



Regional Planlægning

Den regionale udviklingsplan

- Muligheder og vilkår for forankring

Afgangsprojekt

Landinspektørstudiets 10. semester

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Aalborg Universitet

Regional Planlægning

Den regionale udviklingsplan

- Muligheder og vilkår for forankring

Afgangsprojekt

Landinspektørstudiets 10. semester

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Aalborg Universitet

Forfattere: Projektgruppe L10LM.04

Anders Josefsen

Anne Mette Kjær Nielsen

Lars Gilje

Vejleder: Carsten Jahn Hansen

Projektperiode: 1. feb. 2007 - 22. jun. 2007

Oplagstal: 5

Sidetal: 126

Der forefindes selvstændig Appendiksrapport

Layout: Projektgruppe L10LM.04

Tryk: Lasetryk A/S

Synopsis

Med de nye regioner blev der indført en ny plantype, "Den regionale udviklingsplan". Denne plan er omtalt som en "strategiplan", men hvad indebærer det, og hvilke muligheder og vilkår er der for forankring af denne plan? Det er noget af det, denne rapport vil løfte sløret for.

Rapporten bygger på et casestudie af Region Nord- og Midtjylland, samt Dansk Byplanlaboratoriums seminar, afholdt april 2007, omhandlende "Visionære regionale udviklingsplaner".

Casestudiet opdeles i tre analyser, hvor 1. del omhandler organiseringen, strukturen og processen for de to regioner. 2. del omhandler en analyse af praksis i regionerne byggende på interviews af relevante aktører, der er involveret med arbejdet omkring de regionale udviklingsplaner. Det styrende i denne del vil være parametre fremkommet gennem casestudiet. Det drejer sig om forandring, erkendelse, magt og roller, tillid, netværksdannelser og samspil, dialog og processer samt ejerskab og forankring. Gennem de første 2 analyser opnår projektgruppen indsigt i vilkår og muligheder for forankring af de regionale udviklingsplaner. I 3. del af analysen vil teorier på området hjælpe til at forklare de fremkomne synspunkter opnået gennem del 1 og 2. Der vil blive foretaget en diskussion på baggrund af de to første delanalyser, og der vil blive efterspurgt hjælp i teorierne.

På baggrund af projektets analyser kan det konkluderes, at paradigmeskiftet indenfor planområdet afspejler den generelle samfundsudvikling med nedbrydelse af hierarkier og oprettelse af netværk. Qua denne udvikling skal arbejdet og processen med den regionale udviklingsplan ses som en nytænkning indenfor planområdet, hvor netværksdannelse mellem forskellige aktører er en måde at løse fremtidens planlægningsudfordringer på i fællesskab. For at den regionale planlægning kan blive helhedsorienteret, er det vigtigt, at der opnås konsensus igennem arbejdet med den regionale udviklingsplan, da denne plan skal danne inspiration til en sammenhængende planlægning, der senere skal forplante sig i den kommunale planlægning. Mulighederne for forankringen af RUP'en har igennem projektets casestudie vist sig at være mulige, hvis processen tilrettelægges hensigtsmæssigt. Hermed menes, at det er vigtigt, at der eksempelvis tages højde for, at der skal nedbrydes barrierer, oprettes tillid, igangsættes dialog og opnås erkendelse af, at tingene er anderledes end hidtil og nye tider er på vej.



Abstract

With the new regions a new type of plan was introduced, “The regional development plan”. This plan is referred to as a “strategy plan”, but what does that involve, and which possibilities and terms are there for embeddedness of this plan? These are some of the details, which will be revealed in this thesis.

This master thesis is based on a case study of the two regions “North Jutland” and “Central Jutland” and a seminar held by the Danish Town Planning Institute concerning “Visionary regional development plans”.

The case study is divided into three analyses. Part one concerns the organizing, the structure and the process for the two regions. Part two concerns an analysis in practice based on interviews of the competent persons involved in the work relating to the regional development plans. The prevailing elements in this part are the parameters which have appeared through the case study. These parameters are about undergoing change, acknowledgement, power and roles, trust, networking and co-operation, dialogue and processes as well as ownership and embeddedness. During the first two analyses the project group acquires knowledge in terms and possibilities for anchorage of the regional development plans. In the third and last part of the analysis theories in the field helps explaining the submitted aspects achieved through part one and two.

In the view of the analyses this thesis can draw the conclusion that a paradigm shift within the planning area reflects the general developments in society with the destruction of hierarchy and establishment of networks. By virtue of this development the work and process of the regional development plan can be seen as an innovative thinking within the planning area, in which networking among different persons involved in the regional planning can be seen as a way to jointly solve the future challenges within planning.

To achieve a systemic regional planning it is important to obtain consensus through the work with the regional development plan as this plan should give inspiration to a coherent planning that later on can be implemented in the city planning.

The possibilities of embeddedness of the regional development plan have turned out to be achievable in case study of this thesis if the process is organized appropriately. This means that it is important to allow for overcoming barriers, establishing trust, launching dialogues and achieving the acknowledgement that times are changing.

Forord

Denne projektrapport er udarbejdet af projektgruppe L10LM.04 på landinspektøruddannelsens 10. semester på Aalborg Universitet i perioden 1. februar – 22. juni 2007 med henblik på at opnå titlen landinspektør, candidatus(a) geometriae (cand. geom), på engelsk betegnet M. Sc. in Surveying, Planning and Land Management.

Formålet med afgangsprojektet er bl.a: *“At dokumentere, at den studerende selvstændigt er i stand til at planlægge og gennemføre et projektforsløb på et højt fagligt niveau. Afgangsprojektet skal dokumentere den studerendes evne til at anvende videnskabelige teorier og metoder på et tilstrækkeligt højt niveau. Afgangsprojektet skal således udformes med henblik på at dokumentere, at studiets formålsparagraf er opfyldt.”*

[L-studienævnet, 2007, s. 4]

Med den nyligt overståede strukturreform har Danmark fået en helt ny plantype - Den regionale udviklingsplan. Sideløbende med denne proces ses der også nye tendenser og trends i samfundet som øget individualisering, fragmentering og kompleksitet samt en bevægelse fra government til governance. Disse tendenser og trends har indflydelse på mulighederne og vilkårene for forankring af de nye regionale udviklingsplaner.

Formålet med denne rapport er gennem et casestudie at belyse hvilke muligheder og vilkår, der er for forankring af de regionale udviklingsplaner og ydermere at få en indsigt i de nye tendenser og trends, som påvirker samfundet og derigennem indirekte påvirker “det nye plansystem”. Det er ligeledes projektgruppens forventning at få afklaret, hvilken rolle de regionale udviklingsplaner skal spille i fremtidens planlægning.

Rapporten er opdelt i 3 selvstændige dokumenter - denne hovedrapport, en appendiksrapport samt en rapport udarbejdet for Danskbyplanlaboratorium. Rapporten udarbejdet for Dansk Byplanlaboratorium har en central rolle, da den beskriver et

seminar afholdt i Fredericia i april måned 2007. Her var dagsordenen visionære regionale udviklingsplaner, og alle regioner var repræsenteret og mange kommuner ligeledes. Der blev afholdt oplæg på seminaret, hvilket har dannet baggrund for rapporten.

De nye regionale udviklingsplaner skal spille en helt ny rolle i det danske plansystem. Planerne skal ses som en del af en helhed. Dette er også søgt illustreret gennem forsiderne til de enkelte rapporter. Sammen med en 4. rapport, en artikel der vil blive udarbejdet af projektgruppen efter specialeforsvaret, vil de 4 forsider danne et "puslespil" for netop at illustrere, at planlægning i høj grad handler om at få "brikkerne" til at falde på plads. Grunden til, at artiklen først udarbejdes efter forsvaret af specialet er, at projektgruppen ønsker at inddrage erfaringerne og feedback opnået ved selve forsvaret.

Denne rapport henvender sig hovedsageligt til vejleder og sensor, men kan også tænkes at interessere andre, der har et ønske om at få indsigt og kendskab til regionernes nye planinstrument "Den regionale udviklingsplan".

8

Projektgruppen vil gerne takke følgende personer, som har været behjælpelige i forbindelse med spørgsmål omhandlende deres arbejde med den regionale planlægning.

- Dorte Stigaard, Direktør for regional udvikling, Region Nordjylland
- Lars Vildbrad & Anders Debel, Vicedirektør og kontorchef for regional udvikling, Region Midtjylland
- Jane Wiis, Kommunaldirektør, Frederikshavn Kommune
- Per Flemming Laursen, Kommunaldirektør, Morsø Kommune
- Niels Erik Kjærgaard, Kommunaldirektør, Ringkøbing-Skjern Kommune
- Jann Hansen, Ordførende direktør, Silkeborg Kommune

- Julie Abitz, Projektmedarbejder, Dansk Byplanlaboratorium

- Ellen Højgaard Jensen, Direktør Dansk Byplanlaboratorium

Gengivelse fra denne rapport må ikke finde sted uden projektgruppens tilladelse.

Aalborg Universitet, den 22. juni 2007

Anders Josefsen

Anne Mette Kjær Nielsen

9

Lars Gilje



Læsevejledning

I denne rapport er figurer, billeder mv. alle benævnt figurer og nummereret fortløbende. Det vil sige, at først fremkommende figurer nummereres 1, anden figur 2 og så fremdeles. Figurer uden kildehenvisning er udarbejdet af projektgruppen selv.

Citater er angivet i anførselstegn og med kursiv skrift. I tilfælde hvor en mindre væsentlig del er udtaget af citatet illustreres dette med (...). Endvidere er kursiv skrift anvendt til at fremhæve begreber, spørgsmål, titler etc.

Litteraturhenvisninger er angivet efter Harvard-metoden med forfatters efternavn, udgivelsesår og evt. sidetal. Ved henvisninger til litteratur med to forfattere nævnes begge, mens der ved flere forfattere blot angives første forfatter efterfulgt af et al. Yderligere oplysninger herom vil være at finde i litteraturlisten bagerst i rapporten. Placeringen af henvisningen i teksten er afhængig af, om et helt afsnit kræver henvisning til samme kilde. Er dette tilfældet vil henvisningen være placeret efter sidste punktum. Vedrører kilden kun en enkelt sætning, placeres henvisningen før punktum i pågældende sætning. Ved henvisninger til love, vejledninger og andre dokumenter udgivet af ministerier og styrelser mv. er som hovedregel anvendt dokumentets titel. For uddybende oplysninger om kildematerialet henvises til litteraturlisten bagerst i rapporten.

Fodnoter er placeret nederst på de sider, hvor der henvises til dem.



Indholdsfortegnelse

1 Indledning	17
1.1 rapportens struktur	21
2 Regionen i det nye plansystem	23
2.1 Styrket landsplanlægning	29
2.2 Den regionale udviklingsplan	31
2.3 Kommuneplanlægning	35
2.4 Sammenfatning	36
3 Problemformulering	39
4 Metode	43
4.1 Metodologi	45
4.2 Casevalg og metode	50
4.3 Analysedel 1, Regionernes opbygning	52
4.3 Analysedel 2, Praksis i kommunerne	53
4.4 Analysedel 3, Praksis koblet med teori	53
4.5 Konklusion	53

5 Regionernes opbygning

5.1 Overordnede rammer for regionerne

5.2 Region Midtjylland

5.3 Region Nordjylland

5.4 Region Midtjylland vs. Region Nordjylland

6 Praxis i regionerne

6.1 Forandring

6.2 Erkendelse

6.3 Magt og roller

6.4 Tillid

6.5 Netværksdannelse og samspil

6.6 Dialog og processer

6.7 Ejerskab og forankring

7 Praxis koblet med teori

8 Konklusion

55

55

56

60

63

67

68

73

77

84

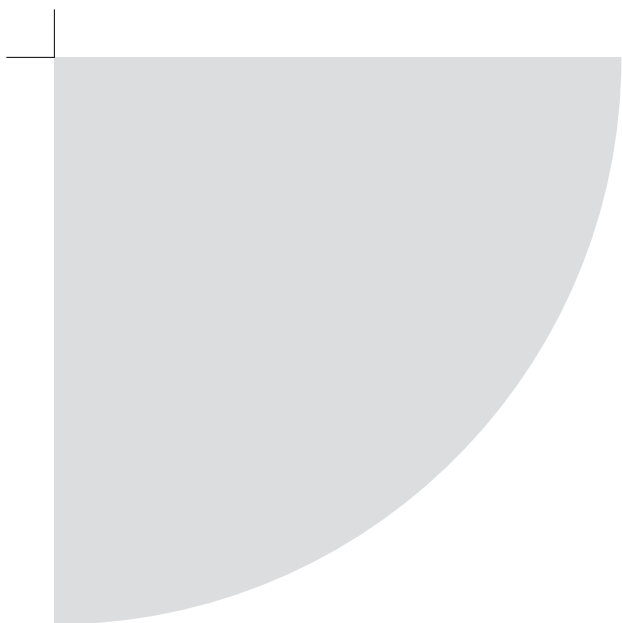
89

96

102

109

117





1 Indledning

Den nyligt implementerede strukturreform er en af de forandringer, der netop er aktuel i øjeblikket. Den vil få stor betydning for den fysiske planlægning, og den måde hvorpå denne planlægning tænkes og udføres, og det vil efter alt at dømme byde på megen forandring rundt om i landet.

Implementeringen af det nye danmarkskort - sammenlægningen af kommunerne og nedlæggelse af amterne og oprettelsen af de fem nye regioner - har åbnet op for en revision af planprocessen. Pga. de forandringstræk og trends, der ses i samfundet i øjeblikket, kan det formodes, at de fremtidige kommuner i højere grad end tidligere vil arbejde sammen på tværs af kommunegrænserne og satse mere på netværksorienteret samspil - i litteraturen benævnt som governance - for at nå mål, der rækker ud over kommunegrænsen. Men hvad karakteriserer denne nye udvikling og hvad har den af betydning for plankulturen? Et eksempel er de nye regionale udviklingsplaner, der på

enkelte områder skal erstatte den nuværende regionplan, som helt er udgået pr. 1. januar 2007.

Tidligere foregik den regionale planlægning ved, at amtskommunerne udarbejdede lovbundne planer, som primærkommunerne skulle indrette deres fysiske planlægning efter. Da ændringerne i plansystemet trådte i kraft, 1. januar 2007, ændredes udformningen af plansystemet, idet den traditionelle arealregulerende regionplan forsvandt. De arealrealregulerende kompetencer og ansvarsområder som tidligere blev forvaltet af amterne vil i fremtiden hovedsageligt blive administreret af de nye 98 kommuner og staten, og den regionale planlægning skal i fremtiden spille en anden rolle end tidligere. De nye regionale udviklingsplaner er strategiplaner for regionernes udvikling og er ikke lovbunden for de enkelte kommuner. Planen skal udarbejdes på baggrund af en tæt dialog mellem kommunerne, erhvervene og undervisningsinstitutioner i regionen samt en intensiv offentlig debat. Desuden er der

med indførelsen af den regionale udviklingsplan nedsat vækstfora, der har til formål at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi til Den regionale udviklingsplan. Udviklingen indebærer, at der nu skal samarbejdes på en anden måde, idet det nu er de enkelte kommuner, der tilsammen har ansvaret for den samlede fysiske planlægning i regionerne. Dette ansvar vil bevirke, at der nu skal oprettes netværk kommunerne imellem, og at de skal forsøge at arbejde på tværs af kommunegrænserne ved at etablere aftaler kommunerne imellem. [MIM, 2006, s. 12-16]

Med indførelsen af det nye plandokument opstår der en række spørgsmål, eftersom regionernes rolle er ændret fra at have været arealregulerende og arealudpegende til nu at skulle indtage en mere strategisk og koordinerende rolle i forhold til den respektive region. Hvorfor er den regionale planlægning ændret fra at være arealregulerende til at være en strategisk plan? Hvordan skal den regionale udviklingsplan opfattes som planinstrument? Som en følge af strukturreformen er kommunerne blevet større, og de har fået et større ansvarsområde angående den fysiske planlægning. Men

der kan stilles spørgsmål ved, hvorfor der egentlig skal udarbejdes en regional udviklingsplan?

Er den regionale udviklingsplan som ny plantype blot et udtryk for, at samfundet ændrer sig?

Samfundsudviklingen er for tiden præget af en bevægelse fra government til governance, hvor de traditionelle hierarkiske styrede forvaltninger og dermed top down principper bevæger sig mod en mere netværksorienteret styreform og således mere bottom up principper.

Betyder indførelse af den regionale udviklingsplan således et opgør med tankegangen om, at den regionale planlægning regulerer ned i detaljerne i de enkelte kommuner? Da de fastlagte retningslinjer for udviklingen er overdraget til stat og kommune, og at det er disse instanser der skal sikre kvaliteten i arealplanlægningen, er det interessant at stille spørgsmålet om, hvilken rolle denne regionale udviklingsplan skal spille?

Med lovforslaget til *Lov om ændring af lov om planlægning* har regeringen fremført, at staten skal have en mere aktiv rolle for at sikre de overordnede planhensyn. Ifølge lovforslaget fremføres det endvidere,

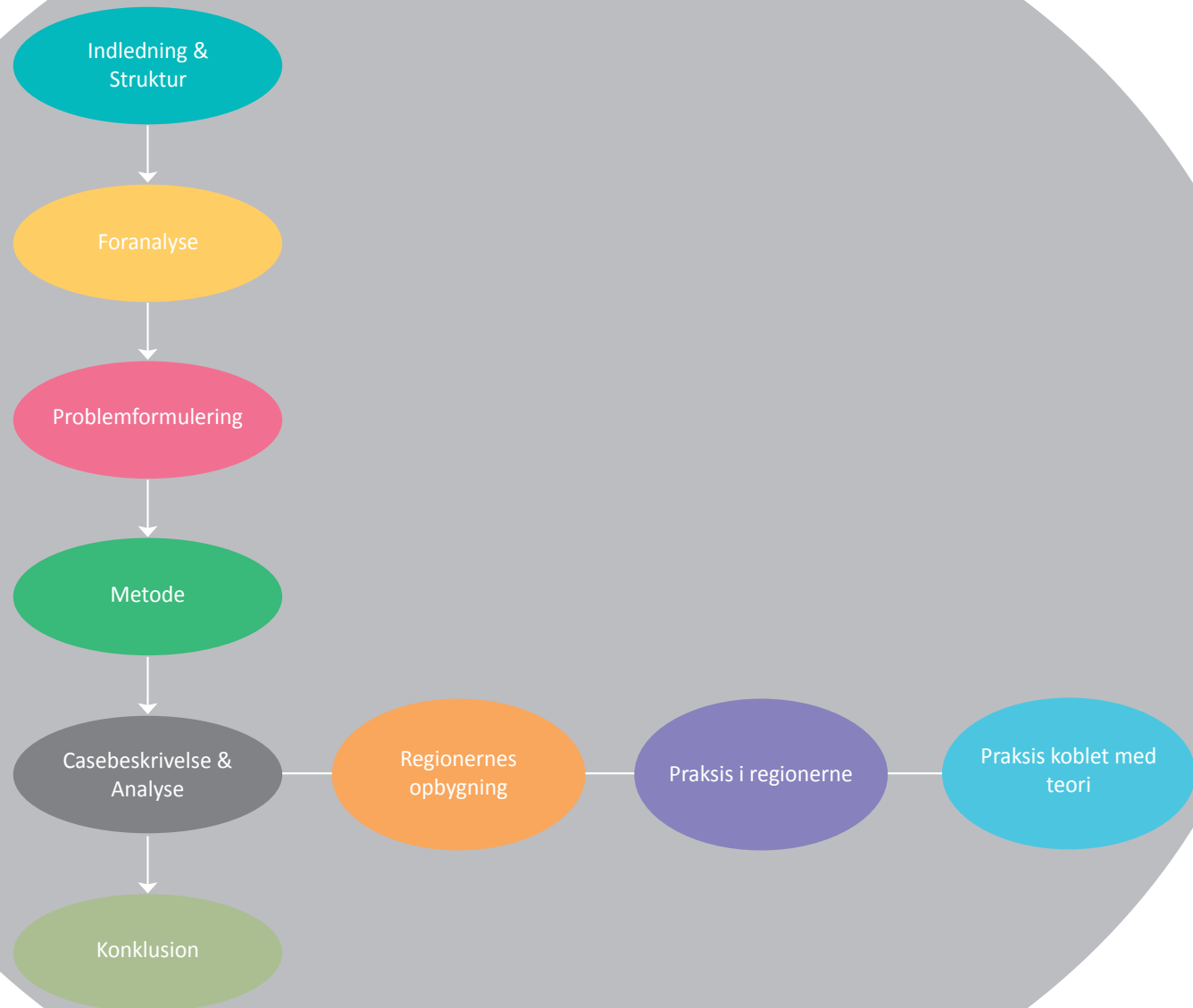
at den regionale udviklingsplan har stor betydning, idet den bidrager til grundlaget for landsplanlægningen samt kommuneplanens udformning og vedtagelse. Dvs. at de nye regionale planer får en form for dobbeltrolle da den fører både opad og nedad i det nye plansystem. Loven klarlægger deslige, at det er kommuneplanen alene, som udgør administrationsgrundlaget for kommunerne, hvorfor den enkelte borger, virksomhed eller andre offentlige myndigheder ikke kan påberåbe sig, at en konkret disposition strider mod den regionale udviklingsplan. Fra statslig side beskrives udviklingsplanernes betydning derfor alene i relation til processen forud for vedtagelse af kommuneplaner eller senere ændringer af eller tillæg til kommuneplaner. Men hvad er motivationen for at udarbejde en strategisk plan på regionalt niveau? Kan en tilsvarende strategisk plan ikke blot udarbejdes på kommunalt niveau eventuelt gennem tværkommunalt samarbejde for at undgå, at to nabokommuner konkurrerer indbyrdes?

Som følge af ophøret med de tidligere regionplaners præcise udpegninger og indførelsen af de strategiske udviklingsplaner er det ikke længere muligt for de nye

regioner at nedlægge veto mod kommuneplanerne, hvilket betyder, at regionerne henvises til dialog. Mulighederne for de enkelte regioners indflydelsesgrad handler derfor i høj grad om at skabe dialog og gennem et bredt samarbejde at sikre regionens fremtid. Men hvordan fordrer man denne dialog og samarbejdet mellem de relevante parter?

Som det fremgår, så har ændringerne i plansystemet åbnet op for mange spørgsmål, hvilket har været med til at danne grundlag for projektgruppens interesse for emnet. For overhovedet at kunne beskæftige sig med emnet, vil det være nødvendigt at skabe en forståelse for det nye plansystems opbygning, men det overordnede formål med nærværende rapport er at belyse hvilke muligheder og vilkår, der er for forankring af de regionale udviklingsplaner. Ydermere er formålet at få en indsigt i de nye tendenser i tilknytning til "det nye plansystem" og søge svar på de mange spørgsmål, der er åbnet op for i den forbindelse. Det er ligeledes projektgruppens forventning at få afklaret, hvilken rolle de regionale udviklingsplaner skal spille i fremtidens planlægning.

Figur 1: Figuren viser hvorledes rapporten er struktureret.



1.1 Rapportens struktur

Dette afsnit vil beskrive rapportens struktur og indhold i de kommende kapitler, se figur 1. For at opfylde formålet med rapporten er den opdelt i to analyser. En foranalyse, der beskriver plansystemets opbygning og relationen til de regionale udviklingsplaner. Foranalysen danner også grundlag for en uddybende problemformulering. Besvarelsen af problemformuleringen sker gennem en hovedanalyse, der falder i tre delanalyser.

1.1.1 Foranalyse og problemformulering

Gennem foranalysen redegøres der for nye samfundstendenser som øget brug af netværksdannelser og en bevægelse fra hierarkiske styreformer mod mere netværksbaserede. Disse tendenser præger også plansystemet i Danmark og har været med til at facilitere strukturreformen og regionen i det nye plansystem. Der vil i foranalysen være en beskrivelse af, hvad strukturreformen og det netværksorienterede samfund har haft af betydning på plansystemets opbygning.

Foranalysen er ydermere med til at svare på nogle af de overordnede spørgsmål, der fremkom i indledningen og er ligeledes med til at indkredse emnet, så der kan opstilles en mere konkret problemformulering, hvor der redegøres for rapportens hovedspørgsmål omkring den regionale udviklingsplan muligheder og vilkår for forankring.

1.1.2 Metode

Metodekapitlet har til hensigt at beskrive og forklare projektgruppens overvejelser i forbindelse med opbygningen af hovedanalysen og forklare den overordnede tankegang, der ligger bag det efterfølgende. Rapportens metodologiske retningslinjer præsenteres ved 5 parametre nemlig aktør/struktur, dialog/processer, værdier, magt og narrativ/historie. Disse parametre har dannet baggrund for undersøgelsen af casen. I kapitlet redegøres også for en tredeling af hovedanalysen, en deskriptiv, analytisk og teoretisk del. Casevalget, der er baseret på interviews og litteraturstudier, samt casemetoden beskrives ligeledes.

1.1.3 Casebeskrivelse og Analyse

Rapportens hovedanalyse vil blive delt op i tre sidestillede analyser. En første deskriptiv analyse omhandlende Region Nordjylland og Region Midtjylland. Regionerne vil blive beskrevet rent organisatorisk og administrativt for derefter at kunne danne et billede af forskelle og ligheder.

Efterfølgende vil interviewene og seminaret fra Fredericia blive brugt til forklare de teser, forestillinger og opfattelser med mere, som regionerne og kommunerne har omkring den regionale udviklingsplans muligheder og vilkår for forankring, og der vil blive præsenteret keywords og tendenser.

I de foregående analyser har casen været styrende og selvforklarende. Den sidste analyse vil samle op på de to foregående og vil diskutere, forklare og underbygge de tendenser og parametre der er fremkommet. Til at søge hjælp, vil relevante teorier som eksempelvis governance-teorier blive inddraget.

1.1.4 Konklusion

Efter analysen vil der være en konklusion, der samler op på den foregående analyse, og en egentlig besvarelse af problemformuleringen vil finde sted.

2 Regionen i det nye plansystem

Den 1. januar 2007 var en skelsættende dag indenfor den fysiske planlægning og plansystemet i Danmark. Strukturreformen trådte i kraft - den største ændring i det kommunale Danmark i de seneste tre årtier. Men næste bølge af udfordringer venter. Kommunalreformen starter en ny æra og betyder nye vilkår for den fysiske planlægning i Danmark. Verden ændrer sig hurtigt og stiller flere nye krav og udfordringer end for bare ti år siden. Selvom teknologien og udviklingen samler verden, og der i højere og højere grad tales om globalisering, ses der samtidigt udviklingstræk som øget individualisering og fragmentering og en opfattelse af, at verden bliver mere og mere kompleks [Bogason, 2000]. Globaliseringen, fusioner og netværkssamarbejder og den nyligt overståede strukturreform er alle indikationer på et samfund i udvikling og betyder en radikal ændring af det samfund vi lever i og dermed også nye udfordringer. Dette er eksempelvis blevet udtrykt ved Jacob Torfing i ugebrevet A4.

"...uanset

hvad politikerne mener, så er netværkssamfundet kommet for at blive. Det er simpelthen naivt at tro, at man kan styre et komplekst og fragmenteret samfund fra centralt hold. Enhver regering er nødt til at tage nogle af samfundets aktører til sig og lytte til dem..."

[Torfing, 2002, s. 18]

Strukturreformen er netop et udtryk for denne problematik og set i forhold til det nye plansystem, så betyder den øgede fragmentering og kompleksitet i samfundet, at den fysiske planlægning og planprocesserne står overfor nye udfordringer. Karina Sehested har ligeledes givet udtryk for denne holdning i hendes bog *Bypolitik mellem hierarki og netværk*, hvor hun argumenterer for en udvikling, der netop går fra den mere traditionelle planlægning med hierarkiske styreformer mod fremtidens fragmenterede og multicentrerede styreformer [Sehested, 2003]. At denne udvikling er en realitet kan også ses på den ændring af

ordbrug og ordforråd, der er sket de seneste årtier. Ord som *staten, magt, autoritet, suverænitet* og *loyalitet* er blevet erstattet af ord som *netværk, individualisering, kompleksitet, fragmentering* og *indbyrdes afhængighed*.

