, politikere og embedsmænd. Analysen påpeger, at borgernes deltagelse i høringen basalt motiveres af muligheden for at få indflydelse. Når Plandebatten så først startes, efter at Borgergrupperne har udarbejdet deres forslag til høring, så vil det være svært at præge dagsordenen for de øvrige borgere. Borgergrupperne får også et andet forspring i forhold til at få indflydelse. I arbejdet med planforslaget får de et bedre kendskab til det planlægningsfaglige område.

Analysen konkluderer, at de gode erfaringer med borgerinddragelse i Hals Kommune er skabt via Borgergrupperne. Grupperne sørger for, at borgerne får en vægtig og dagsordensættende indflydelse på Kommuneplanen, både af de traditionelle og de digitale kanaler. Planvisningen har også en betydning for plandemokratiet i Hals, men det viser sig som sagt først i det øjeblik, hvor Kommuneplanen er endeligt vedtaget og udmøntet i lokalplaner. Den digitale debat på sitet Hals.dk har været usædvanlig livlig, men ikke med revisionen af Kommuneplanen som emne. Her har afstemningen blandt kommunens borgere op til kommunesammenlægningen bl.a. været i fokus.

Planvisningen og Plandebatten spiller således en vigtig rolle i det lokale demokrati, men de har ikke levet op til de formulerede forventninger i forhold til kommuneplanen og borgerhøringen.

Derfor kalder vi her i artiklen planen i Hals Kommune for første generation af digitale planer. Men hvordan kan erfaringerne herfra indarbejdes i en anden generation, som bl.a. skal fremme borgernes involvering i høringsfasen?

Skab plads til alternative planforslag fra borgerne

I anden generation kunne digitale planer åbnes, så de rummede borgernes alternative delforslag til planerne inkl. kort og skitser. I Hals findes de alternative forslag i Plandebatten, men her repræsenteres de udelukkende som tekst, og borgerne er henvist til selv at sørge for tegninger og skitser samt offentliggørelsen af dem. En reguleret adgang for borgerne til de kommunale servere og evt. også software via et CMS-system ville signalere øget mulighed for indflydelse, og dermed motivere dem til at involvere sig. I Hals får deltagerne i Borgergrupperne en adgang, der ligner, via det planforslag gruppen udarbejder, sammen med det nævnte indblik i planlægning, som faglig disciplin. Endelig kunne man forestille sig, at borgernes deltagelse i høringen kunne kvalificeres af en adgang til den baggrundsinformation, som kommunerne er i besiddelse af i form af interne notater og arbejdsrapporter.

Disse forslag til en anden generation af digitale planer peger på, at informationen i forbindelse med borgerhøring kan opdeles i fire lag:

1. Information om vedtagne planer
2. Informationer om planforslag og alternative planforslag
3. Baggrundsinformation, interne notater og arbejdsrapporter

4. Information om planlægning som faglig disciplin

Planvisningen gør information i det første lag tilgængeligt sammen med planforslagene fra andet lag, mens alternative planforslag og det tredje og fjerde lag er potentielle udviklingsmuligheder i 2. generation. Teknologien bag ved denne 2. generation er på plads, og spørgsmålet er så blot, om beslutningstagere og planlæggere er parate til at åbne for disse muligheder. Det vil give mulighed for en mere kvalificeret debat om planerne, og måske trække flere borgere til.

Der kan således arbejdes med informationsindholdet af de digitale planer, men erfaringer fra Hals tyder på, at det digitale format ikke skal stå alene.

Papirplanen er død – papirplanen længe leve

Sammenligner man digitale planer og konkret Planvisningen med det traditionelle præsentationsmedie for planforslag, så rummer papiret stadig fordele. Som hardware og software ser ud nu, så kan digitale planer generelt ikke tilgode-se ønskerne om hurtig navigation for alle brugere. Der kan være nok så mange hyperlinks, men tilbage står, at de fleste brugere orienterer sig og bladrer væsentligt hurtigere igennem en papirplan, end man klikker rundt i en digital. Ligeledes gør digitale planer ofte information fra flere forskellige planlag tilgængelige for brugeren. Her er en hage, at det kan blive svært for en borger at afgrænse det konkrete planforslag i en høringsfase.

Dertil kommer, at papirplanen kan rumme notater, kommentarer og understregninger og dermed honorere nogle af de brugsønsker, som deltagere i borgerhøringer har. Papirets rolle er således gået fra at være det primære lagermedie, til at være et procesmedie. Fremkomsten af en digital planvisning giver bedre tilgængelighed og nye dynamiske præsentationsmuligheder men afløser indtil videre ikke papirformatet. Udvikling af hard- og software kan muligvis senere ændre på denne situation.