Med de samfundstræk der ses, har den hierarkiske styreform mistet sin dominans og der er en mindre tro på autoriteter samt en øget opfattelse af, at verden bliver mere og mere kompleks. Dette er med til, at der i højere grad skal samarbejdes på tværs af tidligere skel, og at man i stigende grad bliver nødt til at inddrage

flere aktører i forskellige netværk [Bogason, 2000]. Castells beskriver

det ligeledes i sin bog *The rise of the network society*.

Strukturreformen skal også ses som en direkte udløber af en klar tendens der ses i samfundsudviklingen og en ændring indenfor styreformerne. Demokrati og specielt nærdemokrati

"netværkene har med deres fleksible organisationsstruktur vist sig at være velegnede til at opnå resultater i et samfund i forandring, og derfor er både erhvervsliv og det offentlige stærkt optagede af, hvordan de kan bruge disse strukturer til at forny sig."

[Castells, 2000]

må tænkes ind i nye baner og lidt firkantet kan man sige, at der er sket et skifte eller nedtoning af hierarkiske styreformer til mere forhandlingsprægede styreformer, også kaldet en udvikling fra government til governance [Bogason, 2001]. Med den nye form for netværksprægede, fragmenterede og multicentrerede styreform følger også nye metoder for udformningen af politikker. I modsætning til den hierarkiske top-down styring er det gennem den netværksorienterede styreform (governance) mere udprægede bottom-up principper der danner politikken. Politikken skabes

derved mange forskellige steder og i mange sammenhænge i såvel formelle som uformelle organiseringer [Sehested, 2003, s. 12-13].

De tendenser der ses mod mere governanceprægede strukturer spiller også ind på,

hvorledes der tænkes planlægning,

og her er strukturreformen et godt billede.

I forhold til det planlægningsorienterede så handler det om at forbedre planlæggerens magtposition i

forhold til det politiske niveau og indenfor planlovens rammer [Pløger, 2004]. Dette netop fordi der findes mange uformelle netværk og andre kræfter, der udøver stor indflydelse på den offentlige styring og regulering af planlægningen [Sehested, 2003]. Det nye plansystem har afløst et plansystem, der har fungeret i de seneste tre årtier. Med ikrafttrædelsen af det nye system er der tale om så væsentlige ændringer, at det er en betydelig revision af plansystemet.

Fremover skal staten afstikke de overordnede rammer og visioner for planlægningen, mens det bliver kommunernes opgave, at oversætte disse til faktisk fysisk planlægning. De nye fem regioner, se figur 2, får også en central rolle i denne planlægning, da de skal udvikle en ny plantype - Den regionale udviklingsplan (RUP) - men hvad er det for en slags plan? Og hvilken rolle skal den spille i det nye plansystem? Der er fra regeringens side

*"Den 17. juni 2005
vedtog folketinget den nye
planlov som en del af den samlede
kommunalreform. Loven indeholder så mange
ændringer i forhold til det hidtidige plansystem, at
man med rette kan tale om en planlovsreform."
[Østergård, 2005]*

lagt op til, at den nye regionale udviklingsplan vil få karakter af en mere strategisk plan, men hvad indebærer det? Og hvordan skal man opfatte Den regionale

udviklingsplan som planinstrument? Det er nogle af de spørgsmål, som denne rapport vil forsøge at besvare.

Planlægningen, som vi kender den i dag, har sine rødder tilbage til slutningen af 1930'erne, hvor det med byplanloven i 1938 blev muligt at regulere og begrænse rådigheden over privat ejendom. Den seneste

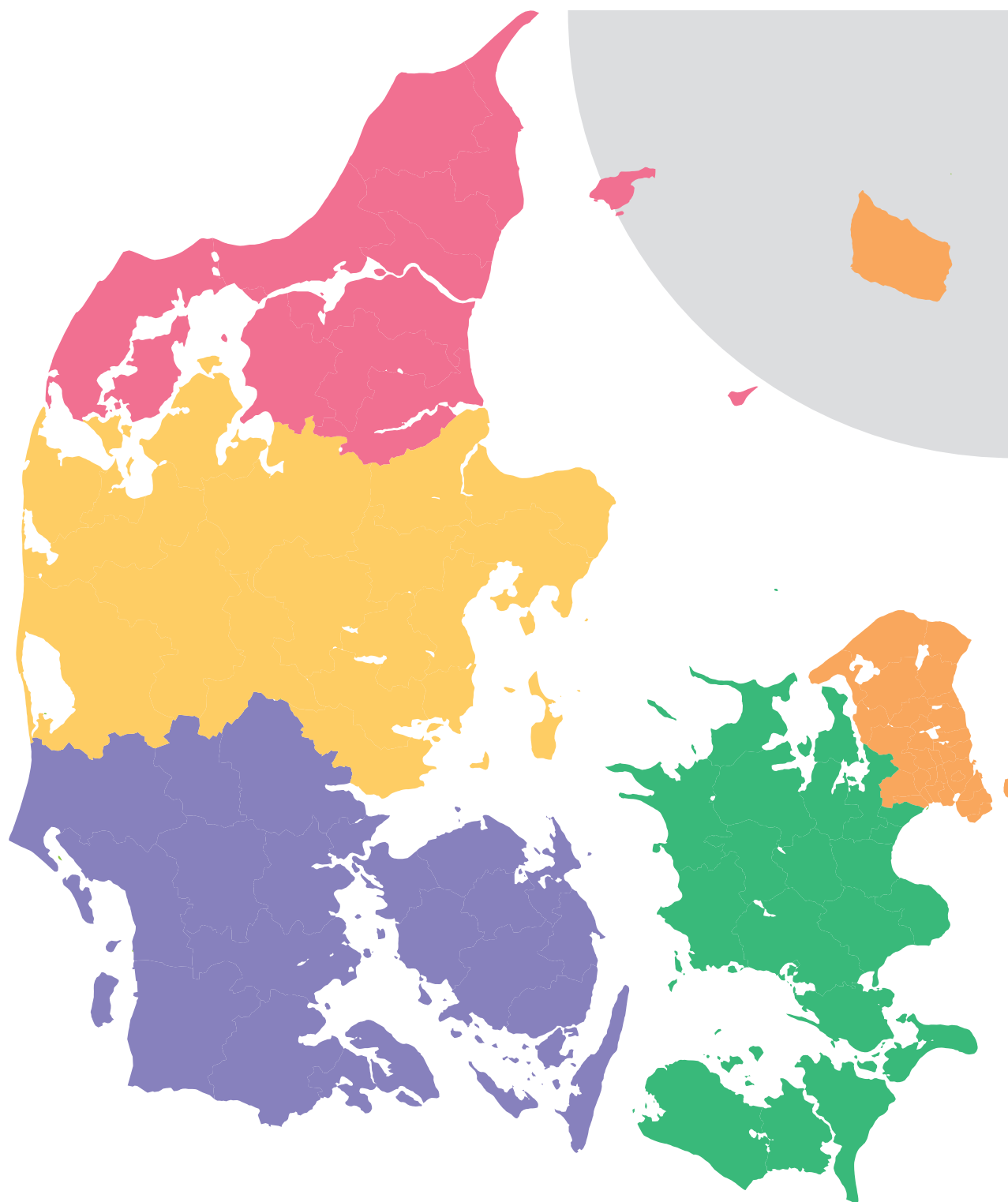
kommunalreform, som udspillede sig i 1970'erne med sammenlægning af ca. 1440 kommuner til 277 og 24 amter til 14 og et ønske om mere decentralisering, medførte også en planlovsreform, som den fysiske planlægning har været styret af de seneste tre årtier. Det centrale ved 70'ernes kommunalreform var, at man ville sikre en decentralisering fra staten til de nye amter og kommuner og en forenkling i forhold til det tidligere planlægningssystem og hovedprincipperne der

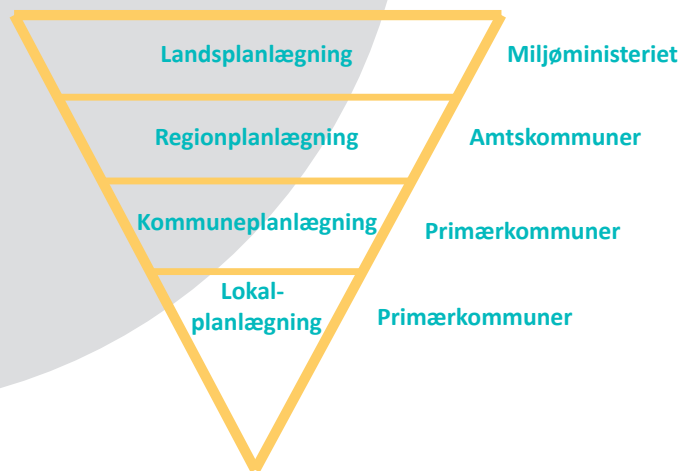
lå bag reformen var forenkling, decentralisering, rammestyring samt borgerinddragelse.

[Rolandsen og Damsgård, 2004]

Et af hovedelementerne for plansystemet før 1. januar 2007 var som sagt, at plansystemet var bygget op omkring rammestyringsprincippet, se figur 3. Her var princippet et hierarkisk afhængighedsforhold mellem de forskellige plantyper, hvor ingen planer måtte stride mod overordnet planlægning. Dette sikrede en overensstemmelse fra den overordnede landsplanlægning ned til lokalplanlægningen.

Figur 2. På figuren til højre ses opdelingen i de 5 nye regioner.





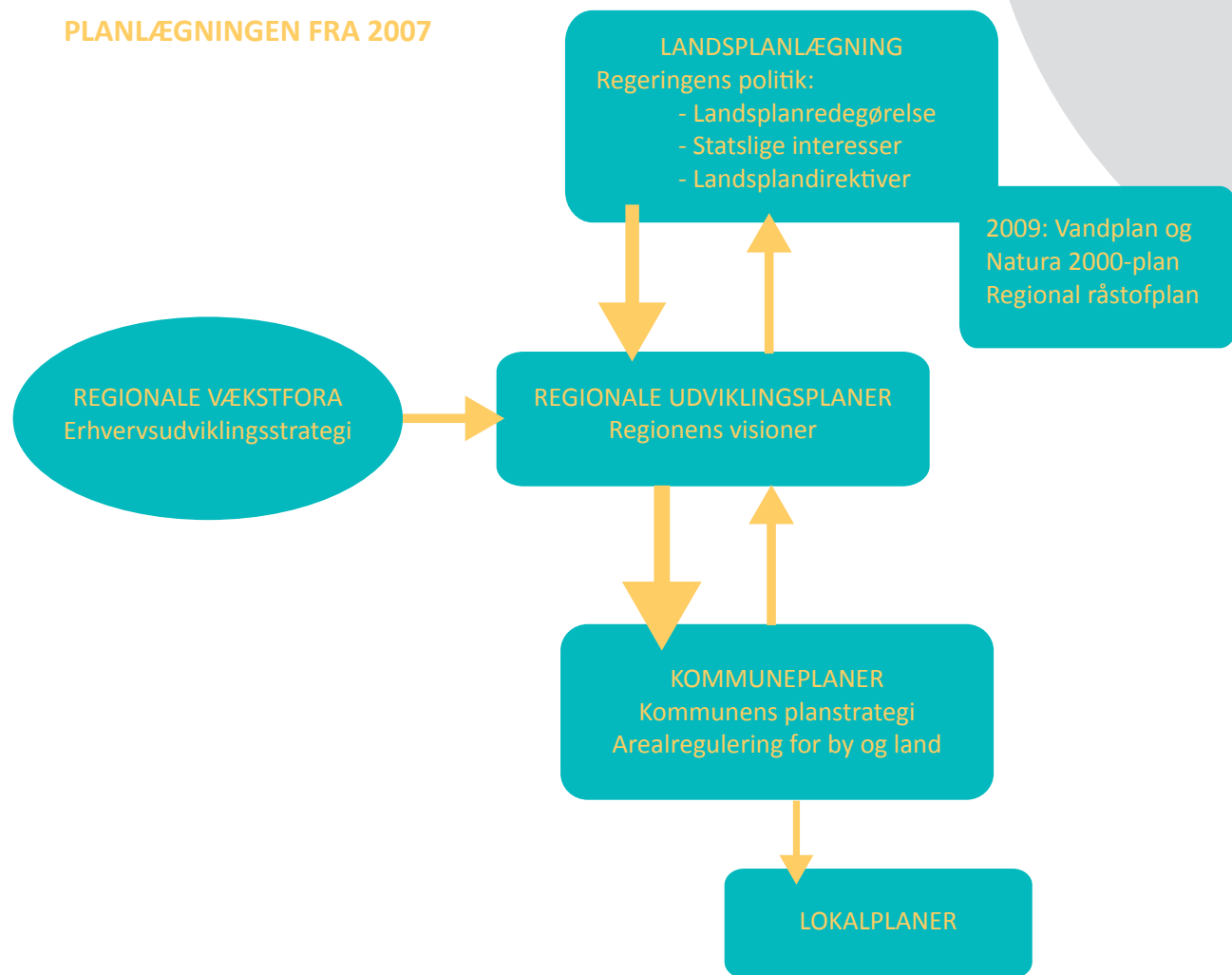
Figur 3. Rammestyringsprincippet i den danske fysiske planlægning: Planer udarbejdet på et niveau må ikke stride mod højere niveauers planer.

En af de væsentligste ændringer, der er gennemført med strukturreformer, er organisationsstrukturen med nedlæggelsen af amterne og tilblivelsen af de fem nye regioner. Det nye kommunale Danmarkskort består af 98 kommuner fordelt på de fem regioner. I denne proces er regionplaninstrumentet forsvundet og fordelt ud mellem staten og kommunerne. Det nye plansystem er derfor bygget anderledes op. De nye kommuner har fået en øget kompetence i den fysiske planlægning

med kommuneplanerne som det centrale dokument. De nye regioner har fået til opgave at udvikle regionale udviklingsplaner, der skal fokusere på de overordnede og mere strategiske visioner for den fremtidige udvikling af regionen. På det overordnede niveau vil staten udarbejde en landsplanredegørelse samt landsplandirektiver. Man kan også sige, at med strukturreformen er flere organisationer blevet inddraget i løsningen af offentlige opgaver, hvilket man også har set over tid. Dette er direkte en bevægelse mod det, vi kalder governance, en bevægelse væk fra den lukkede, hierarkiske og bureaukratiske organisationsløsning for i stedet, at koncentrere sig om løsninger der rammer på tværs af staten, markedet og civilsamfundet. [Bogason, 2001]

Diagram for planlægningen for 2007 ses i figur 4.

PLANLÆGNINGEN FRA 2007



Figur 4. Plansystemet som det ser ud efter strukturreformen. Af figuren ses det, at de regionale udviklingsplaner spiller en central rolle i det nye system. [MIM, 2006, s. 15]

Strukturreformen skal netop ses som en reform af strukturerne, hvorimod det overordnede formål med den fysiske planlægning ikke ændres. Formålsparagraffen i Planloven ændres kun i forhold til amternes nedlæggelse og regionernes opståen, jf. § 1:

"Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk.2. Loven tilsigter særlig, 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte regioner og kommuner....."

[Planloven, 2005]

Dvs. at formålet med planlægningen stadig er at sikre en helhedsorienteret, bæredygtig udvikling, men måden eller strukturen, hvorpå dette skal ske, er blevet ændret.

Strukturreformen og det nye plansystem i Danmark er altså kendetegnet ved strukturelle ændringer og en omstrukturering af kompetencer. Det nye element i plansystemet er Den regionale udviklingsplan, som er kilet ind mellem landsplanlægningen, kommuneplanlægningen og erhvervsudviklingsstrategierne, som udarbejdes af de regionale vækstfora. For at beskrive disse ændringer tages der udgangspunkt i figur 4. Da denne rapport beskæftiger sig med Den regional udviklingsplan, vil der tages udgangspunkt i de planer, som den relaterer til. Dvs. at der tages udgangspunkt i det samspil der ses i figur 4, altså mellem landsplanlægningen, kommuneplanlægningen samt vækstfora.

2.1 Styrket landsplanlægning

Som tidligere er det landsplanlægningen, der er den højst rangerende planlægning i Danmark. Kernefunktionerne

for den fremtidige landsplanlægning vil omfatte fire punkter:

1. Landsplanredegørelse
2. Indsigelsesret (veto) mod regionale udviklingsplaner og kommune- og lokalplaner
3. Landsplandirektiver
4. Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen

[Østergaard, 2005, s. 129]

30

Med strukturreformen har staten fået en aktiv rolle for at sikre de mere overordnede planhensyn i Danmark. I forhold til pkt. 1 "Landsplanredegørelsen", skal denne stadig udarbejdes på regeringens vegne af miljøministeren efter nyvalg og skal fremover rettes mod kommunalbestyrelser og regionsråd frem for mod Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg [L93, 2005, stk. 2.2]. Dette giver mulighed for at udvikle de positive erfaringer med dialog mellem planniveauerne omkring visioner og strategier, inden der udarbejdes bindende arealregulerende bestemmelser [Østergaard, 2005, s. 129].

Jf. pkt. 2 så har staten efter strukturreformen fået pligt til at gøre indsigelse mod regionale udviklingsplaner og kommuneplaner, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser. Proceduren er ikke blevet ændret i forhold til tidligere vetoet, hvor det er miljøministeren, der på egen eller andre ministres vegne, fremsætter indsigelse inden offentlighedsperiodens udløb. Indsigelserne kan eksempelvis dreje sig om forslag til lokalplaner i kystnærhedszonen, der er i strid med planlovens bestemmelser [L93, 2005, stk. 2.2]

Med den ændrede opgavefordeling som strukturreformen har medført, øges anvendelsen af landsplandirektiver, pkt. 3. Dette vil blive nødvendigt med henblik på at sikre placeringen af vanskeligt lokaliserbare anlæg som affaldsdepoter, større infrastrukturanlæg, vindmølleplanlægning etc.

Sidst men ikke mindst vil staten skulle udarbejde en oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen, indeholdende beskrivelser af de bindinger, der vil være for kommunernes planlægning i forskellige ministeriers lovgivning. Disse oversigter skal

udarbejdes umiddelbart før hver kommunal valgperiode.
[L93, 2005, stk. 2.2]

2.2 Den regionale udviklingsplan

Den regionale udviklingsplan er et nyt instrument indenfor den fysiske planlægning, og det er regionernes opgave at udarbejde disse. De nye udviklingsplaner skal sikre den helhedsorienterede, bæredygtige udvikling, og der skal fokuseres på udvikling og strategien til at opnå denne udvikling. Hvor de tidligere regionplaner havde arealforvaltning som et bærende element, er de regionale udviklingsplaner en mere strategisk plan, der skal dække generelle og overordnede aspekter af en regions udvikling [Ebbensgaard, 2006].

I Planlovens § 10 a står anført, at:

”For hver region skal der foreligge en regional udviklingsplan, der tilvejebringes af regionsrådet.

Stk. 2. Den regionale udviklingsplan må ikke stride mod regler eller beslutninger efter § 3.

Stk. 3. Den regionale udviklingsplan skal på grundlag af en helhedsvurdering beskrive en ønskelig fremtidig

udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for

- 1) natur og miljø, herunder rekreative formål,*
- 2) erhverv, inkl. turisme,*
- 3) beskæftigelse,*
- 4) uddannelse og*
- 5) kultur.*

Stk. 4. Den regionale udviklingsplan skal redegøre for

- 1) sammenhængen mellem den fremtidige udvikling og den statslige og kommunale planlægning for infrastruktur,*
- 2) sammenhængen med regionens eventuelle samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder om plan- og udviklingsmæssige emner og*
- 3) de handlinger, som regionsrådet vil foretage som opfølgning på udviklingsplanen.*

Stk.5. Den regionale udviklingsplan skal indeholde et kortbilag, der med overordnede, ikke præcise udpegninger illustrerer det i stk. 3 nævnte indhold i planen.

Stk.6. I det omfang det er muligt efter anden lovgivning, kan regionsrådene fremme realiseringen af den regionale udviklingsplan ved at yde økonomisk støtte til kommuner og private til konkrete projekter.

Stk.7. Regionsrådet kan over for kommunalbestyrelserne i regionen stille forslag til kommune- og lokalplanlægningen.”

[Planloven, 2005]

Med denne lovgivning får en myndighed

- regionerne - for første gang
initiativretten og pligten til
at udvikle regionerne
[Ebbensgaard, 2006].

Som det fremgår
af loven, så skal
regionsrådene
stå i spidsen
for at få en plan,
hvor regionsrådenes
visioner og strategier
for regionens udvikling er
beskrevet.

*”Udviklingsplanen
udtrykker regionrådets visioner for
den samlede fremtidige udvikling af regionen på
tværs af sektorområder. Den regionale udviklingsplan skal give
et samlet fremtidsbillede af regionen og dens territoriale struktur
.... En række regionale organer udarbejder planer og strategier på
forskellige sektorområder Den regionale udviklingsplan binder
disse planer og strategier sammen og tegner et fælles
billede for regionens samlede udvikling.”*

[L93, 2005, Ad § 10 a, stk.3]

Som anført i stk. 3 skal Den regionale udviklingsplan være et billede af regionsrådets samlede vision for udviklingen i indenfor områderne, natur og miljø. Herunder rekreative formål, erhverv inkl. turisme, beskæftigelse, uddannelse samt kultur. Derudover skal den regionale udviklingsplan formulere regionsrådets overordnede vision for den fremtidige udvikling af regionens byer, landdistrikter og udkantsområder. Det er ifølge lov om planlægning ligeledes regionsrådets opgave at beskrive

de eventuelle mulige samarbejder ud over regionens

grænser, det være sig andre regioner
som lande. Regionsrådene har

altså med den nye plan fået
et instrument, der kan stå
i spidsen for en bred
dialog, der er nødvendig
for at skabe en samlet
udvikling omkring, hvad
en region skal leve af i
fremtiden [Nielsen, 2005].

Det er lov om planlægning, der
udstikker rammerne for den regionale

udviklingsplan, men de enkelte områder, som planen skal beskrive, er reguleret af den specifikke lovgivning omhandlende sektorområderne. Den er dermed bundet op på et omfattende lovgrundlag. I kølvandet på den regionale udviklingsplan følger der tre andre strategier, det drejer sig om en erhvervsudviklingsstrategi, en beskæftigelsesstrategi samt en lokal agenda 21 strategi.

Erhvervsudviklingsstrategien udarbejdes af regionens vækstforum, jf. figur 3. Beskæftigelsesrådet udarbejder beskæftigelsesstrategien og det er regionsrådet, der udarbejder den lokale agenda 21 strategi. Udover disse tre strategier er der i de regionale udviklingsplaner blevet en flig fra de tidligere regionplaner, nemlig en enkelt sektorplan, råstofplanen. Det er regionsrådets opgave at inddrage relevante aktører i udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan således, at der sikres et bredt ejerskab af planen. [Ebbensgaard, 2006]

Et af de vigtigste regionale organer er det regionale vækstforum. I vækstforaene sidder der repræsentanter fra regionen, kommunerne, det lokale erhvervsliv, videninstitutioner samt arbejdsmarkedets parter. I

kraft af denne brogede forsamling stiller det store krav til processen. De mange modsatrettede interesser der er repræsenteret skal diskuteres, og der skal opnås konsensus omkring regionens udvikling for, at der kan skabes en stærk region i den globale konkurrence. [Nielsen, 2005] Vækstforaene skal komme med indspil til den regionale udviklingsplan i kraft af udarbejdelsen af den regionale erhvervsstrategi, se figur 4. Regionsrådene skal basere deres udviklingsplan på erhvervsstrategien, som også skal indgå som bilag i planen. Dog skal erhvervsstrategien ligge inden for rammerne af lovgivningen, der udgør grundlaget for den regionale udviklingsplan. Dette betyder, at erhvervsstrategien ikke må stride imod den ønskede fremtidige udvikling, som den regionale udviklingsplan beskriver [L93, 2005, Ad § 10 a, stk. 3, erhverv, inkl. turisme]. Det er endvidere i vækstforaene, der skal udvikles initiativer til at forbedre de regionale og lokale vækstvilkår, og de skal komme med indstillinger til regionsrådet om anvendelsen af rådets egne midler til erhvervsudvikling og til staten om EU's strukturfondsmidler [Nielsen, 2005]. Rent lovgivningsmæssigt er det lov om erhvervsfremme, der udstikker rammerne for de regionale vækstfora.

I formålsparagraffen står anført at:

“Formålet er at styrke udviklingen i dansk erhvervsliv gennem fremme af konkurrenceevne og globalisering ved anvendelse af foranstaltninger, der sigter mod:

- 1. at forbedre og udbygge rammerne for virksomhedernes vækst, internationale samarbejde og samhandel,*
- 2. at fremme tilpasningen i erhvervsstrukturen til konkurrenceforhold, miljøforhold og den samfundsmæssige udvikling i øvrigt,*
- 3. at fremme den regionale erhvervsudvikling,*
- 4. at styrke de offentlige myndigheders samarbejde om erhvervsudvikling og*
- 5. at udvikle samarbejdet mellem offentlige myndigheder og de private erhverv om erhvervsudvikling.”*

[Lov om erhvervsfremme, 2005, § 1]

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at målet med etableringen af de regionale vækstfora har været, at styrke den regionale erhvervsudvikling ved at inddrage

relevante aktører i beslutningsprocessen samt at sikre en bedre sammenhæng fra den nationale vækstpolitik ned til den regionale og lokale indsats [Lov om erhvervsfremme, 2005, bem. kap. 1].

I forhold til den regionale udviklingsplan, så er der i § 10 i lov om erhvervsfremme anført, at erhvervsudviklingsstrategien udgør en del af grundlaget for regionernes udviklingsplaner [Lov om erhvervsfremme, 2005, § 10, stk. 2]. Regionsrådene skal således basere den regionale udviklingsplan på vækstforaenes erhvervsudviklingsstrategier [Lov om erhvervsfremme, 2005, bem. kap. 5, Ad d].

I forhold til realiseringen af den regionale udviklingsplan, får regionsrådene stillet nogle muligheder til rådighed i kraft af lovgivningen. Det drejer sig om:

- forslag til nye planinitiativer over for staten og kommunerne indenfor regionen,
- økonomiske midler med hjemmel i sektorlovgivningen,
- indsats i beskæftigelsesråd,

- igangsættelse af kulturtilbud med regional udviklingseffekt og gennem benyttelse af retten til at indstille om placering af ungdomsuddannelser,
- indsigelsesretten, der som en nødbremse kan bruges mod kommuneplaner, der er i strid med beskrivelsen i den regionale udviklingsplan.

[L93, 2005, pkt. 2.6]

I forhold til staten får de nye regioner en mulighed for at foreslå nye planinitiativer, og derudover får de koordinerende rolle i forhold til kommunernes indspil til statens landsplanlægning. Dermed vil de regionale udviklingsplaner også få en central rolle, når vi taler om indspil til landsplanlægningen. [L93, 2005, stk. 2.6]

Med den regionale udviklingsplan bliver der gjort op med tanken om, at den regionale planlægning regulerer og styrer ned i detaljen i den enkelte kommune. Når nu planen ikke længere er arealregulerende og styrende, hvad skal den så kunne? Det bliver statens og kommunernes opgave at sikre arealreguleringen, og den regionale udviklingsplan skal være en del af denne

proces, men nu på en helt anden måde end tidligere kendt [Nielsen, 2005].

2.3 Kommuneplanlægning

Pr. 1. januar er kommuneplanen blevet den bærende plantype. Kompetencen omhandlende det åbne land, der tidligere var at finde i regionplanerne, er nu flyttet til kommunerne. Dvs. at kommuneplanen skal indeholde mål for udviklingen i både byerne og det åbne land. Kommuneplanen skal stadig udmøntes indenfor rammerne af den regionale udviklingsplan, men denne indeholder dog ikke en detailstyring, som de tidligere regionplaner, af kommunernes planlægning. Efter planlovens § 3 må kommuneplanen ikke stride mod landsplandirektiver, vandplaner, natura 2000 planer. [L93, 2005, stk. 2.7]

Kommuneplanen i den nye struktur kommer til at bestå af tre dele og en planstrategi. Hovedstrukturen skal indeholde de overordnede mål for udvikling og arealanvendelse. Anden del skal omfatte retningslinjer for emnerne i kommuneplankataloget samt rammer for indholdet af lokalplaner, og den tredje del skal bestå

af kort, der viser afgrænsede arealer med tilknytning til rammerne og retningslinjerne. [Planloven, 2005, § 11, stk. 2-3] En kommune kan gøre indsigelse mod en anden kommunes planforslag, hvis det har en betydelig indvirkning på kommunens udvikling, og her kommer regionsrådet i spil, hvis de to kommuner ikke kan blive enige om en løsning. Hvis de to kommuner ikke ligger i samme region indstilles stridsspørgsmålet til miljøministeren. [Planloven, 2005, § 29b]

2.4 Sammenfatning

36

Samfundet er dynamisk og konstant under udvikling, men der er perioder, hvor der sker større samfundsændringer end andre. Indenfor det danske plansystem har der igennem tiden været mange forandringer og som nævnt betegnes 1970'ernes kommunalreform som en af de større omstruktureringer af den fysiske planlægning. Efter mere end 30 år med det velkendte rammestyringsprincip, hvor princippet var et hierarkisk afhængighedsforhold mellem plantyperne på de forskellige niveauer, har implementeringen af strukturreformen 1. januar 2007 atter sat gang i en større omstrukturering af det danske plansystem.

Udover ændringerne indenfor den fysiske planlægning er der ligeledes generelle tendenser og trends, der præger samfundsudviklingen. Disse mere generelle forandringer omhandler bevægelser fra hierarkiske styreformer mod en mere fragmenteret samt netværksorienteret styreform - også betegnet som en udvikling fra government til governance. Denne overordnede samfundsudvikling peger på en bevægelse sig mod et mere fragmenteret og multicentreret samfund, hvilket derfor synes at påkalde en vis interesse for hvilke krav, der stilles til den fysiske planlægning i et sådant netværks- og procesorienteret samfund.

De strukturelle forandringer betyder blandt andet, at de arealforvaltningskompetencer, der tidligere blev varetaget af amterne, nu er fordelt ud på det statslige og kommunale niveau med undtagelse af enkelte områder, der er overgået til de fem nye regioner. På planlægningsområdet betyder det, at regionerne skal udarbejde en regional udviklingsplan, der overordnet set skal omhandle en strategisk planlægning af den respektive regions udvikling. Planen skal udarbejdes gennem samarbejde mellem såvel politiske som

erhvervsmæssige aktører, hvori visionerne for regionens udvikling opstilles. Det er hermed hensigten, at den regionale udviklingsplan, på grundlag af en helhedsvurdering, skal beskrive den ønskelige fremtidige udvikling for den enkelte regions byer, landdistrikter og udkantsområder. Eftersom planlægningen på det regionale niveau har udviklet sig fra at omhandle planlægning på et arealforvaltningsniveau til kravet om en strategisk planlægning, stilles der nye krav til planens udarbejdelse og indhold. Dette pga. at det er herigennem, at selve fundamentet for forankringen og konsensus af planen skal skabes. Som følge af at styreformer skifter fokus og samfundet udvikler sig, vil dette få konsekvenser for den fysiske planlægning. Det vil derfor i den forbindelse være interessant at belyse, hvorledes denne nye form for planlægning afspejles af de bevægelser, der sker indenfor den generelle samfundsudvikling, idet den strategiske planlægning netop skal danne grundlaget for regionernes fremtidige udvikling i den internationale konkurrence.



3 Problemformulering

I det efterfølgende vil projektets problemstilling blive præciseret samt en afgrænsning af analyserammen.

Som beskrevet i indledningen og foranalysen er der sket forandringer indenfor den fysiske planlægning, men i lige så høj grad indenfor styreformerne. Der er igennem de sidste årtier sket en ændring fra hierarkiske styreformer til i dag en mere netværksstyret organisation. Samfundet og dermed også plansystemet er i dag præget af en overvægt af interesser som de tidligere hierarkiske styreformer ikke har kunnet håndtere, hvorfor den netværksorienterede styreform har vundet indpas [Sehested, 2003]. Altså en bevægelse der går mod et netværks- og procesorienteret samfund. Denne styring gennem netværk har tillid, ligeværd og fællesskabsfølelse som fundament, og processen fører til fælles forståelse, konsensus og ligeværdighed [Sehested, 2003], [Pløger, 2004]. Det politiske system samt planinstitutionerne i dag møder i højere og højere grad stærke, uformelle netværk med store vidensressourcer og økonomisk

magt. Derudover støder man også i dag i højere grad ind i lokale policy-netværk, der ligeledes repræsenterer vidensressourcer og magtfulde handlingskapacitet [Pløger, 2004].

I forbindelse med strukturreformen har der været, og er der stadig, mange udfordringer. Nogle af udfordringerne omhandler ændringerne af rammestyringsprincippet og uddelegering af de arealforvaltningsopgaver, der tidligere lå i amterne til kommunerne og staten. Men en af de største udfordringer ligger uden tvivl i regionerne idet deres rolle, status og herigennem identitet er blevet ændret. Der tales om, at det tidligere var *amternes kommuner*, men nu er *kommunernes region*. Med dette skal forstås, at måde hvorpå planlægning, på det regionale niveau, udøves og opfattes, er ændret. Tiderne, hvor den regionale planlægning styrer langt ned i detaljen i den enkelte kommune, er forbi. De tidligere regionplaner skabte et overblik og fastlagde retningslinjerne for udviklingen i kommunerne, men

det er nu op til staten og kommunerne at sikre denne kvalitet i arealplanlægningen [Nielsen, 2005]. Regionerne vil stadig være en del af denne proces, men nu på en ny måde.

Udover de mentale forandringer er der i planloven lagt op til stor metode- og indholdsfrihed i forbindelse med processen og udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner.

40

Ændringerne på det regionale niveau og det at regionerne i fremtiden skal stå for implementeringen af det nye plandokument, Den regionale udviklingsplan, sammenholdt med de tendenser, der ses indenfor styreformerne gør, at vi finder det interessant at beskæftige os med den regionale udviklingsplans rolle i plansystemet samt dens muligheder og vilkår for forankring. Ligeledes finder vi dette interessefelt interessant idet, det endnu er et meget snævert udforsket området, da der ikke findes litteratur eller tidligere erfaringer indenfor feltet i dansk sammenhæng. Dette leder frem til den overordnede problemformulering som lyder således:

Projektet skal belyse og diskutere, hvilken rolle den regionale udviklingsplan skal spille i det nye plansystem set i konteksten til de netværksorienterede styreformer.

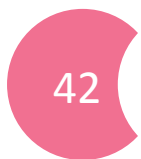
Derudover skal projektet forsøge at beskrive hvilke muligheder og vilkår der er for forankring af den regionale udviklingsplan?

Fra regeringens side er der lagt op til, at den nye regionale udviklingsplan vil få karakter af en mere strategisk plan, men hvad indebærer det? Og hvordan skal man opfatte den regionale udviklingsplan som planinstrument?

Der ønskes med disse spørgsmål at opnå indgående kendskab til, hvilken størrelse den regionale udviklingsplan er, og hvilken rolle den skal spille i forhold til det øvrige plansystem. Ydermere ønskes det

at sammenholde den regionale udviklingsplan med den styringsmæssige kultur mod mere netværks- og procesorienterede strukturer, der præger samfundet i øjeblikket.

Det efterfølgende kapitel omhandlende metode vil indeholde en beskrivelse af, hvorledes undersøgelsen og besvarelsen af de foregående problemstillinger gribes an. Beskrivelsen vil omfatte de valgte analyser og begrundelsen herfor.



4 Metode

I dette kapitel redegøres for de metodiske overvejelser i forbindelse med projektets indhold. Metodevalget er afgørende for projektets udformning, idet den valgte metode skal skabe dokumentation for videnskabelig kvalitet og gyldighed af projektet. Metoden skal således kvalificere, at projektets problemstilling undersøges systematisk og videnskabeligt for herigennem at skabe pålidelighed, der kan stå for en kritisk granskning.

Nærværende projektrapport er med sit fokus på vilkårene og mulighederne for forankring af regionale udviklingsplaner et studie af menneske og samfund, hvor det drejer sig om menneskets evne og vilje til omstilling i et konstant skiftende samfund. I dette tilfælde drejer det sig om ændringer i den fysiske planlægningskultur herunder bl.a. det øgede fokus på den strategiske planlægning, som eksempelvis staten har sat fokus på igennem planstrategier, projekt om fornyelse af planlægningen og Plan09's initiativ.

Hensigten med denne projektrapport er dog ikke at måle, hvorvidt der er tale om succes eller fiasko for henholdsvis planproces og implementeringen af planen, eftersom den første udviklingsplan i de enkelte regioner stadig er under udarbejdelse. Det vil derimod være interessant at fokusere på etableringen af processen for udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan. Ud fra de tendenser og meninger der skabes igennem projektrapportens undersøgelse, skal der identificeres væsentlige elementer, som kan medvirke til besvarelsen af projektets problemstilling.

Selve undersøgelsen af planprocesserne vil ske gennem en empirisk analyse, der skal klarlægge, på hvilken måde bevægelsen fra den arealudpegede planlægning til en strategisk planlægning, gennem samarbejde med forskellige aktører, i praksis udmøntes. Det vil således være muligt igennem den empiriske undersøgelse at belyse, hvilke forandringer der sker i praksis. Det er ikke hensigten at efterprøve teorier på

området, men derimod at undersøge, hvilke vilkår og forankringsmuligheder udviklingsplanerne har i forhold til planprocessen. Der er valgt et bredt empirisk arbejdsfelt, da forankringsmulighederne formodes at favne bredt. Da der er tale om en helt ny form for planlægning, og at dermed ikke foreligger erfaringer på området (i Danmark), vil det være en fordel at arbejde bredt rent empirisk. Der vil med denne tilgang kunne komme betragtninger fra flere involverede parter i processen, hvorved man vil kunne få flere holdninger til samme sag frem i lyset. Dermed kan der skabes et bedre og bredere billede af den reelle virkelighed, da man kan holde de forskellige holdninger op mod hinanden.

For at strukturere og kvalificere projektets undersøgelsesmetode opstilles der udvalgte metodologiske retningslinjer, der skal medvirke til at redegøre for, hvad der fokuseres på i projektets undersøgelse. Dette fokus skal være med til at generere muligheder for besvarelsen af projektets undersøgelsesspørgsmål. Den metodologiske tilgang er valgt med henblik på et casestudie af muligheder og vilkår for forankring af den regionale

udviklingsplanlægning og dens processer i praksis. Dette vil efterfølgende blive kombineret med teori indenfor området, hvilket angår processer i forbindelse med planudarbejdelser.

Styrken ved at anvende case-studier til at undersøge, hvordan den regionale udviklingsplanlægning kan foregå i fremtiden er, at der tages udgangspunkt i nogle konkrete planlægningsprocesser, hvor begreber, beskrivelser og analyser herfra sker gennem en induktiv arbejdsgang, idet de enkelte cases fortæller sin egen historie. Herefter er det intensjonen, at det, på grundlag af casens egen fortælling, vil være muligt at se, hvilke begreber der kan fremkomme vedrørende regional udviklingsplanlægning. Casen vil give nogle bud på, hvad der er væsentligt i forbindelse med mulighederne og vilkår for forankring, og derefter vil teori blive benyttet til at kvalificere, udbyde og forstå de forklaringer m.m., som casen har at byde på.

I de efterfølgende afsnit præsenteres projektets design-ramme bestående af en metodologi, der skal medvirke til at sikre, at casene belyses bredt. De opstillede

metodologiske retningslinjer skal være bærende for, hvad der skal fokuseres på igennem projektets undersøgelse. Ved at opstille metodologiske retningslinjer sikrer det en ramme for, hvad projektgruppen skal holde som fokus. I forlængelse af de metodologiske retningslinjer præsenteres casevalg og casemetode, der vil beskrive hvordan casestudiet gribes an, og hvad der er lagt vægt på. Dette vil være med til at give projektgruppen det mest optimale fundament for at besvare projektets problemformulering.

4.1 Metodologi¹

Metodologien skal være med til at forklare hvad det er projektgruppen fokuserer på - altså en slags designramme for projektet. Metodologien er udarbejdet med inspiration fra Bent Flyvbjergs perspektiver i *Magt og rationalitet Bind II*, og skal hjælpe projektgruppen til at forklare rollen og sammenhængen til casevalg og casemetode. Dvs. at metodologien fremkommer med måder, hvorpå projektgruppen kan fokusere undersøgelsen på. Grundlaget for at bruge metodologiske

¹Metodologi defineres som læren om metoder og fremstilling af disse til brug for videnskaben. [Fremmedord, 2007]

retningslinjer er netop at have en ramme for, hvad det er der ledes efter i casestudiet. Projektrapporten bygger på et studie af, på hvilken måde regional udviklingsplanlægning skal foregå i fremtiden, hvilket casestudiet skal medvirke til at belyse. Hvis ikke der opstilles metodologiske retningslinjer, vil dette studie kunne gå i mange retninger. I kraft af at projektets analyse er kvalitativ, eftersom undersøgelsesområdet er holdningspræget og udpræget subjektivt, er det vigtigt at få klarlagt, hvad det er, man fokuserer på igennem sin undersøgelse. Ved at have retningslinjer at holde casestudiet op på, vil undersøgelsen have et decideret formål, og de metodologiske retningslinjer skal derfor være med til at beskrive, hvad der fokuseres på igennem projektets undersøgelse. Dette er også med henblik på at kunne besvare problemformuleringsspørgsmålene bedst muligt.

Grunden til, at projektgruppen vælger at lade sig inspirere af Flyvbjergs perspektiver skyldes argumentationen om, at studiet af menneske og samfund aldrig har været - og sandsynligvis aldrig vil blive - som naturvidenskaberne ment som, at det vil blive

normalvidenskabeligt, da menneske og samfund er under konstant forandring, og derfor kan man ikke opstille forklarende og forudsigende teorier. [Flyvbjerg, 1994, s. 160]

I forbindelse med dette projekt vil det sige, at det ikke vil være optimalt at vælge en fremgangsmåde, der tager udgangspunkt i teorier. Her er nemlig tale om et studie af menneske og samfund - et studie af muligheder og vilkår for forankring af den regionale planlægning i et samfund under udvikling (nye styreformer, strukturreformen etc.). Herunder også menneskets (politikeres, erhvervsfolks, planlæggeres, borgeres og andre interessenters) indflydelse på denne proces - vil udgangspunktet i stedet være, at casen vil være selvforklarende. Denne fremgangsmåde til et studie af mennesker og samfund, benævner Flyvbjerg som Aristoteles' *phronesis*-begreb, hvor der er fokus på værdirationalitet og praksis [Flyvbjerg, 1994, s. 160]. Det vil, som tidligere nævnt, efterfølgende være muligt at bruge/inddrage relevante teorier til at kvalificere, udbyde og forstå de forklaringer m.m., som casen er fremkommet med.

De næste afsnit vil beskrive, hvilke retningslinjer projektgruppen har valgt som styrende gennem casestudiet.

4.1.1 Aktør og struktur

Denne metodologiske retningslinje fokuserer på såvel aktører som strukturer, hvor aktøren defineres som de forskellige politiske og administrative deltagere på henholdsvis kommunalt, regionalt og statsligt niveau. For at få en vis brede inddrages også andre interessenter som eksempelvis erhvervslivet. At disse aktører er interessante at involvere skyldes, at de i kraft af deres deltagelse og senere medvirken til implementeringen af den regionale udviklingsplan spiller en central rolle, men samtidig er det ligeledes interessant at belyse, hvad navnlig de kommunale politikeres motivation er for at deltage i den regionale udviklingsplanlægning. For de regionale politikere er det interessant at undersøge, hvordan disse vil medvirke til, at den regionale udviklingsplan kommer til at spille en central rolle i den kommunale planlægning.

Strukturerne vil referere til de strukturelle rammer med relevans for den regionale planlægning, hvilket vil være det danske plansystem, hvor myndighederne er henholdsvis stat, regioner og kommuner. Strukturerne gælder ikke kun i forhold til organiseringen og setupet i forhold til den regionale udviklingsplan, men i lige så høj grad de strukturelle tendenser, der påvirker aktørerne. Her er der eksempelvis tale om samfundsstrukturelle tendenser som netværksdannelser, nye dialogformer og en øget fokus på processer. Men også den øgede individualisering og fragmentering, som præger samfundet. Opfattelsen af en mere kompleks verden har en betydning for, hvorledes der tænkes planlægning og derigennem, hvorledes de strukturelle rammer opstilles.

Foruden fokus på aktører og strukturer vil det være interessant at koncentrere sig om forholdet mellem aktørniveau og strukturniveau - altså relationerne imellem. Relationerne omfatter de handlinger aktørerne foretager sig, og hvad de bliver påvirket af og opfanger udefra. Eller nærmere betegnet, hvor indflydelsen kommer fra.

Denne aktør og struktur tilgang udtrykker dermed en kombination af en top-down og bottom-up tilgang, idet analysen centrerer omkring, hvorledes de forskellige planniveauer har tiltænkt eller vil realisere de mål og politikker, som den regionale udviklingsplanlægning skal udtrykke og repræsentere. Endvidere hvorledes de øvrige aktører forsøger at øve indflydelse og i særdeleshed, hvilke vilkår og muligheder der vil være for at opnå konsensus og dermed mulighed for at forankre og implementere planlægningen. Ligeledes udtrykker tilgangen de samfundsstrukturelle tendensers indvirkning på aktørerne og dermed også selve processen.

4.1.2 Dialog, processer og relationer

Som det blev nævnt i foranalysen er den regionale udviklingsplanlægning udgangspunktet for en bred dialog i de enkelte regioner omhandlende den samlede udvikling i regionen og dennes fremtid. Det skyldes, at der i forbindelse med udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan inddrages relevante aktører for herigennem at sikre et bredt ejerskab af planen, men da de forskellige aktører oftest har divergerende interesser, er det netop

vigtigt at fokusere på betingelserne for dialog og herved også for planprocesserne. Det er gennem dialogen og selve processen, at der skabes fælles relationer, der kan være med til, at danne grundlag for fælles forståelse og ejerskab af det endelige produkt. Man kan derfor også spørge, hvad er vigtigst - målet eller vejen mod målet?

I denne projektrapport opereres der på den ene side med den type dialog, som foregår mellem beslutningstagerne og andre centrale aktører på området og på den anden side dialogen mellem de forskellige planniveauer, nærmere betegnet dialogen mellem stat >< regioner, region >< kommuner og mellem stat >< kommuner. At der er sat fokus på dialogen skyldes, at den spiller en central rolle, når det drejer sig om samarbejde. Men også i den forbindelse at dialogen spiller en væsentlig rolle med henblik på at opnå tilfredsstillende resultater angående de regionale udviklingsplaners indhold. Dialogen skulle gerne være med til at opnå konsensus omkring indholdet af den regionale udviklingsplan, men derudover er dialogen også med til at skabe en tillid mellem de involverede og er derigennem med til at fordre en god proces.

4.1.3 Magt og værdier

Med spørgsmålet om den regionale udviklingsplans muligheder og vilkår for forankring fremspringer et spørgsmål omkring magtforhold. Hvilke magtforhold findes der i det nye planlægnings samarbejde på de forskellige planlægningsniveauer, og har det en indflydelse på forankringen? Det, at holde et fokus på magtforhold, værdier og handlinger hos aktørerne i det nye samarbejde, vil hjælpe til at forstå plankulturen og baggrunden for styre- og samarbejdsformerne.

Med henblik på forankringsmuligheder og vilkår for de regionale udviklingsplaner er det væsentligt, at der i forbindelse med planprocesserne vedrørende indholdet af planerne, kommer indspil fra de enkelte regioners kommuner. Kommunernes engagement, rolle og magt spiller en central plads, når det gælder forankringen. Dette skyldes, at hvis ikke regionerne er lydhøre og samarbejdsvillige overfor kommunerne vil udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner være nytteløs, da de skal virke for kommunerne. Men vil kommunerne være med - eller vil der opstå rivalisering mellem kommunerne?

Magtparameteren indeholder, hvis den bruges rigtig, mange muligheder. Såfremt kommunerne med de respektive regioner står sammen og opnår enighed omkring de grundlæggende værdier, vil de stå stærkt overfor staten. Men hvad bliver statens rolle, hvis der opstår stridigheder i den regionale dialog?

4.1.4 Narratologi/historie

Med denne metodologiske retningslinje ønskes det at undersøge og udpege de specielle og enkeltstående hændelser, der kan dreje planprocessen i en bestemt retning. Hvilke konkrete aktører og hændelser indgår i processerne, som er essentielle i forbindelse med klarlæggelsen af, hvilke muligheder og vilkår den regionale udviklingsplanlægning har for forankring.

Det historiske aspekt har til formål at danne en forståelse af og sikre en helhedspræget og kontekstnær tilgang til, hvorledes den regionale planlægning har foregået hidtil. Selv ved et eksempel som den regionale udviklingsplan, der er et nyt element i planlægningen, er der forudgående hændelser, der influerer på udviklingen. Eksempelvis findes der forskelligheder i måden, hvorpå

Region Midtjylland og Region Nordjylland har tilrettelagt processen.

Denne forståelse søges opnået dels på baggrund af foranalysen omhandlende "Regionen i det nye plansystem", hvor traditionel regionplanlægning sættes i forhold til den nye regionale strategiske planlægning. Det vil således på baggrund af historisk betingede forklaringer og baggrunde være muligt at sætte undersøgelserne af den regionale udviklingsplans rolle i en kontekst, og dermed vil den analyserede case kunne forstås bedre. Netop ved at have en forståelse af, hvorledes den regionale planlægning har foregået hidtil, træder den ændrede planlægning således tydeligere i karakter.

Ved en undersøgelse af narratologien/historien ønskes det således, at få en forståelse af bagvedliggende hændelser, der kan være med at beskrive løsninger og initiativer vedrørende muligheder og vilkår for den fremtidige regionale planlægning.

4.2 Casevalg og metode

Til undersøgelse af projektets problemstilling tager projektrapporten udgangspunkt i et casestudie, da denne metode er velegnet til at udfylde rammerne for den undersøgelse projektgruppen har opstillet i de metodologiske retningslinjer. Casestudiet er primært baseret på dokumentstudier, samt interviews med forskellige aktører i forbindelse med udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan. I det følgende opstilles kriterier for caseudvælgelse og casemetoder. Som indledning til casestudiet argumenteres der kort for casevalg og casemetode. Selve casestudiet skal betragtes som svaret på, hvordan projektets problemstilling gribes an.

Det optimale vil være at inddrage samtlige fem nye regioner, hvorved rollebeskrivelsen af den regionale udviklingsplan kan tydeliggøres ud fra et sammenligningsgrundlag regionerne imellem, idet udviklingsplanerne formodes at være forskellige i de enkelte regioner. Af ressourcemæssige årsager udvælges to regioner - Region Nordjylland og Region Midtjylland

- hvilket skyldes deres geografiske beliggenhed med henblik på at foretage interviews face to face.

Udarbejdelsen af regionale udviklingsplaner trådte lovgivningsmæssigt først i kraft pr. 1. januar 2007, men Region Nordjylland er allerede nået langt i henhold til arbejdsprocesserne, hvilket ligeledes er projektgruppens motivation for at udvælge denne region som case. Det interessante ved at inddrage Region Midtjylland er blandt andet, at deres udviklingsplanlægning baseres på tæt dialog specielt med regionens kommuner samt deres Anna Amalia-projekt. Projektet har til formål at inddrage borgerne i planlægning ud fra dialogmøder, debat- og idéudveksling på nettet. Region Midtjylland adskiller sig fra Region Nordjylland ved, at der i Region Midtjylland er oprettet midlertidige udvalg i løbet af processen, mens Region Nordjylland fra start fastlagde, hvilke temagrupper der fokuseres på.

Formålet med interviewene er altså at indsamle viden om, hvordan den regionale udviklingsplan skal fungere, herunder hvilken rolle den kan spille i den fremtidige fysiske planlægning. Interviewformen vil være delvis

struktureret, hvormed der menes, at hvert interview er initieret ved at lade interviewpersonen introducere sig og derefter beskrive hans eller hendes rolle i relation til udarbejdelsen og dermed procesdelen i forbindelse med den regionale udviklingsplan. Det er således hensigten, at interviewpersonen ved at bruge sine egne termer og begreber vil åbne mest muligt op for sin viden på området, frem for at skulle forklare sig ud fra projektgruppens prædefinerede termer og begreber. Det er således intensjonen, at de involverede interviewpersoner italesætter begreber, hvorved det herigennem vil være muligt at belyse den regionale udviklingsplans rolle, samt kvalificere hvilke muligheder og vilkår de regionale udviklingsplaner har for forankring.

I og med at projektgruppen har valgt, at lade interviewpersonen introducere sig selv og beskrive relationen og rollen i den regionale planproces, vil interviewpersonen føle sig mere afslappet og dermed være mere åben overfor de stillede spørgsmål. Formuleringen af de forskellige spørgsmål har også stor vægt, idet "*korrekt*" formulerede spørgsmål gerne skal forhindre, at interviewpersonerne netop får indtryk af, at

de skal forsvare eller begrunde deres rolle eller deltagelse i planlægningsprocesserne. Det er dermed væsentligt, at interviewpersonerne ikke anser spørgsmålene som et "angreb", hvorfor spørgsmålene hverken er positiv eller negativ betoned. Der vil desuden blive fokuseret på *hvordan spørgsmål* pga. projektgruppens særlige interesse i at beskrive og analysere relationer og processer. Ved at stille *hvordan spørgsmål* undersøges og fortolkes resultaterne altid i forhold til processerne, der førte til dem. Et eksempel på dette kan være spørgsmålet "*Hvordan ser I/du samspillet mellem stat - region - kommune?*" Her spørges ind til dialogen og processen mellem de forskellige planniveauer for at belyse, hvorledes dette er blevet tilrettelagt af henholdsvis staten - regionerne og kommunerne.

For at strukturere interviewene, så det ikke bliver fuldstændige interviewfortællinger, har projektgruppen udarbejdet et spørgekatalog, der er uddybet nærmere i Appendiks A. Dette vil fungere som en slags tjekliste gennem hvert interview, hvorved det sikres, at alle områder belyses i hvert interview. Interviewspørgsmålene er blevet dannet med de

metodologiske retningslinjer in mente, men ligeledes på baggrund af de erfaringer som projektgruppen har erhvervet ved deltagelse i Dansk Byplanlaboratoriums seminar i Fredericia. Hvis der eksempelvis kigges på den metodologiske retningslinje omkring dialog, processer og relationer, er der i spørgekataloget opstillet et spørgsmål der lyder; *"Hvordan har I tilrettelagt processen omkring den regionale udviklingsplanlægning/plan?"* Dette spørgsmål udspringer direkte fra den metodologiske retningslinje og spørger ind til processerne bag den regionale udviklingsplan. Et andet spørgsmål, som fremkommer fra samme metodologiske retningslinje, er spørgsmålet *"Hvem ser I/du som de centrale aktører?"* Dialog og relationer er vigtige elementer i forbindelse med den regionale udviklingsplan, og især dialogen og relationerne mellem de involverede aktører, men hvem er det man gerne vil henvende sig til? Og hvem vil man gerne italesætte og skabe en dialog med? Det er netop dette, spørgsmålet vil spørge ind til.