Det er således svært at argumentere for, at man fuldstændigt lader den digitale plan afløse papirplanen. Et blik rundt på kontorer og i danske hjem bekræfter, at digitaliseringen ikke afskaffer papiret, nærmest tværtimod. Meget taler dermed for at indarbejde papirplanens fordele i en digital planvisning. Faldgruben i denne sammenhæng er, at der opereres med to sideordnede syste-

mer (fx papirplan opsat i desktop-program og digital plan i CMS), uden at der er en klar rollefordeling imellem systemerne. Et sådant dobbelt system vil være i direkte modstrid med de effektiviseringskrav, der jo også er forbundet med det offentliges udvikling af digital forvaltning. Papirplanen må således overlades rollen som lagermedie, men i borgerhøringen har papiret fortsat en rolle at spille.

Design – nu med borgere og politikere

Selve designprocessen af Planvisningen i Hals har hovedsageligt været et anliggende mellem softwareleverandøren og planlæggerne i kommunen. Dette synes at være en naturlig konsekvens af, at de fleste tidsressourcer ligger her. Men resultatet er, at softwaren får fokus på fase 2 og 4 i kommuneplanprocessen, hvor planlæggerne bruger softwaren, og deres interesser dermed er størst. For at få borgerne til at bruge Planvisningen og Plandebatten i fase 3, offentlighedsfasen, er det nærliggende at involvere netop borgerne i designet af softwaren. Test af brugervenligheden er ikke nok her. Mere vigtigt er det, at få borgernes vinkel ind i de tidlige designfaser, hvor bl.a. informationsstruktur og overordnede faciliteter lægges fast. Det kan nok være svært, at få borgerne til at sidde med om bordet i mange timer, men så må man opsøge dem på hjemmebane gennem undersøgelser, interviews eller workshops for at få deres bidrag med, som primære brugere.

Politikerne har, som beslutningstagere, også en stor rolle at spille i borgerhøringen, som en part i dialog og debat. Ideelt set er de brugere af softwaren i fase 3 og bør involveres i designprocessen. Med deres erfaring i debat og forhandling fra byrådsalen og udvalg, har de desuden et fortrin frem for embedsmænd og planlæggere, når borgernes behov for information og dialog skal indarbejdes.

Internettet er af mange blevet anset for at være det store dyr i åbenbaringen i forhold til at udvikle demokratiet, også det nære i kommunerne. Undersøgelserne af forsøgene med digital borgerhøring i Hals Kommune viser imidlertid, at det er vigtigt at designe softwaren til netop den konkrete kontekst, for at det kommer til at virke efter hensigten. Digital borgerhøring kan således ikke tilsættes som en hyldevare men må tilpasses lokalt, og det gerne med aktiv medvirken af borgere og politikere.

Digitale planer skal bruges og udvikles

Opsamlende kan det siges, at den digitale kommuneplan i Hals har vist sig meget velegnet i forhold til produktion og administration indenfor den fysiske planlægning med tilgængelighed, som en vigtig parameter.

Med digital borgerhøring er sagen mere sammensat. Borgerhøring indenfor fysisk planlægning i kommunerne er en kompleks og vanskelig disciplin, digital eller ej. Men erfaringerne fra Hals viser, at digitale planer skal videreudvikles for at komme til at spille en mere betydende rolle.

Informationen i den digitale plan kan bygges op af flere lag end kommunens planforslag for at blive anvendelig for borgerne i høringsfasen. Alternative planforslag fra borgerne kan hjælpes på vej med grafiske elementer, der kan gøres plads til mere baggrundsinformation, og den kan rumme information om det planlægningsfaglige område.

Designprocessen hen imod det færdige software kan foruden kommunens planlæggere inddrage borgere og politikere. Dermed repræsenteres det politiske og høringsmæssige sammen med produktionen og administrationen, og softwaren kommer til at spille bedre sammen med den konkrete kontekst.

Hvis man kigger på rammerne for brugen af digitale planer, så er situationen den, at papirplanen stadig har en procesrolle at spille for de fleste brugere, specielt i høringsfasen. Den hurtigere navigation og muligheden for at skrive notater betyder noget her.

Set fra borgerne handler borgerhøring om at få indflydelse på de kommunale planer. Derfor er det vigtigt at starte høringen inden hele dagsordenen er sat. Ellers deltager borgerne ikke, uanset om kommunen bruger en digital plan eller ej.

Referencer:

Demokrati på nettet, Offentlighed, deltagelse og digital kommunikation, Lars Torpe et al, 2005

Informationsteknologi i den fysiske planlægning, Torben Kjeldgaard Larsen, under publicering

Digital borgerhøring i en dansk kommune, Henrik Bojsen.

Kan rekvireres på henrik@fbojsen.dk

Future tools for area administration and public participation, Mette Arleth, 2005.

Note

1) Hvis produktionsfasen regnes med, er vores skøn at 99,9 % af planerne der udarbejdes i Danmark på et eller andet tidspunkt er digitale.