Ved at undersøge to regioner med et forskelligt udgangspunkt for planprocessen samt at inddrage de erfaringer og udtalelser, der fremkom på Dansk

Byplanlaboratoriums seminar i Fredericia, er det intentionen, at der skal identificeres og karakteriseres relevante variable. Det forventes at variablene underbygger de tendenser og trends, der ses i samfundet i øjeblikket - som beskrevet i indledningen og foranalysen. Det kunne eksempelvis dreje sig om øget brug af netværk eller magtrelationer. Variablene der forsøges identificeret skal medvirke til, at den overordnede case kan forklare sig selv og hermed medvirke til besvarelse af projektets undersøgelsesspørgsmål.

Selve analysen vil falde i tre dele, og disse beskrives i det efterfølgende.

4.3 Analysedel 1, Regionernes opbygning

Første delanalyse er en deskriptiv analyse af strukturerne i henholdsvis Region Midtjylland og Region Nordjylland. Den deskriptive analyse skal danne en grundlæggende forståelsesramme og medvirke til at give en karakteristik af nogle af de strukturelle forhold, der spiller ind i de to regioner. Det primære fokus vil være på selve organiseringen af arbejdet omkring den regionale udvik-

lingsplan i de to regioner. Den overordnede forståelse, der bliver dannet igennem denne deskriptive analyse skal fungere som baggrundsviden for den videre praktiske og teoretiske analyse i henholdsvis delanalyse 2 og 3.

4.4 Aanalyssel 2, Praksis i regionerne

I den anden delanalyse, der er projektets empiriske del, foretages der en analyse af forskellige aktørers holdninger og forventninger til vilkårene og mulighederne for forankring af den regionale udviklingsplan. I kraft af at disse holdninger er subjektive, er de metodologiske retningslinjer med til at danne baggrund for, hvad der er fokuseret på igennem analysen.

Ud fra de interviews der er foretaget, vil der blive opstillet en række variable, der skal indgå i karakteristikken af, hvad der er relevant og centralt i forhold til projektets undersøgelsesspørgsmål. Disse variable vil blive diskuteret og underbygget med udsagn fra de interviewede aktører og andre kilder.

4.5 Analyssel 3, Praksis koblet med teori

I den tredje og sidste delanalyse anskues projektets analyse af praksis i forhold til teoretiske aspekter. Der vil søges hjælp i eksisterende teorier, for derigennem at diskutere, forklare og underbygge de tendenser og parametre der er fremkommet i de første to analyser. Dermed vil der blive skabt en forståelse og forklaring på de tendenser, der ses fra regionernes og kommunernes side.

4.6 Konklusion

Efter gennemførelse af projektets analyser vil der være en konklusion der samler op på projektets undersøgelsesspørgsmål.

Konklusionen vil ikke være udtømmende, da der er mange aspekter i spil. Den skal derimod ses som et forsøg på at afrunde de elementer, der har været diskuteret igennem delanalyserne.



5 Regionernes opbygning

Som det fremgår af foranalysen er planlægningen i øjeblikket præget af strukturreformen, men ligeledes præges den af generelle trends og samfundsændringer, som øget fragmentering, individualisering og globalisering. Ydermere er planlægningen præget af ændringer i styreformer, hvor netværksorienterede organiseringer har påvirket de hierarkiske styreformer, hvilket også har afspejlet sig i de nye regioners organisationer.

Grundet de trends og ændringer i samfundet som er beskrevet i rapportens kapitel 1 og 2, vil det være interessant at belyse, hvad det har haft af indvirkning på regionernes organisering og proces. Dette kapitel vil derfor afklare, hvorledes Region Midtjylland og Region Nordjylland har tacklet opgaven - specifikt hvordan regionerne er organiseret rent politisk og administrativt. Organiseringen indenfor sundhedsområdet og det sociale område vil ikke blive beskrevet, da denne rapport udelukkende beskæftiger sig med regional udvikling.

5.1 Overordnede rammer for regionerne

Med de nye regioner kom også en særskilt lov omhandlende regionerne, nemlig "Lov om regioner". Af lovens kapitel 2 fremgår hvilke opgaver de nye regioner skal varetage, og her er de regionale udviklingsopgaver specificeret. Det er bl.a. beskrevet i § 5 stk. 2, at regionsrådene er forpligtiget til at udarbejde regionale udviklingsplaner, samt at nedsætte vækstfora. [Lov om regioner, 2005, § 5]

Ligeledes fremgår det af lovens § 6, at regionsrådet skal etablere et kontaktudvalg bestående af regionsrådets formand og borgmestrene for kommunerne i regionen. Regionsrådsformanden vil derforuden fremtræde som formand for kontaktudvalget. [Lov om regioner, 2005, § 6]

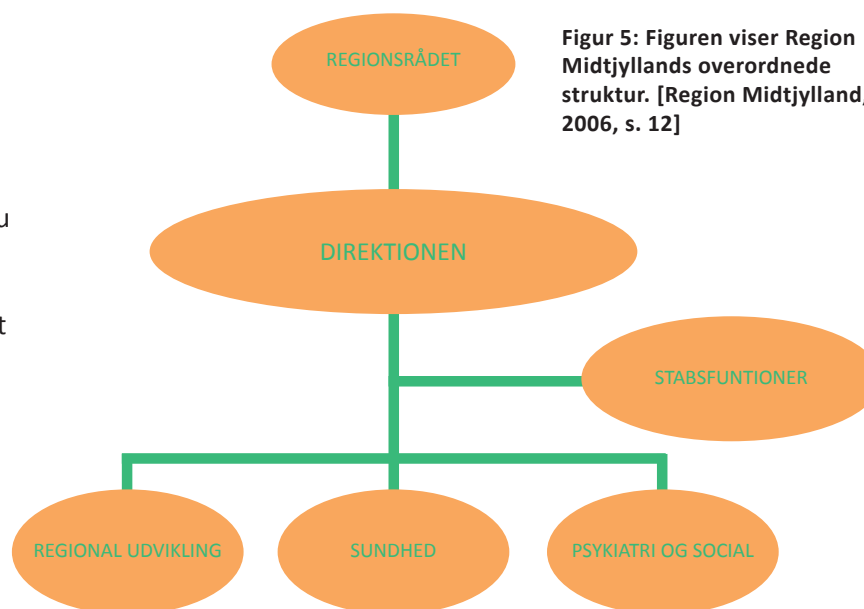
Vedtagelsen af lov om regioner har medført, at regionerne ikke hører under den kommunale styrelseslov, som amterne gjorde tidligere. Som konsekvens af den

nye lov, jf. lovens kapitel 3, så ændres den politiske styreform fra det traditionelle udvalgsstyre til et forretningsudvalgsstyre. Dermed får regionen mulighed for at gøre brug af dialogfora og andre forskellige midlertidige udvalg og mulighed for at sidde med i forskellige bestyrelser og institutioner. Sammen med ændringerne i regionernes ansvarsområder, hvor blandt andet regional udvikling er blevet en ny vigtig opgave, vil det betyde, at politikerrollen ændrer sig, og det stiller igen nye krav til den måde, hvorpå processerne bliver tilrette lagt, og hvordan det administrative system skal betjene og understøtte det politiske niveau. Samtidigt er de økonomiske rammer for regionerne også blevet ændret. Mens amterne havde et selvstændigt ansvar for at tilvejebringe en stor del af deres finansiering gennem skatteudskrivninger, så finansieres regionerne nu udelukkende gennem bidrag fra staten og kommunerne, herunder takstbetalinger. Regionernes økonomi er opdelt i tre særskilte sektioner, nemlig sundhedsområdet, det sociale område og regional udvikling. [Lov om regioner, 2005, kapitel 3], [Region Midtjylland, 2006, s.6]

Disse nye foranstaltninger, der er beskrevet ovenfor, har som sagt indflydelse alle fem regioner deriblandt Region Nord- og Midtjylland. Foranstaltningerne har indflydelse på, hvorledes regionerne skal organiseres og dermed også implicit mulighederne og vilkårene for forankring af den regionale udviklingsplan.

5.2 Region Midtjylland

Den overordnede struktur for Region Midtjylland er som illustreret i figur 5.



Figur 5: Figuren viser Region Midtjyllands overordnede struktur. [Region Midtjylland, 2006, s. 12]

Som det fremgår af figur 5, så ledes Region Midtjylland af et regionsråd, som har tilknyttet et forretningsudvalg, og direktionen udgør den øverste administrative ledelse. I Region Midtjylland er der etableret en direktion med én regionsdirektør og tre direktører, som på vegne af den samlede direktion har ansvaret for hvert deres område, jf. figur 5. Region Midtjyllands overordnede organisation består af tre opgaveudførende sektorer som følger de økonomiske sektorer, nemlig psykiatri- og socialområdet, sundhedsområdet og området for regional udvikling. Herudover er der etableret en række administrative stabsfunktioner med tilknytning til direktionen. Dvs. at der er én direktør, der har ansvaret for hver deres sektorområde og selve direktionsansvaret for det fælles administrative område er fordelt mellem de fire medlemmer af direktionen. [Region Midtjylland, 2006, s. 12]

Hvert af de tre sektorområder har tilknyttet en stabsfunktion, men herudover er der i Region Midtjylland etableret fem fælles stabsafdelinger (Fællesstabene): Regionssekretariatet, HR, Regionsøkonomi, It og Kommunikation. Fællesstabene er et supplement, eller en

”støttefunktion” for de tre øvrige områder. Den primære opgave for de fem fælles stabsafdelinger er, at sikre og formidle samarbejde og koordination på tværs af hele organisationen. [Region Midtjylland, 2006, s. 12-13] Dermed har fællesstabene en central rolle i regionen, da de så at sige har virke som bindeled mellem de tre sektorområder.

At Region Midtjylland, som de øvrige regioner, er en stor størrelse rent bemandingsmæssigt er understreget af, at den samlede bemanning for Region Midtjylland omfatter i størrelsesordenen 25.000 årsværk, med et samlet driftsbudget på 20 milliarder kr. i 2007. Og til dette beløb skal anlægsudgifter på i alt 775 mio. kr. lægges oveni. Hovedparten af budgettet bliver benyttet i driftsorganisationen, mens stabsfunktionerne udgør ca. 690 årsværk. [Region Midtjylland, 2006, s. 13] Regional udvikling står for 130 årsværk [Region Midtjylland, 2006, s. 40].

Måden hvorpå Region Midtjylland har organiseret sig har direkte indvirkning på den regionale udvikling. Som det fremgår af ovenstående, er regionen er stor

størrelse, og det at få "søsat" denne tanker er et stort projekt i sig selv og stiller store krav til organiseringen og processerne. Organiseringen med fællesstabene gør, at man i regionen kan få en sammenhæng mellem de forskellige sektorområder, og dermed også mulighed for at få skabt et større fundament for at opnå succes. Hvis man ikke kan opnå sammenhæng og enighed internt i organisationen, og hvis der skabes spild mellem de forskellige afdelinger/områder, vil dette smitte af på muligheder og vilkår for forankring.

58

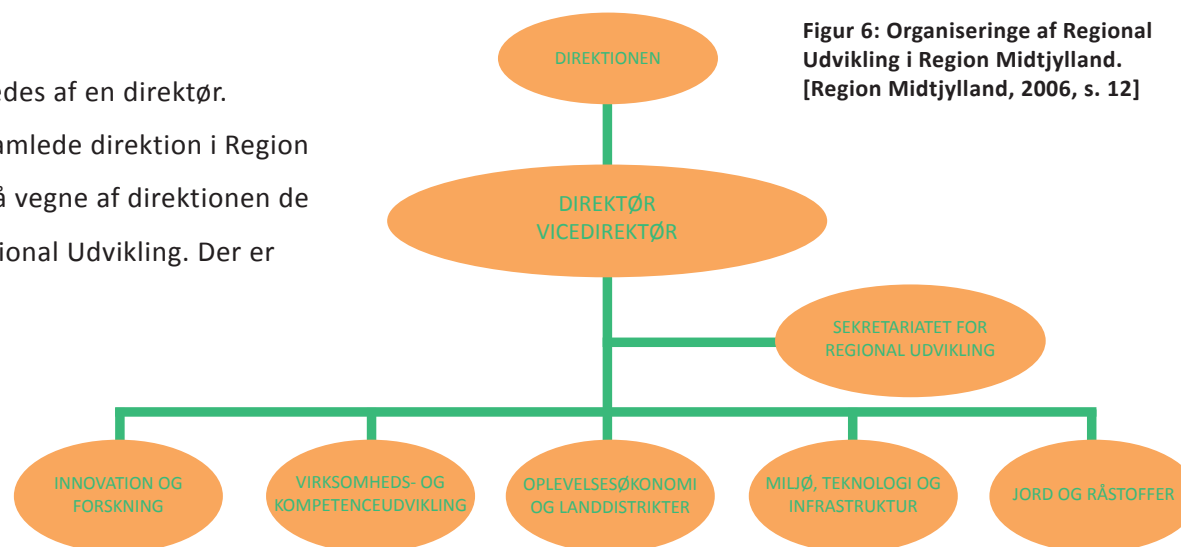
5.2.1 Regional udvikling i Region Midtjylland

I Region Midtjylland har man organiseret den regionale udvikling som vist i figur 6.

Selve den regionale udvikling ledes af en direktør. Direktøren er medlem af den samlede direktion i Region Midtjylland og han varetager på vegne af direktionen de daglige direktionsopgaver i Regional Udvikling. Der er

tilknyttet en vicedirektør (Lars Vildbrad), der fungerer som direktørens stedfortræder og vicedirektøren fungerer ligeledes som leder af Sekretariatet for Regional Udvikling. De øvrige områder ledes af afdelingschefer, som alle har reference til direktionen, dog er der indsat en vicedirektør for Jord og Råstoffer. [Region Midtjylland, 2006, s. 40]

Man har i Region Midtjylland valgt at organisere den regionale udvikling som en netværksorganisation² [Region Midtjylland, 2006, s. 39].



Dette er gjort for at løse opgaverne på den mest hensigtsmæssige måde. Argumentet fra regionens side har været:

"At netværksstyring er det rationale, der bedst bibringer en organisation den nødvendige fleksibilitet, dynamik og resultatorientering for netop at kunne løse den stigende mangfoldighed af komplekse opgaver". [Region Midtjylland, 2006, s. 39]

I processen omkring den regionale udvikling har Region Midtjylland oprettet en række midlertidige udvalg, som er nedsat i forbindelse med den regionale udviklingsplan, eksempelvis udvalget for uddannelsesområdet og disse udvalg skal komme med bidrag til RUP'en [Vildbrad og

²En netværksorganisation har åbne grænser og mange kommunikationskanaler, hvilket gør det muligt for mennesker at mødes hurtigt og direkte. Ideen bag netværksorganisering er, at organisationer organiseres så de opfylder de aktuelle krav til opgaveløsningen, og så den hurtigt kan ændre sig i takt med omgivelsernes forandringer. Organisationen skal være fleksibel nok til at kunne tilpasse sig aktuelle forhold. En netværksorganisation kan betragtes i flere strukturer, som ligger over hinanden og er viklet ind i hinanden, men som har hvert sit formål. Det er en diffus og foranderlig struktur hvor mennesker er i dialog med hinanden og bidrager til ydelser til andre mennesker. [Lone Dalsgaard & Jan Bendix: Netværksorganisering – etablering og ledelse af netværk som ny organisationsform. Børsens Forlag 1996.]

Debel, 2007, s. 28]. Endvidere har regionen et projekt ved navn Anna Amalia kørende. Dette projekt er skabt for at skabe opmærksomhed omkring processen af den regionale udviklingsplan. 24 markante kvinder er blevet udpeget til italesætte relevante temaer, hvor det primært omhandler RUP-emnerne [Vildbrad og Debel, 2007, s. 30].

Den måde hvorpå Region Midtjylland har organiseret den regionale udvikling viser tydeligt, at der er fokus på netværk, ejerskab og forankring. Man har valgt en netværksorganisation for netop, at skabe åbenhed og facilitere de tendenser og trends der ses i samfundet. Med de nye regioner er man også nødt til at tænke nyt - også organisationsmæssigt. De midlertidige udvalg skal være med til at "åbne" processen op, så man kan få skabt dialog i nye former - og dermed få involveret aktørerne. Valget omkring Anna Amalia taler ligeledes for, at man prøver at tænke nyt og skabe mulighed for at komme ud i nogle helt andre sammenhænge og netværk end tidligere, og derigennem skabes ejerskab og forankring af den regionale udvikling. [Vildbrad og Debel, 2007, s. 30-31]

5.3 Region Nordjylland

Som den midtjyske region er Region Nordjylland en stor offentlig virksomhed med 10-11.000 ansatte og en samlet omsætning på ca. 8-9 mia. kr. Selve stabsfunktionerne udgår ca. 500 årsværk, hvor de ca. 60 går til regional udvikling. Regionen har tre overordnede opgaver, hvor driften og udviklingen af sundhedsvæsenet er den største. Derudover drejer det sig om at levere ydelser til kommunerne på social- og specialskoleområdet samt at stå for den regionale udvikling. [Region Nordjylland, 2006, s. 3-4]

60

Man har fra Region Nordjyllands vedkommende udarbejdet tre overordnede målsætninger for organisationen:

- *"Regionens organisation skal sikre, at regionen løser sine opgaver med fokus på både kvalitet og effektiv ressourceudnyttelse, så borgerne sikres bedst mulige service og kvalitet inden for de givne økonomiske rammer. Det vil sige et krav om effektivitet og rationel drift.*

- *Regionens organisation skal sikre, at den politiske ledelse fungerer smidigt og effektivt, og at de administrative og politiske processer er åbne og gennemsikkelige for befolkningen. Det vil sige et krav om demokratisk åbenhed.*

- *Regionens organisation skal sikre, at regionen er i stand til at udvikle nye metoder, ydelser og netværk til omverdenen, så regionen bliver en drivende kraft i den nordjyske samfundsudvikling i bredere forstand. Det vil sige et krav om innovativ kapacitet."*

[Region Nordjylland, 2006, s.7]

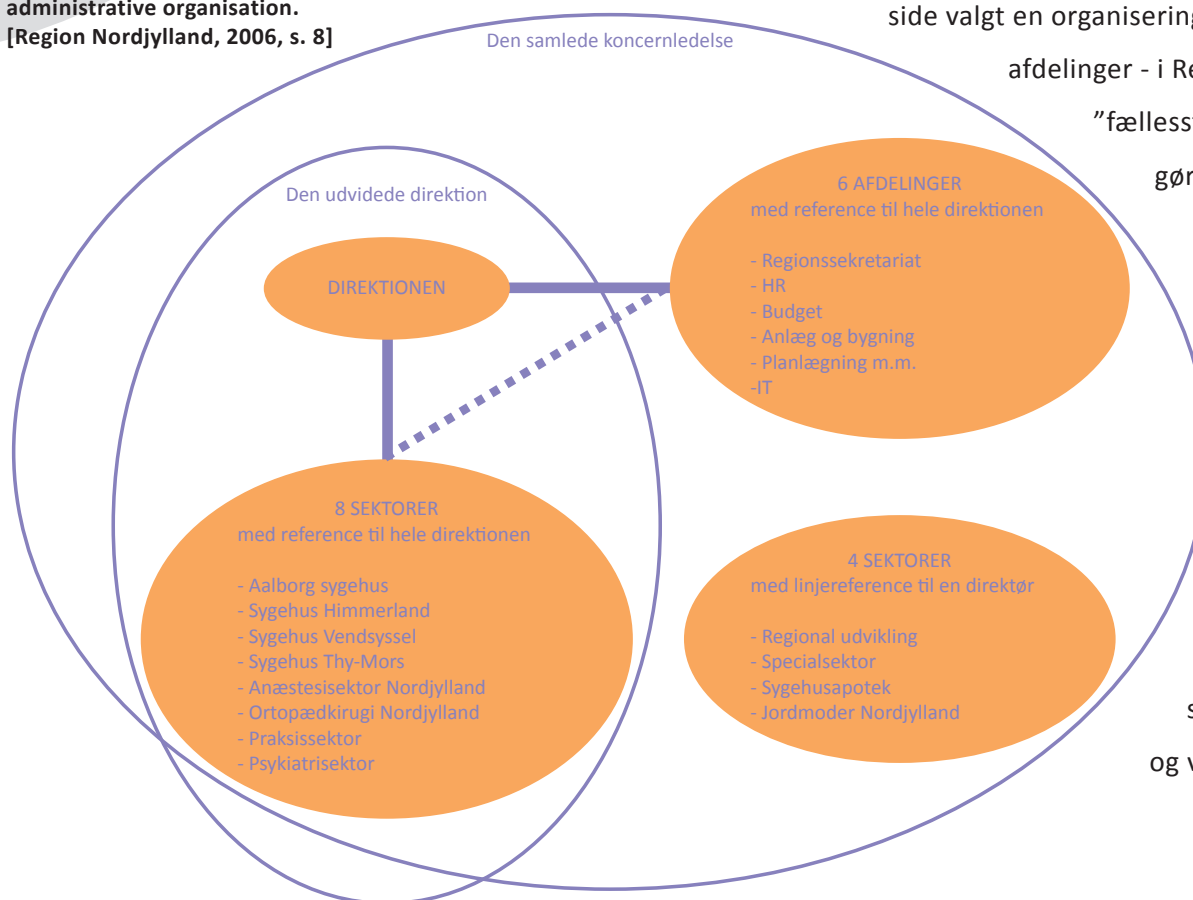
Disse målsætninger har været med til at danne grundlaget for den overordnede administrative organisation, der ses i figur 7.

Som det fremgår af figur 7, så består organisationen af en direktion, seks tværgående afdelinger, otte sektorer med reference til den samlede direktion og fire sektorer med en direkte linjereference. [Region Nordjylland, 2006, s. 9]

Den øverste administrative og daglige ledelse varetages af direktionen, hvor der sidder en regionsrådsformand

sammen med regionsdirektøren og 3 direktører, der har ansvaret for udvalgte områder som er regional udvikling, sundheds- og psykiatriområdet og planlægning af specialeområderne. De seks tværgående afdelinger, der har reference til hele direktionen er Regionssekretariatet,

Figur 7: Region Nordjyllands administrative organisation.
[Region Nordjylland, 2006, s. 8]



HR, Budget og Finans, Anlæg og bygning, Planlægning, kvalitet og analyse samt IT. Disse afdelinger skal løse opgaver, der går på tværs af alle sektorerne og dermed være med til at binde organisationen sammen. Den udvidede direktion har med sygehusområdet at gøre.

Som i Region Midtjylland har man fra Region Nordjyllands side valgt en organiseringsform med tværgående afdelinger - i Region Midtjylland kaldt "fællesstabene". Organiseringsformen

gør, at man binder regionen sammen rent organisatorisk, selvom der varetages forskellige opgaver indenfor organisationen. Kommunikationen eller dialogen på tværs af regionen bevirker, at der opstår mulighed for at få skabt fællesskab og ejerskab, som vil smitte af på muligheder og vilkår for forankring.

5.3.1 Regional udvikling i Region Nordjylland

Region Nordjylland har organiseret sektoren for den regionale udvikling som illustreret på figur 8.

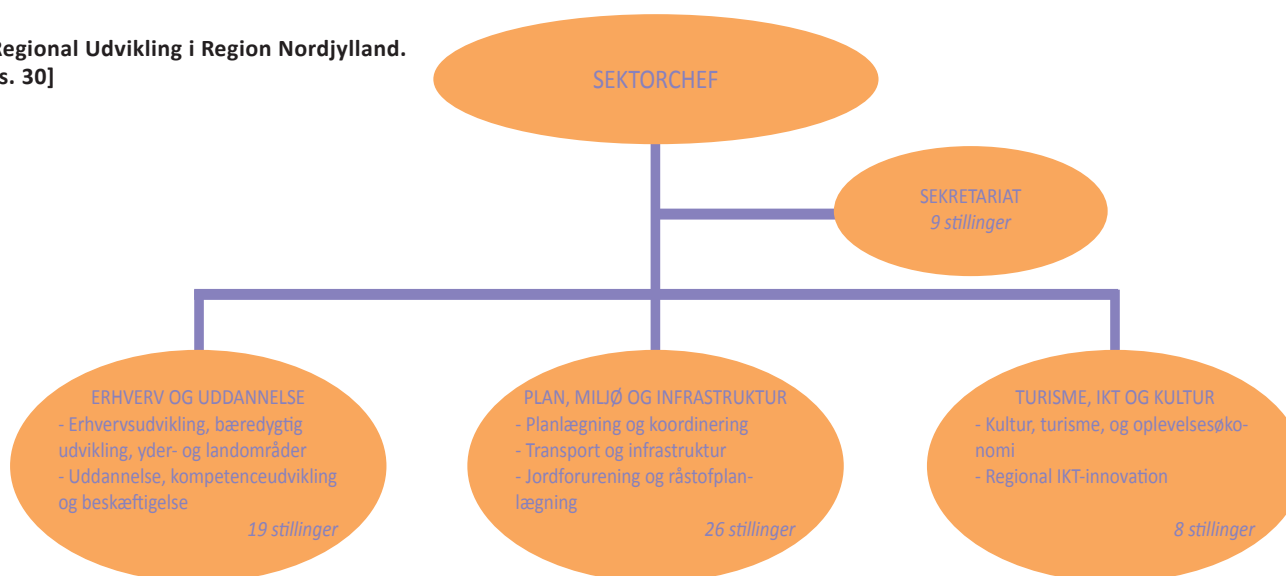
Den daglige ledelse forestås af en sektorchef, der har kontakten til direktionen. Selve organisationen "regional udvikling" er opdelt i tre kontorer, med hver deres selvstændige ledelsesfunktion, men med fælles sekretariat. Der findes et kontor for plan, miljø og infrastruktur, hvor RUP'en spiller den væsentligste rolle.

Kontoret skal stå for udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan, men i et tæt samarbejde med de

øvrige kontorer i sektoren, som er kontor for erhverv og uddannelse samt kontor for turisme, IKT og kultur. [Region Nordjylland, 2006, s. 31]

Kontoret for erhverv og uddannelse er opdelt i de to grene, hvor erhvervsdelen bl.a. skal stå for koordinering og sekretariatsbetjeningen af Vækstforum og udarbejdelsen af den regionale erhvervsudviklingsstrategi. Den anden gren, nemlig uddannelse, skal være med til at sætte fokus på kompetenceudvikling og menneskelige ressourcer i relation til erhvervsudviklingsstrategien som Vækstforum udarbejder. [Region Nordjylland, 2006, s. 31-32]

Figur 8: Organiseringen af Regional Udvikling i Region Nordjylland.
[Region Nordjylland, 2006, s. 30]



Det sidste kontor for turisme, IKT og kultur har to overordnede indsatsområder, som drejer sig om regional IKT-innovation og anvendelse samt kultur, turisme og oplevelsesøkonomi. I disse to grupper er der stor fokus på innovation, udvikling, netværk og projektskabelse. [Region Nordjylland, 2006, s. 32]

I forbindelse med udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan har Region Nordjylland oprettet såkaldte temagrupper, der skal bistå med inputs til planen.

Temagrupperne er inddelt i Beskæftigelse, Erhverv, Infrastruktur inkl. IKT, Kultur, Natur og miljø, Turisme og oplevelsesøkonomi samt Uddannelse. Temagrupperne lægger meget op af de tre kontorer og det er ikke en tilfældighed. Som det fremgår af lovgivningen, så må Den regionale udviklingsplan ikke stride mod landsplanredegørelsen og kommuneplanerne, men desuden er der også det regionale beskæftigelsesråd og deres beskæftigelsesstrategi og der er i Nordjylland også oprettet en fælles turismeorganisation, der skal lave en turismestrategi. Så bagtanken har været at lave temagrupper indenfor de områder og invitere aktører med som alligevel skulle i spil. [Stigaard, 2007, s. 21]

Det at man i Region Nordjylland har valgt temagrupper, der lægger tæt op af det organisatoriske setup gør, at der er stor overensstemmelse mellem organisationen og processen. Vigtigheden af dialog mellem temagrupperne er der ligeledes stor fokus på. Det er alfa omega, at man netop taler på tværs af temagrupperne og kontorerne, så der opnås sammenhørighed og skabes fælles forståelse. Dette medvirker også til, at der kan skabes ejerskab og forankring internt i organisationen.

5.4 Region Midtjylland vs. Region Nordjylland

Dette afsnit vil sammenligne de to regioners opbygning og vilkår i forhold til den regionale planlægning. Har de to regioner samme forudsætninger, eller er der markante forskelle?

Setupet af de to regioners administrative organisation og ledelsesstruktur minder meget om hinanden. Begge regioner er struktureret med en øvre direktion og en opdeling i tre afdelinger, hvor regional udvikling er en af disse.

Når man kigger på de to regioners opbygning af afdelingerne for regional udvikling ser man nogle klare forskelle. Region Midtjylland har tilrettelagt afdelingen med fem underafdelinger, hvorimod Region Nordjylland har valgt et setup med tre underafdelinger.

I forhold at til få "backup" og idéudvikling omkring den regionale udviklingsplan, har Region Nordjylland nedsat nogle temagrupper, der diskuterer indholdet af RUP'en og skal komme med anbefalinger til regionsrådet. I Midtjylland har man oprettet nogle udvalg, som fungerer på en anden måde. Til spørgsmålet til om udvalgene kunne sammenlignes med Region Nordjyllands temagrupper svarede Lars Vildbrad fra Region Midtjylland: *"Nej, det kan det ikke. Det de gør i Nordjylland lægger meget op af det vores vækstforum gjorde, da de nedsatte nogle "tænketaanke". Vores tænketaanke er de midlertidige udvalg, der er under regionsrådet. Udvalgene supplerer sig så med nogle ikke politikere for at komme med nogle faglige indspark."* [Vildbrad og Debel, 2007, s. 26] Man kan sige, at setupet i de to regioner er forskelligt, men målet er det samme. Det drejer sig om, at få nogle indspark til, hvad den

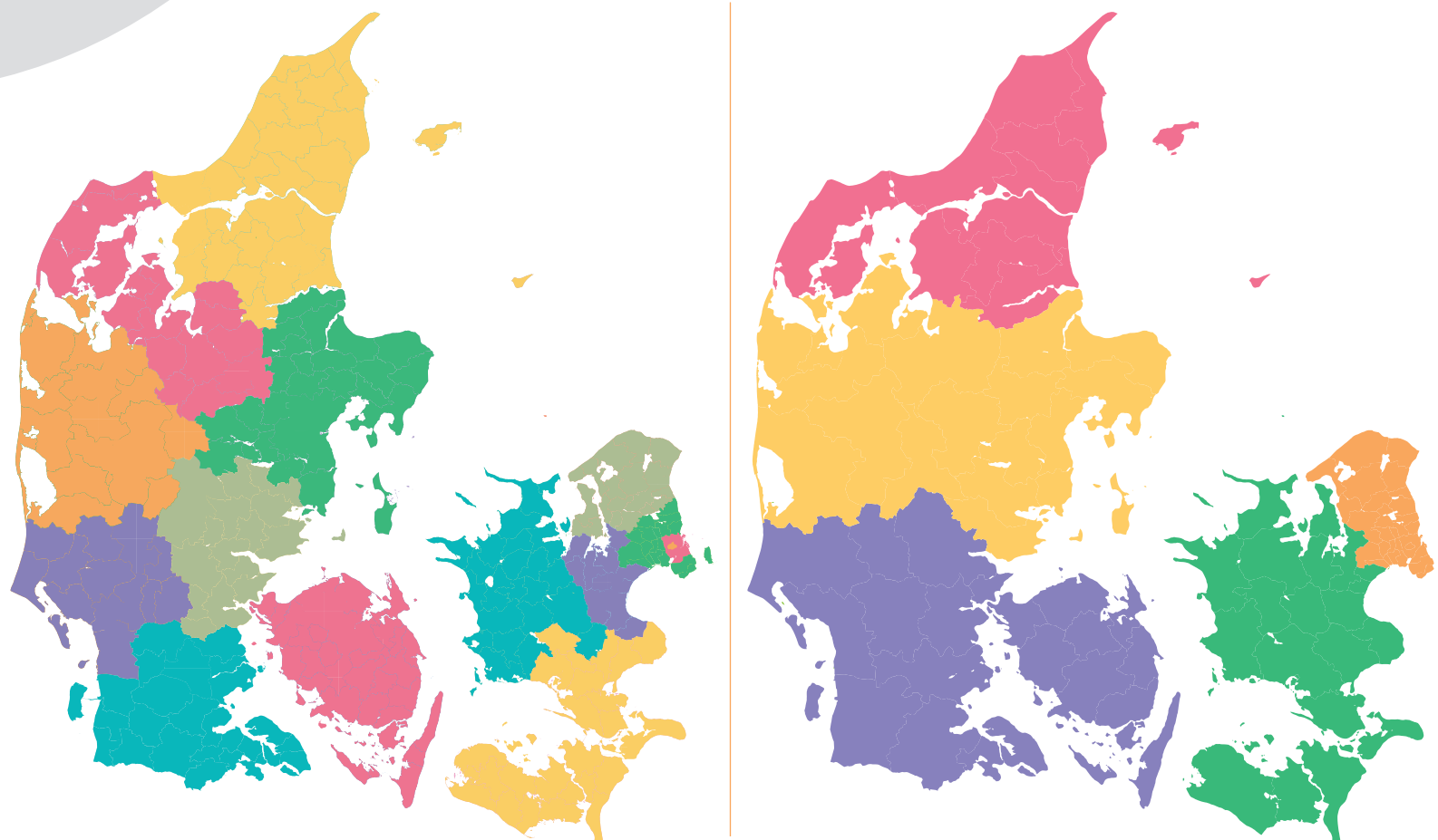
regionale udviklingsplan skal indeholde på forskellige områder. Her er det opgaven for temagrupperne i Nordjylland og de midlertidige udvalg i Midtjylland at bidrage til denne proces.

Da der er tale om to forskellige regioner kan man også argumentere for, at det er vigtigt med forskellighed, som Dorte Stigaard udtrykker det: *"Da Region Nordjylland har været først med organiseringen, så har vi ikke rigtig kunne trække på de andre. Og det er også vigtigt, at det er forskelligt, da regionerne er forskellige både mentalt, geografisk og størrelsesmæssigt."* [Stigaard, 2007, s. 17]

Som Dorte Stigaard er inde på, så er en af de store forskelle mellem de to regioner geografien. Region Nordjylland er blevet "bygget" af noget, der minder meget om det tidligere Nordjyllands Amt, hvorimod Region Midtjylland er en helt ny størrelse, se figur 9.

Dette forhold giver også nogle forskellige udfordringer. Region Nordjylland minder som sagt meget om det tidligere amt, hvor man har været vant til at samarbejde [Stigaard, 2007, s. 22]. Dermed har Region Nordjylland haft et lille forspring i forhold til de andre regioner, da

man f.eks. i Region Midtjylland har skullet bruge en del tid og ressourcer på først at fremmest at finde ind i de nye roller, og "tale" sammen på tværs af gamle skel.



Figur 9: Til venstre i figuren ses inddelingen i de gamle amter, mens der til højre ses de nye regionale inddelinger. Som det fremgår, så minder Region Nordjylland om det gamle Nordjyllands Amt, mens Region Midtjylland er dannet af hovedsageligt de gamle Viborg- Århus-, Vejle- og Ringkøbing amter.



6 Praksis i regionerne

Nærværende analyse af praksis i regionerne tager udgangspunkt i et casestudie af Region Nord- og Midtjylland, hvorfra centrale forhold og variable identificeres ud fra de hovedtræk, der har været gennemgående i de interviews, der er foretaget. Alt dette gøres med henblik på efterfølgende at give et bud på, hvilken rolle den regionale udviklingsplan skal spille i det nye plansystem. Endvidere ønskes der svar på, hvilke muligheder og vilkår, der er for forankringen af den regionale udviklingsplan, og hvorledes den skal opfattes som plandokument. Gennem casestudiets praktiske erfaringer er der fremkommet kvalificerede variable, der vil danne baggrund for strukturen for analysens anden del. Disse variable er følgende:

- Forandring
- Erkendelse
- Magt og roller
- Tillid
- Netværk og samspil

- Dialog og processer
- Ejerskab og forankring

Rækkefølgen af variablene skal ikke ses som et udtryk for deres vigtighed. Rækkefølgen er projektgruppens prioritering for at skabe sammenhæng. Da variablene er indbyrdes afhængige vil der skabes overlap mellem enkelte variable.

For at forklare substansen i de opstillede variable anvendes forskellige essentielle citater fra de interviews der er blevet foretaget. Det skal dog understreges, at der ikke nødvendigvis anvendes citater både fra Region Nord- og Midtjylland under hver af de identificerede variable, da denne analyse ikke er en sammenligning af de to regioner, men en bred empirisk undersøgelse, der forsøger at afdække projektets undersøgelsesspørgsmål. Hermed menes, at de citater der vil blive fremhævet under de enkelte variable, er det, der igennem casestudiet har vist sig relevant i forhold til undersøgelsesspørgsmålene.

Udover casestudiet af Region Nord- og Midtjylland er nærværende analyse baseret på litteraturstudier og rapporten, som projektgruppen har udarbejdet i forbindelse med Dansk Byplanlaboratoriums seminar, om visionære regionale udviklingsplaner. Erfaringer fra seminaret inddrages, da der blev fremlagt synspunkter fra den øvrige del af Danmark med samme processer. Synspunkterne kan det være med til at underbygge eller opstille modsætninger til de variable, som casestudiet i øvrigt fremkommer med. Således vil det give et mere nuanceret indblik i de vilkår og muligheder, der er for forankring af den regionale udviklingsplan.

De efterfølgende afsnit er således en analytisk fremstilling af de centrale elementer, som er fremkommet under de enkelte variable, der er blevet opstillet på baggrund af selve casestudiet. Opbygningen af følgende afsnit vil være en kort indledning, og derefter vil variablen blive beskrevet ud fra et regionalt og efterfølgende kommunalt synspunkt. Dette vil blive suppleret med eventuelle kommentarer fra Dansk Byplanlaboratoriums seminar om visionære regionale udviklingsplaner. Efter analysen af hver enkelt variabel vil der være en sammenfatning.

6.1 Forandring

Kommunalreformen har fordret ændringer i den fysiske planlægningsstruktur, hvor det traditionelle planhierarki er opbrudt. Dette betyder bl.a. en radikal forandring af den måde, hvorpå der tænkes planlægning og dermed planproces. Det skyldes, at den regionale udviklingsplan er en strategiplan og således ikke lovbunden for de enkelte kommuner. Intensionen er, at disse strategiplaner udarbejdes på baggrund af en tæt dialog og i samarbejde mellem aktørerne, hvorved alle involverede parter har interesse i at få det bedst mulige ud af planen.

Omdrejningspunktet for dette afsnit vil således være om, hvorvidt parterne - i henholdsvis regionalt og kommunalt regi - stadig agerer ud fra et hierarkisk aspekt, eller om der er sket et opbrud og forandring med denne tankegang og arbejdsmåde. Dette har betydning for den regionale udviklingsplans fremtidige rolle samt dens muligheder og forankringsvilkår.

Den ændrede måde, hvorpå den fysiske planlægning skal udøves og opfattes efter opløsningen af det hierarkiske plansystem, vil ligeledes nødvendiggøre, at de forskellige

parter mentalt er forandrings- og omstillingsparate, når det gælder deltagelse i det regionale udviklingsarbejde.

Ifølge direktør for regional udvikling i Region Nordjylland, Dorte Stigaard har den statslige udmelding, i form af landsplanredegørelsen, ikke just været medvirkende til at flytte på den traditionelle opfattelse af, hvorledes de forskellige forvaltningsenheder opfatter hinanden:

"I landplanredegørelsen er det tegnet op som et planhierarki, men sådan opfatter Region Nordjylland det ikke. Hvis miljøministeriet ikke havde tegnet det, som den klassiske tredeling, som jo får folk til at sige, at nu er vi tilbage til amternes tid, hvor vi har staten, amterne og kommunerne. Men hvis man i stedet havde lavet en form for netværksmodel og ikke hierarkier, så kunne man undgå mange diskussioner. Også fordi man i staten ikke opfatter det som et hierarki."

[Stigaard, 2007, s. 18]

Mht. overgangen fra det hierarkiske plansystem til et mere netværksorienteret system kunne man derfor fra statsligt niveau have taget plansystemets nye udformning

ind i sit arbejde. Derved kunne man have medvirket til at nedbryde barrierer og samtidig forebygge mulige gnidninger mellem planmyndighederne frem for at fastholde brugen af den gamle plansystemsmodel i form af planhierarkiet.

I kommunernes øjne har de tidligere amter altid været den myndighed, som begrænsede kommunernes muligheder iht. den fysiske planlægning. Med kravet

om udarbejdelsen af en helt ny plantype, hvor

regionen skal lede selve planprocessen

forsøgte man derfor i Region

Nordjylland at lave et udkast til,

hvordan en regional udviklingsplan

kunne defineres. Dette skyldes, at

der på den måde var mulighed for

at skabe en dialog om noget konkret

frem for noget diffust. Et sådan udspil

til kommunerne, om det var noget i den

stil de kunne tænke sig, resulterede i, at "(...)

kommunerne sprang op og proklamerede, at regionerne

ikke havde forstået, hvad det her drejede sig om. Nu

gjorde regionerne som de altid havde gjort - sad i lukkede

rum og udarbejdede planer og lagde dem så til høring. Så det var ikke den bedste optakt.” [Stigaard, 2007, s. 14]

Netop det, at der synes at være en tendens til, at de kommunale parter ikke har tillid til, at regionerne har omstillet sig, når det gælder omstilling fra værende en forvaltningsmyndighed til at lede regionale planprocesser har således bevirket, at: *”Alle regionerne har haft brug for at manifestere overfor kommunerne, at det er noget andet end regionplanen. Regionplanen har jo været opfattet som den begrænsende og styrende plan, hvor der stod alt det kommunerne ikke måtte, så derfor er regionerne også blevet identificeret med nogen, der er med til at ødelægge alt for alle.” [Stigaard, 2007, s. 19]*

Det forhold der var mellem de gamle amter og kommuner, i kraft af de roller der tidligere eksisterede i den fysiske planlægning, har medført, at der for nogles vedkommende er opstået barrierer mellem disse parter, mens andre ser muligheder i, at nye tider er på vej og dermed er mere omstillingsparate.

Den ændrede tilgang til den fysiske planlægning og de dertilhørende processer, synes der at være stor

”(…) der er nogen, der kan se RUP'en som en størrelse, der kan give et ”skub” til deres ønsker og kan se, at det er fornuftigt at samarbejde om de her ting og, at RUP'en er det rigtige sted at gøre det. Og så er der kommuner, der stiller spørgsmål ved hvad RUP'en overhovedet skal beskæftige sig med. Så bredt er spændet og afspejler hele spektret, og sådan er det jo bare. Det er klart, der er nogen, der vil sige ”What’s in it for me”, før de går med, og andre siger, at det nok er fornuftigt nok og lad os nu prøve at give det en chance.” [Vildbrad og Debel, 2007, s. 29]

tilfredshed med i Region Midtjylland. Her oplever man en større frihed i forbindelse med planlægningsarbejdet, eftersom der ikke længere er samme grad af top down styring forstået på den måde, at der ikke findes vejledninger eller bekendtgørelser, som regionen skal lade sig begrænse af. *”(…) Der er en stor frihed i, at der ikke er ”presset” noget ned ovenfra i form af vejledninger etc., så frihed må vi nyde.” [Vildbrad og Debel, 2007, s. 32]*

Kommunaldirektør Niels Erik Kjærgaard fra Ringkøbing-Skjern Kommune deler samme opfattelse som Region Midtjylland, når det gælder afviklingen af top down planlægningen, som følge af den netværksmodel, det nye plansystem udgør. *"Jeg synes, det er befriende, at der ikke er en topstyring, hvor en minister kan sende noget ned gennem plansystemet, som man skal holde sig indenfor. Selvfølgelig skal vi overholde det der står i landsplanredegørelsen, men man vil jo helst undgå den der trip trap træsko planlægning."* [Kjærgaard, 2007, s. 76]

Som politiker i både Hjørring kommune og Region Nordjylland har Ole Albæk deltaget i processen omkring den regionale udviklingsplan. Han har opfattet forandringsprocessen og planprocessen i Nordjylland som, *"(...) at kommunerne i opstartsfasen var afventende og havde et billede af regionen som myndighed, hvorfor aggressionsniveauet var højt. Fra regionen var der en vis usikkerhed, hvilket skyldtes, at opgaven som autoriserede netværkere ikke var helt internaliserede."* [Fredericia, 2007, Albæk, s. 26]

Han påpeger igennem sin udtalelse, at hverken kommuner eller regioner i starten var omstillet til det nye system. Kommunalt var man ikke mentalt omstillet, da der stadig eksisterede et "billede på nethinden" om regionen som forvaltningsmyndighed, og regionalt var det at skulle være autoriserede netværker ikke indlært, hvilket kan skyldes de mange år som regional myndighed.

Til trods for, at man i Region Midtjylland oplever stor frihedsfølelse ved, at der ikke bliver presset noget ned over hovederne på dem, var det ifølge landsplanchef og formand for Plan09, Niels Østergård ikke hensigten med den regionale udviklingsplan. Ud fra de tilbagemeldinger og reaktioner til Plan09 hersker der ikke tvivl om, at det til gengæld er *"(...) lykkedes at skabe mange frie muligheder i den regionale udviklingsplan, selvom det slet ikke var tiltænkt. Det var de bindende bestemmelser, der var til diskussion, eftersom ejerskab og strategi ikke knytter sig til paragraffer."* [Fredericia, 2007, Østergård, s. 21]

På trods af de store frihedsgrader er det ikke meningen, at slutproduktet af den regionale udviklingsplan skal

ende op med at være en hyldeplan. Idet plansituationen er ændret, har kommunerne i mange tilfælde brug for et fællesskab for at kunne gennemføre nogle af de ting, som netop vil have betydning for deres kommune og hermed implicit for den enkelte region.

72

"Det skal således påpeges, at udviklingsplanerne netop er en perspektivplan, hvorfor det er vigtigt, at de ikke bliver hyldeplaner i den forstand, at vi efterfølgende bruger den som myndighed. Den myndighed som regionen ikke har eller skal have, men som de enkelte kommuner heller ikke selv kan magte."

[Fredericia, 2007, Albæk, s. 26]

Ovenstående perspektiv på den regionale udviklingsplanlægning er således en erkendelse af, at hverken region eller kommuner alene kan varetage den opgave

det er, at sikre en hel regions udvikling. Det stiller helt nye og andre krav at udarbejde visionær strategisk planlægning, hvorved samarbejde bliver det centrale i forbindelse med udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan.

6.1.1 Opsamling

Forvaltningstiderne er ved at være forbi, og planlægningen samt plankulturen er ved at forandre sig. De forandringstræk, der ses ude i verden og på mange fronter indenfor forskellige områder, er nu for alvor ved at forplante sig indenfor planområdet. I forbindelse med strukturreformen er der sket en ændring af den regionale planlægning fra regulerende til, igennem den regionale udviklingsplan, at være inspirator og facilitator og herigennem danne grundlag for den overordnede strategiske planlægning i regionen. Dette er ikke sket uden gnidninger. I kraft af regionernes nye roller har det været nødvendigt, at de involverede parter i disse forandringer har været villige til at omstille sig til de nye vilkår. I opstartfasen af disse forandringer har der været frustration at spore hos flere af de involverede parter, men der kan ses et klart lys for enden af tunnelen.

Idet der ses store forandringstræk i både samfund og plankultur, der peger mod et mere netværksorienteret sammenspil mellem planparterne, så kunne det forventes, at staten ville forsøge at danne rollemodel og inspirere til en nytænkning i landsplanredegørelsen fra 2006. Statens input til den regionale udviklingsplan har været begrænset og det, at de ikke har blandet sig via vejledninger og lignende er blevet modtaget med ”kyshånd” af de mange aktører i RUP-processen. Det, at der er lagt op til handlefrihed og selvansvar, ser både regioner og kommuner som en fordel. Internt mellem regioner og kommuner har det dog været nødvendigt at afstemme de nye roller og forventninger til den regionale udviklingsplan. Men overordnet set, ser det ud som om forandringen er i gang og bevæger sig i retning mod samspil.

Det efterfølgende analyseafsnit vil netop derfor omhandle, hvilke forventninger og holdninger de forskellige aktører har til de nye samarbejdsformer og til de netværk, som opstår i kølvandet deraf.

6.2 Erkendelse

En vigtig parameter for at opnå succes i processer er erkendelse. Først og fremmest at opnå en erkendelse af, hvad processen indebærer, men ligeledes en erkendelse af, hvad man kan bidrage med som aktør i processen. Kommunalreformen har medført ændringer i planprocesserne og man skal i regionerne og kommunerne til at nytænke rent processuelt - hvilket stiller store krav til erkendelsen vedrørende regionernes og kommunernes nye roller.

Når rollerne er klarlagt, er det efterfølgende væsentligt, at de forskellige parter, på henholdsvis det kommunale og det regionale niveau, opnår forståelse for de fordele, der er ved et regionalt samarbejde. Derved kan man udnytte hinandens styrker og indse, at man er en del af helheden, hvilket således kan betyde, at parternes tidligere prioriterede interesser revurderes i forbindelse med erkendelsen af deres roller i den fremtidige region. Dette afsnit tager således udgangspunkt der hvor de forskellige parter står, når det gælder erkendelsesaspektet i forbindelse med den regionale udviklingsplanlægning.

I Region Nordjylland har man indset og accepteret, at måden hvorpå den regionale udviklingsplanlægning er strikket sammen betyder, at regionerne ikke kan stå alene. Det er muligt at være med til at sikre at noget sker, og det er en helt ny rolle for regionen, hvilket Regions Nordjyllands direktør for regional udvikling, Dorte Stigaard udtrykker således: *"Vi kan ikke sige, at vi gør, som vi plejer, vi er nødt til at gøre tingene på en anden måde. Og det der er ved at blive en erkendelse for alle, ikke kun i forhold til den regionale udviklingsplan, det er, at hvis man havde troet, at kommunalreformen gjorde, at nu "passer vi hvert sit og fanden tager resten", det må man sige, at det ikke passer, for det hele er filtret ind i hinanden og man kan sige, at kommuner og region i det nye setup omkring sundhedsområdet jo også er filtret ind i hinanden på kryds og tværs."* [Stigaard, 2007, s. 20]

Der er således nået en erkendelse af, at der er brug for hinanden i det regionale samarbejde, hvis det skal lykkes at få noget frugtbart ud af udviklingsplanlægningen. Det er dermed ikke blot regionen, som har brug for kommunerne, men også omvendt.

I Region Syddanmark er man nået til den erkendelse, at den regionale udviklingsplanlægning fordrer evnen til at finde nye samarbejdsflader og drive udviklingsprocesser i fællesskab, hvilket netop er opgøret med regionplanen og kommuneplanen. Som udviklingsdirektør, Kjeld Zacho udtrykker det:

"Hvis det ikke sker i sammenklang med kommunerne, kan vi lige så godt lade være, for det er det, den regionale udviklingsplan er skabt for. Det er derfor helt afgørende, at regionen og kommunerne har et fælles blik på, hvad er det vi skal lave."

[Fredericia, 2007, Zacho, s. 10]

Denne sammenklang, som Kjeld Zacho her omtaler er den erkendelse om gensidig afhængighed, som kommunerne og regionen gerne skal opnå, fordi det så vil være muligt at indgå samarbejde. *"Det kunne være, at en*

region og dens kommuner har brug for at tale med staten om ting, og vi tror derfor, at det er hensigtsmæssigt, at man ser tingene på samme måde, således regionen og kommunerne sammen har fælles formuleringer, og derved er stærkere overfor staten. Det kan selvfølgelig også være den anden vej, hvis der er statslige initiativer, så kan staten se, at der er basis og fælles forståelse for, hvordan det skal takles.” [Fredericia, 2007, Zachø, s. 10]

Kjeld Zachø fra Region Syddanmark fremhæver, at såfremt kommuner og region kan få sine interesser til at pege i samme retning frem for at være ”vagthunde”

overfor hinanden, kan dette styrke parterne og på den måde komme til orde i større sammenhænge. Kommunaldirektør i Ringkøbing-Skjern Kommune, Niels Erik Kjærgaard fremhæver ligeledes, at erkendelsen af den gensidige afhængighed parterne imellem har betydning, da: *”Det presmaskineri der kan komme i gang ved, at vi kan blive enige - det kan være overfor staten eller overfor regeringen - det presmaskineri smadrer vi, hvis vi ikke kan blive enige - så har vi ikke været vores opgave voksen.” [Kjærgaard, 2007, s. 77]*

”Hele den erkendelsesfase vi er inde i nu gør, at vi skal finde ud af, hvad vi kan bruge Århus til, og hvad Århus kan bruge os til? Der kan selvfølgelig være langt vej fra Århus til Ringkøbing, men det kunne være, at hvis infrastrukturen var i orden, så ville der være en erkendelse af, at det kan være lige så vigtigt at få motorvejen ført til Ringkøbing sådan, at turister føler, at det kun tager en time til Århus. En time vil man gerne ofre for at se en hel anden del af landet. Vi skal se fordele ved hinanden. Vi trækker eksempelvis ca. 4 mio. mennesker til, som ikke bor her fast, så hvordan kan vi eksempelvis bruge Messecenter Herning? Når de har store messer så kunne det være, at der stod sommerhuse ledig. Så hotelkapacitet vil ikke være et problem, hvis vi bruger vores sommerhuse til det. På den anden side kan det være, at når vi markedsfører sommerhusdelens aktivitetsplan, så skal vi tænke Herning med ind. Hvad er der så at messer i Herning eller længere væk kan gøre - det er sådan set ligegyldigt, hvor det er henne.”

[Kjærgaard, 2007, s.74]

Dette såkaldte "presmaskineri" som Niels Erik Kjærgaard omtaler her - den selverkendelse der kan opstå, når parterne går sammen, kan være afgørende for, at kommunerne og region i fællesskab kan få ting til at ske.

Kommunerne synes at være klar over, at det ikke er nok at være sig selv nærmest, hvis den regionale udviklingsplanlægning skal medvirke til at skabe vækst. Ikke blot følge "main stream", men opnå erkendelsen af den forskellighed, der er kommunerne imellem og gøre brug af disse til at optimere de styrker, der kan ligge i regionerne, men som ikke er optimeret, fordi der ikke tidligere er indarbejdet visioner og strategier for regionens potentielle udviklingsmuligheder.

Kommunerne skal blive bevidste om den indbyrdes gensidige afhængighed, de har af hinanden, og hvordan de kan bruge hinanden. Dermed vil kommunerne kunne opnå en form for "presmaskineri" overfor for eksempelvis staten, hvis de vil prøve at fremme en given sag.

I Køge Kommune - tilhørende Region Sjælland - tænkes der meget i infrastruktur og trafikale forbindelser, når det gælder relationer til Region Hovedstaden, eftersom

det ifølge borgmester Marie Stærke er "(...) mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i en større region end blot Region Sjælland, som kommunen tilfældigvis tilhører som konsekvens af kommunalreformen. Region Sjælland er ikke verdens navle, men en del af et hovedstadsområde og skal således finde sin rolle i den kontekst." [Fredericia, 2007, Stærke, s. 15]

Med ovenstående citat af borgmester i Køge Kommune, Marie Stærke, fremgår det, at de geografiske forskelle ligeledes kan have betydning, når det handler om, at de involverede aktører mentalt omstiller sig og opnår en erkendelse af, hvor vigtigt det er at finde sammen. Dette kan muligvis begrundes i, at bosætnings- og vækstbetingelserne er helt anderledes i Region Sjælland, end den er i Region Midtjylland og Region Nordjylland.

6.2.1 Opsamling

Når noget nyt starter er det nødvendigt, at man erkender, at man skal give slip på noget af det gamle og være klar til at give sig i kast med det uvisse. Er man ikke klar til, at tage imod nye og anderledes udfordringer, kan det være meget svært at opnå forandringer. I forbindelse

med den regionale udviklingsplan, der er en del af den forandringsproces som plansystemet har gennemgået, er det nødvendigt, at der er erkendelse af, at der skal samarbejdes anderledes end tidligere. Eftersom processerne i den regionale udviklingsplan er lagt an på netværk og samarbejde, er det vigtigt at aktørerne accepterer disse vilkår. Det fundamentale i RUP'en er, at det er igennem processen skal udarbejdes en overordnet strategi for regionen og, at denne senere skal danne grundlag for den kommunale planlægning. Eftersom kommunerne nu står for den fysiske planlægning i deres region er det vigtigt, at de erkender at det er nødvendigt med samarbejde, eftersom de herigennem kan lære af hinanden og i fællesskab kan være med til at løfte planlægning i regionen. Ydermere skal de være opmærksomme på magtforholdet og rollefordelingen imellem sig.

6.3 Magt og roller

Med indførelsen af Den regionale udviklingsplan er regionernes rolle ændret fra at være arealregulerende og -udpegende til nu at skulle indtage en mere strategisk

og koordinerende rolle i den strategiske planlægning. Samtidig betyder det nye og øgede arealforvaltningsk ompetencer til kommunerne. Disse ændringer afleder naturligt forskydninger i den eksisterende magtbalance for de to typer myndigheder, hvorfor dette analyseafsnit vil omhandle, hvorledes variablerne *magt og roller* kommer til udtryk.

Som det tidligere er beskrevet, er der med strukturreformen og de deraf afledte ændringer, sket et skifte i måden, hvorpå regionerne ansues, eftersom der tales om de tidligere *amters kommuner*, som nu er blevet *kommunernes region*. Kommunernes engagement og rolle i regional planlægning bliver central på den måde, at såfremt de regionale udviklingsinitiativer skal forankres i den kommunale planlægning, skal regionen være lydhør og samarbejdsvillig overfor kommunen, jf. kapitel 2 - "*Regionen i det nye plansystem*."

Det har man gjort sig klar i Region Midtjylland, idet man her har valgt at placere "*(...) beslutningen om, hvad RUP'en skal indeholde meget tæt på vores primære parter, nemlig kommunerne og regionerne*." [Vildbrad og

Debel, 2007, s. 29] Dette indikerer, at regionen er bevidst om, at det er kommunerne, som sidder med de bedste kort på hånden, fordi deres deltagelse er afgørende for, hvor bredt den regionale udviklingsplan implementeres, eftersom det ikke er et lovkrav, at den regionale planlægning inddrages i den kommunale planlægning.

Som det er beskrevet under den metodologiske retningslinje *"Magt og værdier"*, anføres det, at magtparameteren indeholder mange muligheder, såfremt den anvendes rigtigt. Med dette menes, at i tilfælde af at kommunerne i fællesskab med regionen kan opnå enighed omkring udviklingsplanlægningens grundlæggende værdier, vil de i kraft af deres fællesskab stå stærkt overfor eksempelvis staten, når det gælder indflydelse i forbindelse med nationale tiltag.

Et eksempel på dette er tydeligt i debatten pt., når det drejer sig om den nationale infrastruktur. I både Region Midtjylland og Region Syddanmark er man fremkommet med forskellige bud på, hvordan en broforbindelse - vel at mærke i deres region - kan medvirke til at styrke og

binde den interne nationale infrastruktur bedre sammen, frem for at vedtage en gennemførelse af Femern-forbindelsen, som mere vil fremme infrastrukturen i international sammenhæng. [Senger, 2007]

Magtparameteren kan muligvis blokere og barriere for udarbejdelsen af den regionale udviklingsplanlægning, når udviklingsplanlægningen går ind i den afgørende fase. Det kan ske, når der skal udarbejdes en handlingsplan for, hvorledes de regionale strategiske initiativer skal udmøntes.

"Der skal selvfølgelig ikke tegnes kort, der går ind og detailregulerer i den enkelte kommune, men der skal være en form for kort eksempelvis amøbekort, og man kan godt forestille sig de gamle modstridende interesser vil blusse op igen."

[Stigaard, 2007, s. 17]

Regionen ved, at såfremt opgaven vedrørende den regionale udviklingsplan ikke lykkes, at kommuner og region ikke får strikket en brugbar udviklingsplanlægning sammen, så vil kommunerne som naturlig konsekvens deraf overtage mere af regionens opgaver og overtage magten, når det gælder regionssamarbejdet. *"Hvis det sker nogle gange, at RUP'en ikke fungerer, så vil der komme et pres fra kommunerne med nogle ting, de vil have med i RUP'en, så det kan understøtte deres kommuneplaner."* [Vildbrad og Debel, 2007, s. 32]

Da accept af ændringer og mentale omstillinger sjældent sker fra dag til dag, har betydningen af at besidde magt eller afgivelse heraf været diskuteret i Region Nordjylland *"(...) i og med, at regionen på forhånd starter med at foreslå et setup, hvor de (regionsrådspolitikerne) afgiver noget af magten på forhånd til andre aktører end dem selv, det har været diskuteret godt igennem. For hvad er det at have indflydelse og magt, er det selv at lave tingene, eller sørge for at tingene bliver lavet?"* [Stigaard, 2007, s. 15]

Regionsdirektør, Dorte Stigaard understreger endvidere, at i og med, at samarbejdet mellem region og kommune *"(...) er nyt og man har ikke kunnet slå op i en manual og se, hvordan man skal gøre. Så man skal ikke underkende, at alle de nye magtkampe der foregår, er blokerende for, at tingene kommer til at forløbe på en fornuftig måde. Det er også det, der er spændende, men selvfølgelig har der været magtkampe mellem regionerne og kommunerne."* [Stigaard, 2007, s. 13-14]

Mht. de nye og ændrede roller som henholdsvis region og kommune er blevet pålagt siden kommunalreformens ikrafttræden er der *"(...) gået lang tid inden kommunerne er blevet klar over, at de også havde en rolle at spille på det regionalpolitiske område. Der var i lang tid en opfattelse af, at man havde en form for "vagthund"-rolle og man skulle passe på, at regionerne ikke kom og troede de var amter igen, så derfor havde kommunerne en fornemmelse af at skulle stå i kulissen og sige, hvad regionerne må og ikke må."* [Stigaard, 2007, s. 13]

Ovenstående citat giver dermed udtryk for, at kommunerne har haft brug for en tilvænningsperiode

til at finde deres rolle i det regionale planlægnings-samarbejde. Samtidig har de haft svært ved at omstille sig og erkende, at regionerne er samarbejdspartnere, og det er således ikke kommunerne, der har overtaget myndighedsrollen og skal overvåge regionen i dens arbejde.

80

"Det er klart, at det er der krigen kan komme til at stå, hvis man kan sige det på den måde. Vi vil gerne beholde den som visionsplan. I stedet for, at man i den regionale udviklingsplan begynder at udlægge arealer. Der står hvad handlingsplanen skal være bagefter, så du kan godt sætte den op i store termer, men hvis du eksempelvis siger, at du gerne vil lave en grøn korridor fra øst til vest - hvordan vil du udmønte det? Hvis kommunerne beslutter sig for i stedet for at lave bybånd mellem Herning og Silkeborg, så kan man komme fra den regionale udviklingsplan og sige: "Hvor skal den grønne korridor så være"? Det er der vi siger, at indirekte kan den regionale udviklingsplan komme til at udpege, hvorfor ordvalget til sidst kan blive afgørende. Kommunerne har øjne på, om det kan komme til at virke begrænsende."

[Kjærgaard, 2007, s. 71]

Kommunaldirektør, Niels Erik Kjærgaard fra Ringkøbing-Skjern Kommune underbygger den bekymring om den mulige tilbagevendende magtkamp mellem de to myndigheder, som Dorte Stigaard fra Region Nordjylland ligeledes bragte på bane.

Denne usikkerhed om, hvorledes de regionale udviklingsinitiativer skal udmøntes i kraft af handlingsplanen gør netop, at "(...) vi i kommunerne er bange for, om vi får et nyt organ, som de gamle regionplaner som vi heldigvis er sluppet af med - dem har vi følt os meget bundet af." [Kjærgaard, 2007, s. 73] Dette influerer på planprocesserne i forbindelse med udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan på den måde, at kommunerne ustandseligt arbejder for at holde den regionale udviklingsplan på et meget strategisk niveau, frem for at gå ned i detaljerne. For som det siges, så er det "(...) en helt naturlig dagsorden for kommunerne, at holde den regionale

udviklingsplan så højt som muligt, så kommunernes frihed ikke bliver begrænset af den regionale udviklingsplan.” [Kjærgaard, 2007, s. 70]

Netop den ”vagthund”-rolle, som Dorte Stigaard fra Region Nordjylland betegner det, gør, at i hvert fald kommunerne i Region Midtjylland er af den opfattelse, at *”(…) indirekte kan den regionale udviklingsplan komme til at udpege, hvorfor ordvalget til sidst kan blive afgørende. Kommunerne har øjne på, om det kan komme til at virke begrænsende.” [Kjærgaard, 2007, s. 71]*

Dette virker dog lidt paradoksalt, eftersom kommunerne på den anden side er klar over, at de er de mest magtfulde, når det på sigt gælder forankringen af den regionale udviklingsplan, for som Niels Erik Kjærgaard nævner: *”Det er sådan set kommunerne, der skal gennemføre den regionale udviklingsplan (...).” [Kjærgaard, 2007, s. 70]*

Kommunaldirektør, Niels Erik Kjærgaard fra Ringkøbing-Skjern Kommune udtaler endvidere, at: *”Det er de små kampe, der skal bekæmpes, men vi passer på. Men ikke*

sådan, at vi sidder og vogter hinanden - vi er åbne og ærlige.” [Kjærgaard, 2007, s. 71]

Som det fremgår af ovenstående citat, foregår magtudøvelsen dermed direkte, da kommunerne ifølge Niels Erik Kjærgaard er åbne og ærlige omkring samarbejdet mellem henholdsvis kommuner og region. Hvis denne åbenhed bliver praktiseret ideelt således, at kommunerne og regionen får tydeliggjort de respektive roller, så vil det kunne være med til at skabe større forankring af den regionale udviklingsplan. Også da man derved ville kunne få identificeret rollefordelingen kommunerne imellem samt mellem kommunerne og regionen.

Regionernes rolle karakteriseres af udviklingsdirektør i Region Syddanmark, Kjeld Zacho på følgende måde: *”Regionsrådets rolle er at samle parterne, lede dialogprocesser og koordinere indsatsen i udarbejdelse og gennemførelse af en langsigtet strategisk plan, som samlet kan kaldes det regionale lederskab. Dette skal forstås på den måde, at regionsrådet skal tage ansvaret for, at processen køres igennem på den*

måde, som vi aftaler med hinanden herom og skal som sådan ikke lede." [Fredericia, 2007, Zachø, s. 11] Som det fremgår af citatet, er det hermed ikke regionens opgave at være myndighed overfor kommunerne, men derimod regionens ansvar og opgave at sørge for at lede planprocessen. Kjeld Zachø anfører endvidere, at: *"Selvom det er regionsrådets opgave, så tror vi, at det kun kan lykkes, hvis det sker i et tæt samarbejde med de kommunale parter omkring det her."* [Fredericia, 2007, Zachø, s. 11]

Det tætte samarbejde mellem de to tidligere myndigheder, som Kjeld Zachø omtaler, er et meget tydeligt billede på, hvordan rollerne og deraf ligeledes magtforholdene har ændret sig, for som regionsråds- og byrådsmedlem Ole Albæk udtaler: *"Førhen blev regionplaner af kommuner opfattet som det dokument, der forbød kommunerne i at handle, hvorved regionplaner kunne bruges til at skælde ud, hvilket var grundlaget for politisk apati."* [Fredericia, 2007, Albæk, s. 25]

Denne "legaliserede" sløvhed, som Ole Albæk her omtaler har været gyldig undskyldning for, at initiativer indenfor den fysiske planlægning er blevet begrænset af de tidligere amter. Denne undskyldning kan ikke længere bruges af kommunerne, da deres rolle, ifølge Kjeld Zachø, bliver *"(...) at stå for konkret udmøntning af initiativer på samme måde, som regionen kan gøre det, men samtidig også sikre, at kommunernes netværk og parter bliver inddraget (...)."* [Fredericia, 2007, Zachø, s. 12]

Til trods for denne umiddelbare klarhed over henholdsvis regionen og kommunernes opgave- og rollefordeling, så synes der ifølge regions- og byrådsmedlem, Ole Albæk, stadig at være uklarheder om, hvilken rolle den enkelte kommune i en region skal have i forhold til den regionale udviklingsplan. *"Det er utopi at tro, at den frie samtale findes, når det gælder diskussionen om, hvilken rollefordeling der skal være blandt de enkelte kommuner i relation til den regionale udviklingsplan."* [Fredericia, 2007, Albæk, s. 26]

Foruden den uklare rollefordeling påpeger Ole Albæk endvidere, at når først såvel kommuneplan som

den regionale udviklingsplan er udarbejdet, så vil magtkampene først dér blive synlige. For som han udtrykker det: *"Når vi har både kommuneplanen og den regionale udviklingsplan, så kommer samtalen med ret til modsigelse - så kommer det vi hidtil har undgået - magtkampen!"* [Fredericia, 2007, Albæk, s. 28] Såfremt Ole Albæk har ret i denne udtalelse vil magtkampene, som både Dorte Stigaard og Niels Erik Kjærgaard nævner, altså komme til udtryk senere hen i det regionale udviklingsarbejde.

De forhold som Ole Albæk giver udtryk for, kan med tiden få betydning for rollefordelingen mellem region og kommuner. I opstartsfasen har man fra regionens side været meget opmærksom på den rolle man skulle spille i forhold til RUP'en. Men hvis der opstår mange "gnidninger" i det videre forløb, kan det tænkes, at rollen som "region" og "kommune" vil ændres, og der vil kunne opstå magtkampe. Hvis det sker, vil det i høj grad mindske muligheden og forringer vilkårene for forankringen, da man netop skal have skabt en fællesskabsfølelse omkring RUP-projektet.

6.3.1 Opsamling

Den tidligere legale apati, som kommunerne kunne "gemme" sig bag, fordi de tidligere regionplaner begrænsede kommunerne i deres fysiske planlægning, er ikke længere en holdbar løsning. Kommunerne har med indførelsen af den regionale udviklingsplanlægning overtaget ansvaret for den fysiske planlægning i deres respektive region, og dermed den konkrete udmøntning af de udviklingsinitiativer, som parterne finder frem til gennem udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan. Regionerne er derimod gået fra at være en forvaltningsmyndighed, og dermed opfattet som "vagthund" af kommunerne, til at være en enhed, som kan beskrives som inspirator, katalysator og organisator i forbindelse med lederskabet af selve planprocessen. Med dette menes, at regionens opgave er at sikre, at kommunerne opbygger netværk. Det er ligeledes kommunernes opgave at inddrage de aktører, som kan være interessante, eftersom det heraf bliver interessant for kommunerne at tage del i den regionale udviklingsplanlægning.

Det at kommunerne frygter, at ordvalget i sidste ende vil betyde, at kommunerne begrænses i deres planlægning gør, at man nærer ønske om at holde den regionale udviklingsplanlægning på et visionært og strategisk niveau. Det gør man eftersom det frygtes, at et samarbejde vedrørende initiativer på detaljeret planlægningsniveau vil lede tilbage til de gamle planhierarkiske roller, hvor regionen bliver myndigheden over kommunerne.

Kommunernes incitament til at give regionen og dens udviklingsplanlægning en rolle og deraf magt, er dog, at kommunerne dermed får et samlingspunkt og etablerer sig i netværk, hvor de kan danne grundlaget for et samarbejde på tværs af kommunerne. Regionen kan blive en gevinst for kommunerne på den måde, at der gennem et samspil mellem de forskellige parter formuleres retningslinjer for den overordnede strategiske planlægning, som kommunerne kan gøre brug af i deres kommunale planlægning.

Den opmærksomhed, der er på rollefordelingen og magtforholdet mellem region og kommuner, handler i

høj grad også om den tillidsskabende funktion der ligger i, at være sin rolle bevidst. Derfor vil variablen *tillid* blive beskrevet nedenstående.

6.4 Tillid

Nedbrydelsen af det gamle planhierarki og skabelsen af et nyt system bygger på helt andre tanker og værdier i forhold til den traditionelle måde, planlægning og plankulturen har været tænkt, og disse forandringer sker ikke "over night".

Generelt gælder, at når der sker forandringer indenfor et givent område, er en af de grundlæggende faktorer for, at det kommer til at fungere, at der er tillid til det, der skabes. I forbindelse med strukturreformen er det indenfor planområdet på det regionale niveau, nogle af de største forandringer sker. Ud fra det faktum, at der er blevet skabt noget nyt og meget anderledes end det, der tidligere har været det gense, sætter det høje krav til, at der fra starten skabes troværdighed og tillid omkring det arbejde de nye regioner i samarbejde med kommunerne skal udføre. Nærværende analyseafsnits formål er at afdække variablen tillid ved at beskrive, hvorledes

aktørerne, som er involveret i planprocesserne omkring de regionale udviklingsplan, opfatter tillid til systemet, samarbejdet og den regionale udviklingsplan.

Idet regionerne er en ny enhed samt at processen og produktet, den regionale udviklingsplan, er noget nyt, har der naturligvis været skepsis, forvirring og en hvis form for mistillid til dette nye planinstrument i startfasen.

Direktør for regional udvikling, Dorte Stigaard, har oplevet opstarten således: *"Fødslen af det nye system har været meget hård med hård retorik pga. manglende tillid og forståelse og magtkampene, men der er efterhånden kommet en meget bedre dialog og paraderne er nede (...)." [Stigaard, 2007, s. 22-23]*

Det er klart, at fødslen af et nyt system kræver en del tilvænning inden der er skabt tillid mellem alle de involverede parter, men hvad er det, der ofte afføder den manglende tillid? *"(...) Manglende tillid, som der tit er, når man ikke kender hinanden og systemet."* [Stigaard, 2007, s. 14]

Dorte Stigaard udtaler at den manglende tillid skyldes, uvisheden til menneskene og systemet. Hvis det er

sandt må det formodes, at tilliden kan opbygges igennem den rigtige proces. Men hvordan skal denne proces forløbe og er det irrelevant, hvorledes processen omkring samarbejdet af den regionale udviklingsplan er tilrettelagt? Det overordnede setup omkring af den regionale udviklingsplan bygger på, at forskellige aktører via netværk skal involveres i udarbejdelsesprocessen af den regionale udviklingsplan. Det vil sige at: *"Mange af de ting, som skal foregå i det nye system bygger på netværksdannelser og partnerskaber og det kræver tillid."* [Stigaard, 2007, s. 14]

Ud fra Stigaards betragtning betyder det, at de involverede parter har en vis form for reservation i forhold til de mennesker og systemer, de ikke kender. For at netværkssamarbejdsformen kan fungere, er det derfor vigtigt, at der skabes tillid til systemet og i de netværk, der er etableret.

Omvendt kan hele processen omkring den regionale udviklingsplan ses som en proces, hvor der skabes tillid mellem de involverede parter. I sidste ende er tillid alfa og omega for, at der kan skabes et helstøbt produkt, hvor

der er en bred forankring blandt de berørte parter. Der er således vigtigt, at der skabes tillid og meget tyder på, at processen og samarbejdsformerne er centrale idet, det er herigennem, der skabes tillid. *"(...) Samarbejdsformen får en længerevarende virkning dvs. strategisk betydning. Det tillidsforhold der forhåbentlig opbygges med sådan nogle processer, som dem vi er med i, det vil befordre andre samarbejdsprocesser."* [Wiis, 2007, s. 37] I kraft af at plansystemet igennem årtier har været styret ud fra rammestyringsprincippet, hvor amterne har fungeret som forvaltende myndighed og herigennem udstukket retningslinjer for kommunerne, er der nogle "lig i lasten" fra de gamle amters dage. Tidligere har planlægningen i mange tilfælde båret præg af, at kommuner og amter har brugt tid på at bekrige hinanden, og det afspejler sig også i den situation, som arbejdet med den regionale udviklingsplan befinder sig i. *"Det som jeg oplever i Region Nordjylland er, at der i høj grad er manglende tillid til regionen, idet der var kamp mellem kommunerne og Nordjyllands amt - de gamle roller. Og de roller skal nedbrydes, og det tager lang tid."* [Laursen, 2007, s. 66] Qua tidligere tiders kontroverser mellem amter og kommuner er det vigtigt at "tavlen vaskes ren",

så der igen kan skabes tillid mellem regionerne og kommunerne. Udover, at det er vigtigt, at der skabes tillid kommunerne og regioner imellem, er det ligeledes vigtigt, at processens øvrige aktører føler tillid til systemet. I den forbindelse kan kommunerne meget vel komme til at spille en betydningsfuld rolle, idet det ofte er på det lokale niveau at der er en *"(...) lang tradition for at arbejde meget tæt sammen, og der er grundlæggende en stærk tillid mellem erhvervslivet og kommunens aktører (...)"* [Wiis, 2007, s. 40] Det er overvejende positivt, at samarbejdet fungerer på det lokale niveau, men for at plansystemet kan blive helhedsorienteret er det nødvendigt, at der er tillid på alle niveauer i plansystemet. Her mener Kommunaldirektør fra Morsø kommune, Per Flemming Laursen, at: *"Der er så afgrundsdyb mistillid og forståelseskluft mellem stat og kommuner."* [Laursen, 2007, s. 64] Den mistillid kommunerne har til staten skyldes ifølge Per Flemming Laursen, at: *"Kommunerne er blevet snydt igennem så mange år, at man ikke har tillid. Kommunerne imellem er der heller ikke den store tillid imellem, men det gør heller ikke noget, for kommunerne finder sammen der, hvor det er relevant, og der hvor vi skal finde sammen for at finde løsninger."* [Laursen, 2007, s. 64]

Kommunernes afgrundsdybe mistillid til staten, kan måske være medvirkende til, at kommunerne finder sammen igennem arbejdet med den regionale udviklingsplan og herigennem gøre deres indsigelser mod staten. Grundlæggende forbedrer dette sandsynligvis ikke det manglende tillidsforhold kommune og stat imellem, men nok nærmere tilliden kommunerne imellem, idet de har noget at samles om. Det er af stor betydning, at der bliver skabt tillid kommunerne imellem, eftersom de kommer til at sidde med ved forhandlingsbordet, når der skal træffes beslutninger vedr. den regionale udviklingsplan - tillid er afgørende faktor for at der kan opnås konsensus. Der er dog også andre ting der spiller ind omkring den tillidsskabende funktion kommunerne imellem. *"Planloven er lavet sådan, at nu kan vi gøre indsigelser på noget, der sker i den anden kommune og drille hinanden på den måde. Der har man muligheden for at have regionen som dialogpartner på det, som en uvildig sparringspartner. Det er meget fint, at vi ikke skal have en statsembudsmand. Det er mere nærværende, at vi sidder sammen med de samme personer til næste møde også. Jeg ser en positiv udvikling den vej rundt."*

[Kjærgaard, 2007, s. 76] Ved at kommunerne indgår i et fællessamarbejde omkring den regionale udviklingsplan, lærer de hinanden bedre at kende, og man kan derfor håbe, at det resulterer i tillid, som igen vil bevirke, at indsigelserne kommunerne imellem vil være få. Det, at regionen kan komme til at spille en rolle som dialogpartner, hvis krisesituationen opstår kommunerne imellem, skal ses som værende positivt, idet det må forventes, at regionerne igennem processerne med den regionale udviklingsplan har oparbejdet et tillidsforhold til kommunerne. Og det vil kunne være med til at løse eventuelle konfliktsituationer.

De tilfælde hvor der eventuelt kan opstå krisesituationer, er der, hvor kommunerne vil forsøge at favne for bredt i deres planlægning. Idet den regionale udviklingsplan skal ses som en strategi for en region, er det nødvendigt, at kommunerne tager den til efterretning og herved er villige til at give afkald på nogle af de ting, som eksempelvis passer bedre ind i nabokommunen. Det kan overordnet siges, at kommunerne generelt skal tænke i helheder og ikke kun på deres eget geografisk afgrænsede område. Annette Drivsholm, direktør for

SparNord, mener eksempelvis følgende om, hvad der kan ske hvis kommunerne ikke tænker i helheder.

"I tilfælde af, at de forsøger at rumme det hele, risikerer man, at ressourcerne spredes for tyndt ud, og det kan i sidste ende være med til at underminere erhvervscenterets troværdighed og tilliden til resten af kommunens kompetencer."

[Fredericia, 2007, Drivsholm, s. 33]

88

6.4.1 Opsamling

Samfundet gennemgår i disse år enorme strukturelle forandringer, og der bliver vendt op og ned på opfattelsen af forskellige ting. Tidligere ansås et fællesprojekt omkring en regionsudvikling udarbejdet af regioner, kommuner og andre aktører som noget usandsynligt. Men det der tidligere ansås for, at være

utænkeligt kan meget vel i fremtiden komme til at være en realitet og noget, der kommer til at være fundamentalskabende for fremtiden. Men inden der i fællesskab kan udarbejdes en fælles strategi for den regionale udvikling, er det vigtigt, at det fundamentale er på plads - tillid.

Eftersom rammestyringsprincippet er blevet nedbrudt, og amterne er blevet omdannet til nye regioner, der ikke længere skal udstikke retningslinjer for den fysiske planlægning, men i stedet forsøge at samle kommunerne omkring arbejdet med den regionale udviklingsplan, så er det vigtigt, at der skabes et tillidsforhold så der kan opstå et samarbejde. Idet amterne tidligere er blevet set som en myndighed, der har været en "torn i øjet" på den kommunale planlægning, vil det tage lidt tid inden, der bliver oprettet et tillidsforhold parterne i mellem. For at regionerne og kommunerne kan komme til at samarbejde, er der noget, der tyder på, at processen med den regionale udviklingsplan kan virke samlende, da der herigennem kan opnås større kendskab til hinandens interesser både mellem region og kommune, men også kommunerne imellem.

Udover at der skal være tillid på kommunalt og regionalt plan, så er det ligeledes vigtigt, at der er tillid til det statsligniveau. Denne tillid kan være med til, at der skabes en overordnet og helhedsorienteret planlægning. Der er noget som indikerer, at kommunerne ikke har det bedste forhold til staten. Der er en antydning af at denne mistillid kan have en samlende effekt kommunerne imellem, idet de vil danne fælles front mod staten for, at den ikke skal "løbe dem over ende". Denne fællesskabsdannelse kan meget vel komme til at ske igennem den regionale udviklingsplan. Eksempelvis er man i Region Midtjylland blevet enige om at lave et fælles indspil til Infrastrukturkommissionen. Dette kan ses som et udtryk for at kommunerne i regionen foretrækker at lave noget sammen i regionen, frem for at staten kommer og udstikker retningslinjerne.

Formår regionerne at tilrettelægge processen således, at den opretter et tillidsforhold til de involverede parter, må det forventes, at vejen mod at forankre den regionale udviklingsplan er skabt - tilliden spiller en væsentlig faktor for, at der kan skabes noget i fællesskab, hvilket også har betydning for netværksdannelser og samspillet imellem kommunerne og mellem region og kommuner.

6.5 Netværksdannelse og samspil

Efter opbruddet med det hierarkiske plansystem og deraf den arealregulerende regionplan, er kommunerne ikke længere underlagt den regionale planlægning på samme måde som tidligere, idet den regionale udviklingsplan nu er en strategiplan. Udviklingen bevirker, at der fremover skal samarbejdes på en anden måde, eftersom det er kommunerne, der tilsammen har ansvaret for den samlede fysiske planlægning i regionerne. Dette ansvar vil betyde, at der nu skal oprettes netværk kommunerne imellem, og at de skal forsøge at arbejde på tværs af kommunegrænserne ved at etablere aftaler kommunerne imellem - jf. kapitel 1 "*Indledning*" s. 4. Netop fordi oprettelse af netværk og samarbejde på tværs af kommunerne er en ny og anderledes måde at håndtere planprocessen i den fysiske planlægning på, vil nærværende analyseafsnit omhandlende variablerne netværksdannelse og samspil fokusere på, hvad netop disse aspekter betyder for de forankringsmuligheder, den regionale udviklingsplan har og hvordan disse aspekter kan influere på udviklingsplanens rolle i det nye plansystem.

I kraft af at der lægges op til netværksdannelser kommunerne imellem og samarbejde på tværs af kommunegrænserne, er det er i kommunernes interesse at indgå i disse netværk og samarbejde, da de, som tidligere nævnt, tilsammen har fået ansvaret for den samlede fysiske planlægning i regionerne.

Netværksdannelsen vil foregå på det regionale niveau, hvorigennem der kan skabes sammenhængskraft mellem region og kommuner, og *"mange af de ting, som skal foregå i det nye system bygger på netværksdannelser og partnerskaber (...)."*

[Stigaard, 2007, s. 14]

I Region Midtjylland er det ikke blot de formaliserede politiske netværksdannelser, som danner rammen for samarbejdet om den regionale udviklingsplan. Her er der gjort yderligere tiltag i forbindelse med at skabe netværk og indlede nye samarbejdsformer i form af Anna Amalia-projektet.

"Anna Amalia'erne får italesat mange emner, og de er centrale i den forbindelse, at de får sat Region Midtjylland længere frem i folk bevidsthed og giver også os mulighed for at "lege med nogen vi normalt ikke ville lege med". For hvis vi skal tale regional udvikling, er det i de sædvanlige kredse, vi ville henvende os. Nu får vi mulighed for at komme ud i nogle helt andre sammenhænge og netværk."

[Vildbrad og Debel, 2007, s. 30]

Med hensyn til omfanget af samarbejdet i de nye netværksdannelser siger man i Region Midtjylland, at: *"(...) Det afgørende for os er, at første aftryk bliver solidt, forstået på den måde, at det er noget, vi står sammen*

om, og så må vi senere hen se, hvor meget det kan

bære på den lange bane (...)." [Vildbrad

og Debel, 2007, s. 31] Med dette

understreger man, at det i

Region Midtjylland først og

fremmest handler om at

skabe et udgangspunkt

for at samarbejde

kan lade sig gøre. Det

bliver først senere hen,

man vil interessere sig

for, hvilke vilkår der er for

det langsigtede samarbejde

indenfor regionen. I starten af

processen er det vigtigt fokusere på at

mødes omkring de ting man kan blive enige om, da

man således vil kunne få skabt succesoplevelser, der kan

bringes med videre i forløbet.

Men hvilke forudsætninger har kommuner og region for at indgå et frugtbart samarbejde på tværs af de forskellige niveauer?

I Region Midtjylland er den nye region en stor blanding af de gamle forvaltninger. Der er ikke indtryk af, at de gamle forhold er begrænsende eller skaber barrierer for samarbejdet. Med dette menes, at hvor man eksempelvis i Nordjylland hovedsageligt har et udgangspunkt, der minder om det tidligere Nordjyllands Amt, har man ikke noget tilsvarende i Region Midtjylland, hvorfor det i Region Midtjylland har været udgangspunktet for samarbejdet at finde ud af, hvordan alle parterne kunne samles omkring udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan. "(...) Idéen var jo - hvordan kunne vi få

"Grunden til, at jeg siger det er, at det er utrolig vigtigt, at regionen er opmærksom på det, fordi vi jo er i en situation i øjeblikket, hvor vi tester hinanden lidt af. Der er nogle gamle trauma i samarbejdet mellem amt og kommuner, og sådan som jeg oplever det, så er Mors jo en form for irakere, der kommer herop, og vi skal lære et nyt sprog. På mange områder opfatter vi den situation vi er kommet ind i, som at blive inviteret til sådan en fætter-kusine fest, fordi vi kender alle hinanden på godt og ondt."

[Laursen, 2007, s. 54]

alle væsentlige parter sammen, sådan vi får en fælles platform at arbejde ud fra." [Vildbrad og Debel, 2007, s. 27]

I Region Nordjylland synes der derimod at være en tendens til, for så vidt angår opstartsfasen, at de gamle fronter - kommuner versus amt - barrikaderede for et succesfuldt samarbejde. Grunden til, at eksempelvis Per Flemming Laursen ser begrænsninger eller barrierer i forbindelse med samarbejdet i Region Nordjylland er, at Region Nordjylland nærmest er det gamle Nordjyllands Amt, hvorved regionen pga. dens organisering leder tankerne og parterne hen på tiden med amterne.

Oftest er udgangspunktet for et godt samarbejde, at parterne kender hinanden godt, idet det ikke bliver nødvendigt at skabe tillid først. At man i Region Nordjylland kender hinanden på godt og ondt ses i denne sammenhæng dog ikke som en positiv gevinst ifølge Per Flemming Laursen.

Hele setupet af det nye plansystem og selve setupet og organiseringen i regionerne kan måske afhjælpe den situation som Per Flemming Laursen er inde på. Man har skabt nogle "rum", i form af temagrupper i Nordjylland og midlertidige udvalg i Midtjylland, hvor man blander aktørerne i håbet om at skabe nye relationer. Men i lige så høj grad for at nedbryde nogle af de barrierer der har været i det gamle setup.

"(...) Dette plansystem lægger op til meget mere samarbejde på tværs kommunerne imellem (...)" og "Der vil blive et meget mere nødvendigt og formaliseret samarbejde kommunerne imellem end det, det gamle plansystem lagde op til." [Hansen, 2007, s. 83] Disse citater indikerer, at man i kommunerne er klar over, at fremtidens fysiske planlægning centrerer omkring netværk og samarbejde. At det lige netop er selve dannelsen af netværkene og samspillet mellem parterne i den regionale udviklingsplanlægning, som synes essentiel for fremtidens planlægning, er ligeledes at spore hos kommunaldirektør i Frederikshavn Kommune, Jane Wiis som udtaler at: *"Det er svært at sige noget om, hvorvidt selve planen får betydning, men samarbejdsformen får*

en længerevarende virkning dvs. strategisk betydning. Det tillidsforhold der forhåbentligt opbygges med sådan nogle processer, som dem vi er med i, det vil befordre andre samarbejdsprocesser." [Wiis, 2007, s. 37]

Det er helt tydeligt, at man er meget opmærksom på, at det lykkes at samarbejde gennem selve processen, og det er knap så væsentligt, hvordan selve produktet af regionale udviklingsplan kommer til at se ud. Ifølge Jane Wiis kan kommunerne se vigtigheden af, at de får opbygget et netværk, hvor samlingspunktet er samarbejdet omkring den regionale udviklingsplan. *"Jeg er meget positivt over det samarbejde, der hidtil har været omkring den regionale udviklingsplan, men dermed siger jeg ikke, at produktet bliver fantastisk. Selve processen er også vigtig for det fremtidige samarbejde på de forskellige niveauer."* [Wiis, 2007, s. 36]

Jane Wiis mener ligeledes at samarbejdet omkring den regionale udviklingsplan er nyt og udfordrende for aktørerne, men de nye former for samarbejde medvirker til at påvirke aktørerne i en eller anden omfang. *"Jeg tror, at den proces der kører- selvom de er parallelle*

- vil påvirke forankringen på en eller anden måde, da det er en proces, hvor man har været med i nogle aktørsammenhænge, som man ikke har været vant til.”
[Wiis, 2007, s. 45]

Per Flemming Laursen fra Morsø Kommune underbygger udtalelsen fra Jane Wiis, idet han ligeledes oplever, at der i Region Nordjylland er mere fokus på selve den proces om vigtigheden af at få etableret samarbejdsformer. Dermed også fokus på den afledte viden og erfaring om, hvordan dette samarbejde kan fungere optimalt, når parterne netop samles om den regionale udviklingsplan.

”Det vi har lagt meget vægt på er selve processen for at bevise, at vi kan udvikle et godt eksempel på kommunalt/regionalt samarbejde i den regionale udviklingsplan. Det vil nemlig kunne være med til at bevise, at vi godt kan samarbejde og de erfaringer og den viden som vi har fået, vil vi kunne bruges i de fremtidige processer, hvor vi skal samarbejde. Derfor er selve produktet ikke så vigtigt, men mere følelsen af, at det her var godt.” [Laursen, 2007, s. 66] Det fremgår således, at det helt centrale for at få samarbejdet omkring den regionale udviklingsplan til at

fungere er, at de forskellige involverede parter oplever, at det har været succesfuldt at medvirke til den regionale udviklingsplanlægning. Derved vil det gode samarbejde blive et incitament for kommunerne for at medvirke i udarbejdelse af den regionale udviklingsplanlægning.

Det vil således sige at: *”Den egentlige opgave, som vi står overfor er, at vi skal være autoriserede netværkere.”* [Fredericia, 2007, Albæk, s. 26] Med dette citat understreger regionsråd- og byrådsmedlem i Nordjylland, Ole Albæk, at parterne nu skal til at være netværkere, hvilket skal forstås således, at parterne skal samarbejde om planprocessen. Det bliver en udfordring for alle parter, da regionens rolle er gået fra at være en ”vagthund”-rolle til mere at være katalysator, organisator og inspirator, mens kommunerne, som noget nyt, har ansvaret for region. Planchef, Peter Haugen Vergo, fra Guldborgsund Kommune mener dog, at kommunerne har svært ved at tage både initiativ og et kommunalt ansvar, hvilket tiden nu er inde til. Kommunerne skal tage ansvar, såfremt det regionale samarbejde skal lykkes, for som han udtrykker det: *”Reformen har også været med til at sætte fokus på plankulturen og herigennem behovet*

for nye netværksstrukturer. Det handler ikke om, hvem der inviterer hvem, men blot at der bliver taget initiativ. Sker dette, kan det være med til at bringe det regionale samarbejde videre.” [Fredericia, 2007, Vergo, s. 38]

Netop det at sætte fokus på plankulturen, herunder netværksdannelsen og samarbejdsformerne underbygges ligeledes af vicedirektør i Skov & Naturstyrelsen, Niels Østergård, som udtaler: *”Det er tid til sammentænkning - ikke blot møntet på regionen og dermed de regionale udviklingsplaners indhold, men ligeledes på de enkelte kommuneplaner (...).”* [Fredericia, 2007, Østergård, s. 19]

Hvad er så incitamentet for, at kommuner og regioner begynder at samarbejde? Ifølge udviklingsdirektør i Region Syddanmark, Kjeld Zacho, er motivationen, at der vil komme mange og forskellige indspil til udviklingsplanlægningen, hvis samarbejdet kommer til at fungere optimalt.

Af udtalelsen fra Kjeld Zacho er regionernes incitament for at samarbejde med kommunerne, at det er deres eneste mulighed for, at der er regional udviklingsplanlægning. Netop fordi regionerne er klar over, at hvis ikke kommunerne tager den regionale udviklingsplan til sig og ser perspektiverne i at medvirke til et frugtbart samarbejde i den forbindelse, så vil den regionale udviklingsplan ikke blive integreret i den kommunale planlægning, eftersom kommunerne ikke er forpligtet til at inddrage de regionale udviklingsinitiativer i deres planlægning. Som Zacho ligeledes udtaler: *”Hvis det ikke sker i sammenklang med kommunerne, kan vi lige så godt lade være, for det er det, den regionale udviklingsplan er skabt for. Det er derfor helt afgørende, at regionen og kommunerne har et fælles blik på, hvad er det vi skal lave.”* [Fredericia, 2007, Zacho, s. 9-10]

”Det er vigtigt at samarbejde, for der bliver mange flere aktører indblandet i flere af de ting, der skal sættes i gang. Det er helt afgørende, at regionen og kommunerne har et fælles blik, for samarbejde er nødvendigt, da de fleste initiativer kræver medspil fra flere aktører.”

[Fredericia, 2007, Zacho, s. 10]

Om perspektiverne i at kommunerne tager del i den regionale udviklingsplanlægning udtaler sekretariatschef Renne Lønnee fra Region Sjælland: *"Processen skal være med til at skabe fællesskab, der kan være med til realisere nogle af de ting, der kun kan affødes via et fælles samarbejde - dvs. at der igennem samarbejdet skal skabes merværdi."* [Fredericia, 2007, Lønnee, s. 37]

Denne såkaldte merværdi, som kan skabes gennem fællesskabet og dermed samarbejdet om den regionale udviklingsplanlægning underbygges af nedenstående udtalelse fra kommunaldirektør i Syddjurs Kommune, Nich Bendtsen, idet man i Region Midtjylland har opnået fælles forslag til et indspil til Infrastrukturkommissionen med deres bud på, hvordan infrastrukturen kan forbedres i netop deres region.

"Samarbejdet i Region Midtjylland omkring infrastrukturen er et godt eksempel på, hvor vigtigt det er, at kommunerne samarbejder om at skabe fælles konsensus og herigennem løsninger, hvor den enkelte kommune kan se sig selv som en del af helheden."
[Fredericia, 2007, Bendtsen, s. 40]

6.5.1 Opsamling

Efter strukturreformen står kommunerne med det samlede ansvar for den fysiske planlægning i regionen. Derfor er det relevant for kommunerne, at der bliver dannet netværk så de har mulighed for at koordinere den samlede planlægning. Dette netværk kan meget vel komme til, at opstå på baggrund af den regionale

udviklingsplan. Eftersom udgangspunktet

for den regionale planlægning er

dannelsen af netværk på tværs af kommunerne og mellem region og kommuner i forbindelse med udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan.

I RUP-processen sker netværksdannelserne

med henblik på, at opnå et

bredt samarbejde og herigennem ejerskab og efterfølgende forankring af den regionale udviklingsplanlægning. Udover de formelle netværk kan disse suppleres med yderligere netværk, hvor andre

aktører, som eksempelvis virksomheder, fremtrædende enkeltpersoner o. lign. med henblik på at få indsamlet viden om, hvilke initiativer den disse finder relevant i forbindelse med regionens udvikling.

Forudsætningen for at der kan samarbejdes om den regionale udviklingsplanlægning er, at alle parter samles i netværkene, hvor tilliden mellem disse parter ligeledes skal være til stede. En faldgrube for dette samarbejde kan dog blive, at region som såvel kommuner stadig agerer ud fra de gamle fronter, i de tilfælde hvor det lykkes, at danne succesfulde netværk og forankrer tankerne hos aktørerne, kan der være stor gevinst for alle de involverede parter, idet de så vil stå med en unik mulighed for, at kunne gennemfører noget i fællesskab som ikke ville have været muligt, at lave selvstændigt - "man skal løfte i flok".

Netværksdannelser og samspillet mellem aktørerne bygger meget på dialogen og processerne omkring RUP'en, hvilket fremhæves i det følgende afsnit.

6.6 Dialog og processer

Dialog og processer er to væsentlige variable når der tales om muligheder og vilkår for forankring. Med de nye former for netværk der skal indgås. jf. afsnit 6.5, så er det væsentligt, at processerne omkring RUP'en fungerer optimalt, og at der skabes en god dialog. Også i forhold til f.eks. at få klarlagt de nye roller som henholdsvis region og kommuner skal spille i de nye netværk. Dette afsnit har derfor til formål at analysere, hvilken rolle de to variable, dialog og processer, har i forbindelse med undersøgelsen af, hvilke muligheder og vilkår den regionale udviklingsplan har for forankring.

Udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan er underlagt meget frie rammer. Der er eksempelvis ikke udarbejdet en vejledning fra statens side til, hvorledes procesforløbet eventuelt kan foregå. Dette bevirker midlertidigt, at det kan være svært at afdække rolle og forventninger til RUP'en. Udover statens manglende udmeldinger er der noget der tyder på at dialogen

mellem staten og regionerne har været begrænset. Regionsdirektør Dorte Stigaard udtaler følgende: *"(...) Der er meget lidt vejledning og bekendtgørelser fra statens side på området. Der er ikke nogen, der har prøvet det før, og der er ikke nogen, der har skrevet en vejledning om det, så det er op til regionerne selv. Det negative ved dette er, hvis der er nogen, der efterfølgende kommer og fortæller, hvad man ikke skulle have gjort - henførende til statens rolle, som er den mest komplicerede del af det, da det er svært at finde ud af, hvor staten er henne i dette her samspil. Det har måske noget med at gøre, at dialogen med staten ikke er så tæt (...)." [Stigaard, 2007, s. 12]*

Hvorvidt Dorte Stigaard har en fornemmelse af, at man fra statens side har gjort sig nogle tanker om selve forløbet og processen af udfærdigelsen af den regionale udviklingsplan, udtaler hun: *"Det kan godt være, de har gjort sig nogle tanker, men jeg tror ikke, de har noget klar i skuffen, hvis det er. Det lidt aparte i det er, hvis regioner og kommuner ikke kan få det til at gå op i en højere enhed, så skal de statslige miljøcentre spilles på banen og i Region Nordjylland sidder de med i temagrupperne. Men*

hvad skal de gøre? Tror dårligt nok de ved det selv og de har jo dårligt nok nogle sanktionsmuligheder." [Stigaard, 2007, s. 18] Hun udtaler endvidere, at: *"Regionerne og kommunerne har spurgt miljøministeriet, for der står, at planerne ikke må stride imod hinanden, men hvad nu hvis de strider mod hinanden, og der kan man ikke få et konkret svar; "Det må vi se på til den tid". Så der er mange, der skal øve sig i det nye system."* [Stigaard, 2007, s. 18] Disse uklarheder og manglede udmeldinger om, hvad der er gældende, når rammestyringsprincippet ikke opretholdes, er hverken befordrende for selve planprocessen eller dialogen undervejs, eftersom det skaber en del frustrationer og uvished, som dermed smitter af på dialogen og processerne vedrørende udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan. De manglende eller uklare udmeldinger begrundes dog fra statsligt niveau med, at *"Hovedkonklusionen er, at man fra Miljøministeriets side ikke vil love sig på eller dominere strategidebatten, hvorfor der ikke er udarbejdet vejledninger i den forbindelse."* [Fredericia, 2007, Østergård, s. 20] Det kan dog virke paradoksalt, at

man fra statens side ikke vil blande sig i debatten, når man ligeledes udtaler, at "Et af de vigtigste elementer i landsplanredegørelsen var oplæg til dialog, idet samtale fremmer forståelsen, hvilket betyder, at vi derfor skal tage dialog på forhånd." [Fredericia, 2007, Østergård, s. 19]

Af ovenstående forventninger til og indtryk af, hvorledes dialogen og processen skal forløbe, i arbejdet vedrørende den regionale udviklingsplan, opleves dermed vidt forskelligt. Dette er et udtryk for, at der pga. manglende dialog kan opstå misforståelser, som kan være blokerende for, at processerne kan forløbe forholdsvis gnidningsfrie.

Den manglende dialog mellem stat og region omkring den regionale udviklingsplan kan i høj grad skyldes, at der ikke har været klarhed omkring hvilken rolle man hver især skulle spille, jf. afsnit 6.3. Og som Dorte Stigaard påpeger, kan de kommunikative problemer også skyldes, at man i kraft de forskellige baggrunde aktørerne indtræder med, ikke har været nok opmærksom på at få skabt en fælles forståelsesramme. "Det med at få et fælles sprog

og fælles referenceramme skal man ikke underkende betydningen af, i hele taget det med at kommunikere."

[Stigaard, 2007, s. 21] Det vil sige, at man i Region Nordjylland har erfaret, hvor vigtigt dialog og kommunikation er i forhold til omgivelserne. De er ligeledes klar over, at det er vigtigt, at der ikke bliver kommunikeret forskellige ting ud, for så opstår der let misforståelser, som i sidste ende kan skabe gnidninger og muligvis mistillid i arbejdet omkring den regionale udviklingsplan.

"I Nordjylland har der også været nogle kommunikative problemer. Allerede da de første tanker omkring den regionale udviklingsplan kom, var der nogen fra de gamle Nordjyllands og Viborg amter og Miljøministeriet, der satte sig ned for at finde ud af, hvad en sådan regional udviklingsplan kunne være for en størrelse. Baggrunden var, at have noget at være i dialog om frem for at snakke om noget mere diffust, som ville være svært at italesætte over for kommunerne. Så kunne man her komme til kommunerne med et udspil og høre om det var noget i denne stil, man kunne tænke sig (...)."

[Stigaard, 2007, s. 14]

Dette har man også oplevet i Nordjylland, men Dorte Stigaard mener dog, at jo længere man kommer ind i processen, jo bedre betingelser er der for dialogen. Det er dermed sandsynligt, at dialogen har bedre vilkår, når folk lærer hinanden at kende. Som Dorte Stigaard udtrykker det så har: *"Fødslen af det nye system har været meget hård med hård retorik pga. manglende tillid og forståelse og magtkampene, men der er efterhånden kommet en meget bedre dialog og paraderne er nede, så systemerne kan være nok så underligt udtænkt og det kan godt være at "værktøjskassen" er lidt besynderlig, men hvis de personer, der sidder de forskellige steder er dygtige nok, og vil det nok, så er der mange ting, der godt kan lade sig gøre."* [Stigaard, 2007, s. 22-23]

En anden faktor der har spillet ind omkring dialogen og processen har været tidsperspektivet. Med strukturreformen er der sket mange "omvæltninger" både i organiseringen og strukturen af de nye enheder, jf. kapitel 5 *"Regionernes organisering"*, men også af selve plansystemet. Alt er sket på en gang, og man har i regioner og kommuner skullet "finde sig selv" og komme på plads, samtidigt med at man har skullet tage

stilling til de nye opgaver der er kommet i kølvandet på strukturreformen. I kraft af de mange strukturelle ændringer har man, især i nogle kommuner, haft nok at gøre med at finde ind i de nye organiseringer, og dermed er der stor forskellighed i, hvor meget involvering der har været. I region Midtjylland har man samme opfattelse, nemlig at: *"Kommunerne er forskellige steder i hvor langt de er kommet med arbejdet, så den ideelle proces kan vi ikke opnå i år. Men kommunerne skeler til, hvad der foregår i regionen om omvendt."* [Vildbrad og Debel, 2007, s. 29] Dette syn på planprocessen og udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan er ligeledes at finde i kommunalt regi, hvor kommunaldirektør i Morsø Kommune, Per Flemming Laursen udtaler at: *"Udgangspunktet er, at vi skal prøve at have noget ud af både processen og dialogen og de temaer, der kommer."* [Laursen, 2007, s. 55] Han understreger dette med, at: *"Succeskriterier er oplevelsen af en god proces, hvor vi har forstået de forskellige roller som vi har, og så er platformen skabt til at arbejde videre med næste generation af den regionale udviklingsplan."* [Laursen, 2007, s. 66]

Det, at kommunerne har en interesse i, at der bliver skabt dialog og samarbejdsproces omkring den regionale udviklingsplan og den strategiske planlægning, understreger Kommunaldirektør fra Frederikshavn, Jane Wiis, eksempelvis ved at udtale, at: *"Ledelsen i regionen og de mennesker jeg taler med, er meget interesseret i en meget åben dialog omkring det strategiske og meget interesseret i at køre nogle samarbejdsformer, som man måske ikke helt har været vant til før. Tidligere har man været mere lukket inde i sit eget planlægningsunivers."*

[Wiis, 2007, s. 36]

Derudover udtaler hun at: *"Formen har sikret, at vi på en eller anden måde SKAL have en dialog om, hvordan RUP'en skal blive til. Dette betyder, at vi supplerer hinanden meget bedre end før, hvor det var et mere tilsyns-/myndighedsforhold."* [Wiis, 2007, s. 36]

Hermed understreger hun, at processen er tilrettelagt, så dialogen bliver uundgåelig. Det er heller ikke resultatet af selve plandokumentet, der er det centrale i den måde Per Flemming Laursen oplever arbejdet med den regionale udviklingsplan. Det interessante i regional

udviklingsplanlægnings sammenhæng er, at der skal ske en udvikling i selve planprocessen og dialogen mellem parterne, hvilket sandsynligvis skyldes, at disse aspekter er underudviklede i fysisk planlægningsregi.

Per Flemming Laursen udtaler ligeledes, at: *"Der hvor det giver pote, det er, når pinganører, økonomer og kunstnere sidder og tænker sammen. Det er kunsten - jeg ved ikke om det lykkes, det vil tiden vise, men der hvor viden går på tværs, der hvor matematikere sidder sammen med billedkunstnere, det er der, der opstår noget nyt. Det er dialog på en anden måde."* [Laursen, 2007, s. 61] Her understreger han, at der hvor der kan være gevinst at hente for den regionale udviklingsplan er, hvis man formår at samle aktørerne således, at de gennem dialogen og processen inddrager deres forskellige fagligheder og dermed den specialviden, de sidder inde med.

Men er det givet, at disse forskellige aktører taler samme sprog, blot fordi de er samlet i et forum, som Niels Østergård omtaler eller kan der være særlige elementer, man skal være opmærksom på?

"Det allervigtigste er, at regional ledelse er baseret på dialog med inddragelse af og respekt for alle relevante aktører. Det drejer sig ikke kun om kommuner og regioner, men den private sektor, aktiviteter i området og staten. Der findes ingen let løsning - der er intet skema, som planlægningen kan puttes ind i. Planlægningen handler om, at der i en given situation uanset, samarbejde indenfor det pågældende område."

[Fredericia, 2007, Østergård, s. 23]

Ole Albæk udtaler ligeledes at: *"Det involverende i planprocessen er dialog. En dialog - men det er jo også sådan, at enhver samtale er en samtale med ret til modsigelser, men dertil er vi ikke nået til endnu."* [Fredericia, 2007, Albæk, s. 26] Ole Albæk mener dermed, at dialog er en af de vigtigste "elementer" i processen, men hentyder ligeledes, at der vil komme uoverensstemmelser mellem parterne jo længere processen skrider frem, fordi han mener, at når hver kommune skal finde deres rolle i regionen, vil det føre til uenighed.

6.6.1 Opsamling

Indførelsen af den regionale udviklingsplan stiller nye krav til processer og dialog. Der er fra statens side lagt op til, at fremtidens planlægning i større grad skal være dialogbaseret og dette influerer også på den regionale udviklingsplan.

Forarbejdet op til, at regionerne og kommunerne skulle til at starte processen omkring den regionale udviklingsplan, har været præget af manglende dialog mellem stat og de øvrige planlægnings instanser. Dette er paradoksalt eftersom staten på den ene side lægger op til, at fremtidens planlægning skal være dialogbaseret, men de vil ikke selv være aktør i denne proces. Dette har dog ikke hæmmet dialogprocessen mellem kommuner og regioner, da de på eget initiativ har igangsat en proces, hvor dialogen er et af midlerne for at opnå konsensus omkring den regionale udviklingsplan.

RUP-processerne byder på nye samarbejdsformer der, på længere sigt, kan være medvirkende til at skabe større forståelse mellem de involverede parter. En god proces og dialog omkring RUP'en kan for mange af de involveredes vedkommende få den betydning, at de via dialogen opnår

fælles forståelse og parterne kan herigennem opnå tillid til hinanden.

Eftersom den regionale udviklingsplan er en plan, der skal danne inspiration og overordnet ramme for den strategiske regionale planlægning, er det vigtigt, at planen bliver forankret så de ting, der er blevet besluttet i RUP'en, kan blive implementeret. Det har vist sig, at regionerne er deres rolle værdig, da de har formået at skabe anderledes processer og herigennem startet en dialog om hvilken retning regionerne skal udvikle sig i samarbejde med kommunerne. For at nå målet er det derfor vigtigt, at processen er planlagt og velorganiseret for eller opstår dialogen ikke.

6.7 Ejerskab og forankring

De tidligere regionplaner var resultatet af amternes arealudpegninger og forvaltning af det åbne land, hvortil de overordnede krav var, at planlægningen skulle overholde rammestyringsprincippet samt adskillige sektorlove. Netop fordi regionplanerne var arealregulerende, var det ikke essentielt, at disse planer opnåede et bredt ejerskab og blev forankrede,

eftersom planerne blev anvendt i forvaltningsmæssigt sammenhæng.

Som følge af nedlæggelsen af amterne og indførelsen af regioner skete der således ændringer indenfor selve planudarbejdelsen, idet den regionale planlægning nu skal omhandle strategisk planlægning. Dette stiller nye krav til planens udarbejdelse og indhold, eftersom det er herigennem grundlaget for ejerskabet og forankringen kan dannes, såfremt regionen og kommunerne i fællesskab engagerer sig i den regionale udviklingsplan. Ejerskab er særlig minded på kommunerne, da det er disse aktører, som skal forankre den regionale udviklingsplan. Forstået på den måde, at det er kommunerne, der i sidste ende skal se, at visionerne i den regionale udviklingsplan kan henføres i den kommunale planlægning. Formålet med dette analyseafsnit, omhandlende variablerne *forankring* og *ejerskab*, er derfor at belyse, hvorledes regionerne og kommunerne opfatter ejerskabet og forankringen af den regionale udviklingsplan.

For at optimere ejerskabet omkring den regionale udviklingsplan har man i Region Nordjylland lagt planprocessen an på, at de forskellige aktører involveres mest muligt, hvilket bl.a. sker ved at uddelegere ansvar til disse aktører, da man er overbevist om, at: *"Jo mere man fletter folk ind og jo mere de bliver forpligtede på noget, hvor de også har ansvar, så er det sværere at skyde det ned bagefter, så bliver man nødt til at sige det undervejs. Man kan selvfølgelig kritisere det endelige resultat, da der undervejs bliver indgået nogle kompromisser, men man kan ikke til sidst bare stå og "vaske hænder". Det har været den taktiske manøvre i det, men den positive vinkel er, at der opnås et bedre resultat, da der kommer flere vinkler ind på det, og så kommer der et større ejerskab til det."* [Stigaard, 2007, s. 16] I Region Nordjylland tager man udgangspunkt i, at den regionale udviklingsplan kan blive forankret, og at der kan opnås et bredt ejerskab gennem deltagelse i planlægningsarbejdet. Samt ved at give kommunerne ansvar, når der skal træffes beslutninger frem for, at kommunerne sidder tilbagelænet og venter på et udspil fra regionen. I og med, at den regionale udviklingsplan ikke kun beskæftiger sig med det offentliges rolle, er det ligeledes

vigtigt, at de andre aktører, der er involveret, bliver inddraget, eftersom de kan være nyttige for processen. *"Kommunerne, som skal have tingene til at fungere ude i kommunerne samt til at lave kommuneplaner, de er med inde i styringen. Det, at erhvervslivet og uddannelsesinstitutionerne er med, skaber en god proces og et godt produkt. Det skaber ligeledes et ejerskab som gør, at når det hele er færdigt, så er der flere aktører, der vil forpligte sig til at sige, at det her skal blive til noget, så det ikke bare bliver en "papir-tirrer."* [Stigaard, 2007, s. 16]

Generelt er der i alle de nye regioner forsøgt at inddrage forskellige aktører i processen, men i Region Nordjylland har processen med regional udvikling kørt i en længere periode, og de har derfor et andet erfaringsgrundlag at forholde sig til. Region Nordjyllands strukturering af processen, hvor relevante parter bliver inddraget i processen og tildelt centrale områder bevirker, at aktørerne får en reel mulighed for at give deres mening til kende og igennem ansvarstildelingen opnå direkte indflydelse samt ansvar for det endelige produkt. Ved uddelegering af ansvar og inddragelse af parter skabes der herfra via dialogen og processen fælles relationer

og ansvarsfølelse, der i sidste ende kan være med til at danne grundlag for fælles forståelse og ejerskab af det endelige produkt.

Med henblik på at skabe de fælles relationer og ansvarsfølelsen af forankringen af den regionale udviklingsplan, anvendes taktisk snilde for at sikre, at samtlige relevante aktører inddrages: *"Med de emner er der selvfølgelig også lidt taktik i det. Den regionale udviklingsplan må jo ikke stride med landsplanredegørelsen og kommuneplanerne, men ikke nok med det, så er der jo også der regionale beskæftigelsesråd og deres beskæftigelsesstrategi og der er også lavet en fælles turismeorganisation i Nordjylland, der skal lave en turismestrategi, så bagtanken har også været at have lavet temagrupper indenfor de områder og vi inviterede dem med ved bordet og sågar på formandsposten. Det er igen med den filosofi, at det er svært at komme bagefter og sige, at den regionale udviklingsplan ikke harmonerer med beskæftigelsesstrategien, når man selv har siddet med formandsposten og tilsvarende på turismedelen. Vi har i det hele taget tænkt meget taktik og forankring."* [Stigaard, 2007, s.

21-22] Det vil sige, at for at opnå det brede ejerskab og forankring tyder meget på, at det er vigtigt, at der igennem processen konstant tænkes taktisk og bredt for ikke at glemme aktører, der bagefter vil mene, at de er blevet holdt udenfor indflydelse. Samtidig med, at der skal tænkes bredt og involveres mange parter, kan helhedsbilledet ligeledes komme til at spille en central rolle. Her menes, at hvis ikke der i selve processen er funktionelle sammenhæng mellem de temaer, som den regionale udviklingsplan beskæftiger sig med, kan det være svært at holde det rette fokus. Vicedirektør for regional udvikling i Region Midtjylland udtrykker det således: *"Noget af det vi også er meget optaget af, er funktionelle sammenhænge. At vi får den tværgående tænkning ind og det er dér, at gevinsten ligger, for ellers tilfører vi det jo ikke noget nyt. Vi er meget optaget processuelt af ejerskabet, men i forhold til produktet er vi meget optaget af de funktionelle sammenhænge, så der er de fokusområder - det er det her, vi går efter."* [Vildbrad og Debel, 2007, s. 31]

Den medbestemmelse, der tales om på regionalt niveau, nævnes som værende nødvendig for at sikre ejerskab og

forankring af den regionale udviklingsplan, er ligeledes at genfinde hos kommunerne. Eksempelvis nævner Kommunaldirektør, Niels Erik Kjærgaard fra Ringkøbing-Skjern Kommune: *"Vi tænker på slutproduktet, som en del af processen, hvor vi siger: "Har vi pejlemærket, hvad vi vil nå hen til". Så kan vi tilrettelægge en proces, hvor vi holder os oppe i" helikopterblikket", og det er sådan set også gennem det procesforløb der er planlagt, at vi har forsøgt at gøre. Det giver et ejerskab for, at kommunerne får lov til at få et sammenspil omkring det, at vi skal have en visionsplan."* [Kjærgaard, 2007, s. 72]

Derudover tyder det på, at det er vigtigt, at der er fokus igennem processen, og at det er relevant, at der er pejlemærker, der beskriver hvilken retning processen skal have samt milepæle, der skal være med til at understrege succeserne. Med hensyn til relevansen af at sikre ejerskab og forståelsen, udtrykker kommunaldirektør, Per Flemming Laursen, det således: *"Det er vigtigt, at sikre ejerskab, forståelse, kommunikationen, milepæle og succeserne. Der tales meget omkring dialogbaseret ledelse, coaching, æstetik, dialog, sammenhænge og fælles forståelse, der bliver dét vi i fremtiden skal*

overleve på og det gælder også indenfor planlægningen. I dag kan man ikke planlægge isoleret som man gjorde for 5-10 år siden. Det er nye metoder og dialogsystemer som f.eks. Eva Sørensen, der nævner metaguvernører og deres rolle og det bliver fremtidens måde at planlægge på."

[Laursen, 2007, s. 63-64]

Regionernes idé med at inddrage og uddelegere ansvar kan vise sig at få en væsentlig rolle for den endelige forankring af den regionale udviklingsplan. Det, at aktører får lov til at være en del af processen, kan muligvis bevirke at de tanker og idéer, der bliver vendt, arbejder sig ind "under huden" og i sidste ende bliver forankret. Det kan derfor diskuteres om det er produktet *"den regionale udviklingsplan"*, der skal forankres eller om det er processen, der sikrer forankringen. Kommunaldirektør, Per Flemming Laursen, udtrykker det således: *"Når man har deltaget i processen er dokumentationen ligegyldig og omvendt, hvis man ikke har deltaget er den sådan set også irrelevant, eftersom man så ikke føler, at man har ejerskabet."* [Laursen, 2007, s. 66]

Men er det tilstrækkeligt, at kommunerne deltager i selve planprocessen og bevirker det, at de opnår ejerskab, og at den regionale udviklingsplan er blevet forankret så de strategiske tiltag, der finder sted igennem planen, i sidste ende bliver implementeret i kommunernes fysiske planer? Hvis der tages udgangspunkt i nedenstående udtalelse fra kommunaldirektør, Jane Wiis i Frederikshavn Kommune, så er det ikke tilstrækkeligt. Jane Wiis mener, at der skal være en vis form for skarphed i RUP'er for, at der opnås det bedste ejerskab.

"Vi skal helt ud over rampen - det skal ikke være det der "småtteri", som vi nogle gange forfalder til. Det holder ikke, for det giver igen ejerskab, ingen indlevelse eller oplevelse."

[Wiis, 2007, s. 48]

Jane Wiis påpeger at: *"Planen kommer til at bestå af nogle mere overordnede betragtninger. Det kan*

f.eks. være en begrænsning, hvis man ikke prøver at fortælle, hvad man vil videre med de her overordnede betragtninger." [Wiis, 2007, s. 44]

Det, hun hentyder til, er at det er nødvendigt, at der er noget konkret i RUP'en for ellers kan det blive svært for kommunerne at se relevansen i forhold til deres egen fysiske planlægning, og så kan den regionale udviklingsplan ikke betragtes som værende forankret, eftersom det overordnede mål med planen er, at den skal blive en del af den kommunale planlægning.

Vicedirektør i Skov & Naturstyrelsen, Niels Østergård mener at kriteriet for at opnå ejerskab og dermed muligheden for forankring af den regionale udviklingsplan, skal findes i den regionale ledelse.

"Ejerskab - evnen til at forankre en vision og en strategi hos relevante aktører er kernen i succes for regional ledelse." [Fredericia, 2007, Østergård, s. 22-23] Det hele afhænger altså af, hvorvidt regionen forstår at udfylde sin rolle i den regionale planlægning. En rolle der er gået fra at være forvaltningsmyndighed til nu at være inspirator og katalysator i den nye regionale udvikling, jf. afsnit

6.3. det er ligeledes vigtigt, at regionen optræder som "tovholder", for som Keld Zacho fra Region Syddanmark udtrykker det: *"Er vigtigt, at vi kan få initiativerne til at pege i samme retning i stedet for at stritte hver sin vej."* [Fredericia, 2007, Zacho, s. 10] Dette er en af Regionens store opgaver. Hvis man fra regionens side kan sikre, at der opnås enighed omkring initiativerne i RUP'en, så vil mulighederne for forankring øges betydeligt, da ejerskabsfølelsen vil øges. Hvis man kan sikre ejerskabet blandt de involverede aktører, så vil man være nået et stort skridt på vejen mod forankringen af RUP'en.

6.7.1 Opsamling

Regionernes arbejde har ændret sig fra amternes forvaltningsplanlægning, der skulle skabe de overordnede fysiske rammer for kommuneplanlægningen, til nu at lave en planlægning, der skal danne strategisk ramme igennem den regionale udviklingsplan og herefter forplante sig i kommunernes planstrategi og senere i kommuneplanerne. Det paradigmeskifte har affødt spørgsmål, eksempelvis hvad er vejen mod målet, og hvordan kommer man derhen? Et af de overordnede mål

med den regionale udviklingsplan må være, at få den forankret i kommunerne så den strategi, der er blevet lagt for regionen, kommer til at sætte sit præg på den kommunale planlægning.

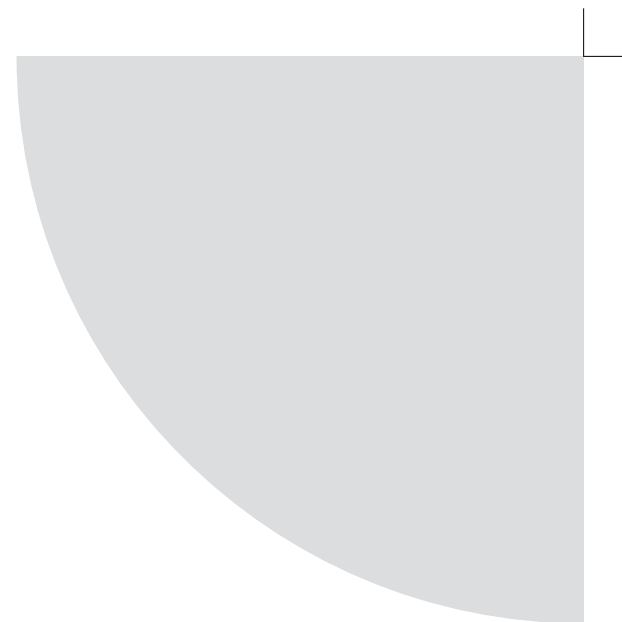
Noget af det der har vist sig afgørende for at vække interesse omkring den regionale planlægning, har været, at der er en veltilrettelagt proces. For at der kan opnås et bredt ejerskab, kan det være en god idé at invitere et bredt udvalg repræsentanter til at deltage i processen. Udover at invitere folk til dialog og sammenspil, er det vigtigt, at de får en vis form for indflydelse og ansvar, så de ikke bare "læner sig tilbage i stolen" og venter på at regionen servicer dem. Det er derfor nødvendigt, at regionerne er klar til at uddelegere ansvar, men samtidig er der vigtigt at kommunerne tager imod det. Som tidligere nævnt er det ikke længere *regionens kommuner*, men *kommunernes region* og ikke mindst derfor er det nødvendigt, at kommunerne "kommer ind i kampen" og deltager i dialogen. Mange af de nye regioner har igennem deres proces "budt kommunerne op til dans", og det er lykket at få et frugtbart samarbejde i gang.

Men for at kunne skabe noget, der kan forankres i den kommunale planlægning, er det vigtigt, at der bliver lavet noget nyt og anderledes, som kommunerne ikke har mulighed for, at lave derhjemme.

Det Kommunaldirektør Jane Wiis i Frederikshavn kommune udtrykker ved at sige: *"Vi skal helt ud over rampen"*, er meget rammende idet det handler om at prøve nogle ting af som ikke er mulige, at lave på det kommunale plan, for så at kommunerne kan tage det med hjem og bruge det i deres kommunale planlægning.

108

Hvis regionerne formår, at få samlet kommunerne og de øvrige aktører der er relevante for udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan, og via processen får skabt noget nyt og innovativt, som ikke er muligt for kommunerne på egen hånd, så ser fremtiden for et fælles ejerskab og i sidste ende RUP'en lys ud - RUP'en kan være med til at faciliterer et bredt regionalt netværkssamarbejde.



7 Praksis koblet med teori

Nærværende kapitel vil anskue projektets analyse af praksis i forhold til teoretiske aspekter. Det gøres igennem en diskussion, der har til formål at konstruere en samlet forståelse for de indsamlede praktiske erfaringer og gennem supplementerne fra teorien underbygge denne forståelse. Diskussionen skal ses som et forsøg på, at afrunde de variable der er blevet fremstillet og diskuteret i kapitel 5 og 6. Efterfølgende vil det være muligt at kunne besvare projektets problemformuleringsspørgsmål vedrørende hvilken rolle den regionale udviklingsplanlægning kan spille og hvilke muligheder og forankringsvilkår den regionale udviklingsplan kan have.

Udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner er i fuld gang i alle landets fem regioner og der er forskellige processuelle tilgange til, hvorledes man har valgt at løse opgaven. Igennem projektets casestudie, hvor der er draget erfaringer fra Region Nord- og Midtjylland samt igennem gennem deltagelse i Dansk Byplanlaboratoriums

seminar "Visionære regionale udviklingsplaner", er det erfaret, at de tendenser og forandringstræk, der er beskrevet i projektets foranalyse ligeledes er at finde i arbejdet med den regionale udviklingsplan. Processerne omkring udviklingsplanerne har vist sig at indeholde oprettelser af nye og mere formelle netværk end dem, der har præget det danske plansystem. Tidligere har systemet været hierarkisk, men i dets nye form er der lagt op til, at udviklingsplanlægningen skal være netværksbaseret, og dette har naturligvis også haft indflydelse på, hvorledes processerne omkring den regionale udvikling er grebet an. Regionerne har fået rollen som katalysator for processen omkring udviklingsplanen. De skal ligeledes tilrettelægge processerne, så de kan være inspiration til udarbejdelse af den fælles regionale udviklingsplan.

*"Ringene spredtes kun i vandet,
efter en sten er blevet kastet. Hvis ikke du
tør kaste en håndfuld sten, sker ingenting."*

[Junge, 2005]

Med indførelsen af de strategiske udviklingsplaner på det regionale niveau oplever de involverede aktører større selvbestemmelse og frihedsfølelse i den nye type styringsnetværk, som setupet i den regionale udviklingsplanlægning udgør. Denne selvbestemmelse og frihedsfølelse er at finde på kommunalt som såvel regionalt niveau, hvor det opleves, *"at der ikke er en topstyring"* [Kjærgaard, 2007, s. 76], men *"en stor frihed i, at der ikke er 'presset' noget ned ovenfra"* [Vildbrad og Debel, 2007, s. 32]. Dette viser tegn på, at aktørerne i forbindelse med planprocesserne i den regionale udviklingsplan oplever, at styreformen bevæger sig fra government til governance. En årsag til denne udvikling mod governance er den utilfredshed, der har været med de løsninger, som er nået tidligere. Her har det til tider føltes som beslutningsprocesser, der er *"trukket"* ned over hovedet på de involverede parter - eller en *top-down* styring, som i sin bogstaveligste forstand betyder, at beslutningstagerne sidder i toppen og planlægger oppefra og ned. [Hajer og Wagenaar, 2003, s. 1-2] og [Bogason, 2000, s. 2-3]

I de seneste år er der opstået en erkendelse af, at ingen kan vide alt og have fuldt overblik eller mulighed for at løse alle problemer på egen hånd, og det er en af de væsentligste årsager til, at netværksdannelser og styregrupper har vundet indpas i planprocesserne.

Den regionale udviklingsplanlægning foregår i samspil mellem kommuner og region, eftersom regionens rolle er at facilitere og organisere netværkene, mens kommunernes rolle er den konkrete udmøntning af de strategiske og visionære udviklingsinitiativer, som fremkommer gennem den regionale udviklingsplanlægningsproces. Dette ændrede setup bevirker således, at styreformen i den regionale udviklingsplanlægning handler om at nå frem til nogle beslutninger, som begge parter kan forlige sig med. At denne *"forhandlede beslutningstagen"* spiller en central rolle skyldes, at kommunerne gerne skal opnå ejerskab omkring den regionale udviklingsplanlægning med henblik på at forankre visionerne og initiativerne i deres kommunale planlægning. Regionen har betydning for beslutningstagningen ved, at det er den, der har ansvaret for, hvorledes de økonomiske midler skal disponeres

og prioriteres. Dette underbygges med teorien i og med, at hierarkiske styringsmekanismer ikke længere er fyldestgørende i de netværksorienterede styreformer og er der behov for en ændring i styreformen. Denne ændrede styreform defineres som metastyring, der kan karakteriseres som en samfundsstyring, der baseres på forskellige former for regulering af den selvregulering, der forekommer i netværkene. [Sørensen, 2002, s. 56] Metastyring handler derfor *"i høj grad om, at der tages politisk strategiske valg i en proces, der præges af forhandlet beslutningstagen, men ligeledes om at sikre, at der er fleksibilitet, når det handler om at vælge styreform."* [Sørensen, 2002, s. 56-57] I forskellige teoretiske tilgange tages der afsæt i, at der i metastyring fokuseres på regulering af ressourcer, men teoretikerne March og Olsen øjner ligeledes muligheder og potentiale i, at det med metastyring er muligt at påvirke sammenhængskraften og orienteringen i netværkene. Denne påvirkning skal eksempelvis ske gennem den gensidige afhængighed, der holder netværkene sammen. *"Interesser og dermed også afhængighedsrelationer opfattes nemlig ikke længere som noget forud givent, men som noget der formes i styringsprocessen."*

[Sørensen, 2002, s. 59] De interesser som formes i styringsprocessen er derfor, hvordan den respektive region - gennem kommunalt og regionalt samarbejde - kan optimeres, når det gælder udvikling.

Med henblik på at sikre ejerskabet og dermed forankringen af den regionale udviklingsplanlægning er det vigtigt, at aktørerne involveres i styringsprocessen. Dette kan eksempelvis ske ved at sætte aktørerne på betydningsfulde poster, hvorved de oplever et medansvar og større indlevelse i selve planprocessen, hvilket i sidste ende vil medvirke til bedre forankringsmuligheder og -vilkår. Den taktiske tilgang til en intensiveret forankring af den regionale udviklingsplanlægning underbygges af netværksteorien omhandlende tiltroen til, at styringsnetværk vil bidrage til, at en eventuel modstand mod implementeringen af netværkets resultater mindskes, idet aktørerne som følge af deres deltagelse i netværkene føler fælles ansvar for politiske tiltag, hvorfor kritik og modstand ikke vil være centrale. Det kan endda tænkes, at aktørernes medansvar i et styringsnetværk medvirker til en forøget indsats i implementeringen. [Sørensen og Torfing, 2005, s. 29] Der er således en

række positive elementer i den netværksorienterede styringsform, men det er vigtig at være opmærksom på, at disse fordele kun kan tænkes at finde sted, såfremt der kan opnås velfungerende styringsnetværk. [Sørensen og Torfing, 2005, s. 30]

Som det tidligere er nævnt bygger det overordnet setup omkring af den regionale udviklingsplan på, at forskellige aktører via netværk skal involveres i udarbejdelsesprocessen af den regionale udviklingsplan.

Det vil sige at: *"Mange af de ting, som skal foregå i det nye system bygger på netværksdannelser og partnerskaber og det kræver tillid."* [Stigaard, 2007, s. 12]

Opbruddet med det traditionelle planhierarki og dermed indførelsen af "det nye system", som den regionale udviklingsplanlægning udgør, er således et opgør med den traditionelle planlægningstankegang og deraf selve processen, hvorfor der sker radikale forandringer indenfor den fysiske planlægning.

Forandringer mødes ofte med en vis skepsis, hvilket skyldes manglende kendskab samt usikkerhed over, hvad disse forandringer indebærer. Dette er ingen undtagelse,

når det gælder samarbejdet og planprocessen i forbindelse med den regionale udviklingsplanlægning. En forudsætning for, at dette samarbejde får luft under vingerne er, at der skabes troværdighed og tillid parterne imellem. Netop fordi den regionale udviklingsplan er den første af sin art, har disse forandringer indenfor planområdet skabt en vis form for skepsis, forvirring og ikke mindst mistillid, hvilket har præget opstartsfasen af den regionale planlægning. *"Fødslen af det nye system har været meget hård med hård retorik pga. manglende tillid og forståelse (...)."* [Stigaard, 2007, s. 22-23]

Disse former for forandringer forklares i teorien ved, at netop fordi der i de traditionelle hierarkier (eksempelvis det tidligere plansystem) er forudbestemte og fastsatte spilleregler, er rollerne klart definerede, hvorved der ikke er et tydeligt behov for tillid. I og med, at der i de netværksbaserede styreformer ikke forekommer entydige forudbestemte spilleregler og roller, bliver tillid et essentielt aspekt i netværksdannelserne, idet dialog, samarbejde og samspil bliver en forudsætning for, at der gennem samarbejde og dialog kan dannes nye netværksformer. [Hajer og Wagenaar, 2003, s. 12]

De regionale udviklingsplaner bygger netop på et samarbejde mellem de enkelte regioners kommuner, hvor de i samspil - og med andre aktører - står for ansvaret om at udvikle regionerne. Det er således vigtigt, at kommunerne i dette samarbejde ikke blot handler ud fra deres egne kommunale interesser, men også ser det hele i en større sammenhæng, da den regionale udvikling er et fælles ansvar, som derved kræver fælles problemløsninger. *"(...) idéen var jo - hvordan kunne vi få alle væsentlige parter sammen, sådan vi får en fælles platform at arbejde ud fra."* [Vildbrad og Debel, 2007, s. 27] Det interessante ved processen omkring den regionale udviklingsplanlægning er, hvorvidt det vil være muligt at opnå konsensus i de enkelte netværk, til trods for, at aktørerne sandsynligvis vil opnå en forståelse for andre og ikke mindst deres holdninger. Formidling og dialog synes ligeledes at være væsentlige elementer, som regionen, i kraft af deres lederskab, skal dyrke. Dette skyldes, at regionen kan have alle de oplysninger og muligheder for at realisere den regionale udviklingsplan, men der hvor kæden så at sige "hopper af" er, hvis de forskellige involverede grupper og aktører ikke ser den samme vision eller plan, som myndigheden har. Det er her, en af de virkelige udfordringer ligger.

I forhold til dialogen og formidlingen er det essentielt, at det kommer til at foregå i nye organiserings- og netværksformer. At kommunerne spiller en rolle i dette, indikerer Ordførende Direktør, Jann Hansen fra Silkeborg Kommune ved: *"(...) Dette plansystem lægger op til meget mere samarbejde på tværs kommunerne imellem (...). Der vil blive et meget mere nødvendigt og formaliseret samarbejde kommunerne imellem end det, det gamle plansystem lagde op til."* [Hansen, 2007, s. 83] Kommunerne er klar over, at fremtidens fysiske planlægning centrerer omkring netværk og samarbejde. Som følge af, at samfundstendensen går mod netværksbaserede styreformer, er der behov for at oprette nye kommandoveje og strukturer for disse netværk. Til den styringsmæssige kultur mod mere netværks- og procesorienterede strukturer anvendes metastyling, hvor det centrale er at skabe en fællesskabsfølelse og forståelse mellem forskellige enheder og netværk. Strategien er at flytte fokus fra individet (her kommunerne) til et større fællesskab for derigennem at skabe en interesse for "os" (regionen), som en større helhed i lokalsamfundet (den samlede region). Herved vil der være større mulighed for at

få en bred tilslutning til og større tilfredshed med de beslutninger, der bliver vedtaget i netværkene. [Sørensen, 2002, s. 56] og [Sehested, 2003, s. 34]

Der er hermed fokus på erkendelsen af, at der er en gensidig afhængighed i netværksdannelserne. I den forbindelse beskriver teoretikerne Hajer og Wagenaar ligeledes en ændring i måden at tænke konfliktløsninger. Netværkskonflikter kan i højere grad løses gennem overvejelsesprocesser, fælles problemløsning og fælles ansvarlighed frem for, at der kun foregår interessebaserede forhandlinger. [Hajer og Wagenaar, 2003, s. 11]

Det kan dog diskuteres, hvor engageret og villige kommunerne er til at skabe interessen for "os", såfremt det muligvis sker på bekostning af kommunernes egne satsområder, for kommunerne fremfører, at: *"Erkendelsesdiskussionen er nemmere at få, når vi holder den på visionsniveauet frem for at gå helt ned i detaljen, så tror jeg på, at det kommer, at vi i kommunerne godt ved, hvad det er man skal satse på. Man vil gerne udvikle og ikke begrænses. Man vil gerne have friheden til selv at*

bestemme, hvad det er man vil have - om det er højhuse eller andet - men jeg tror godt, at politikerne er klar over, hvilke styrkeområder der er." [Kjærgaard, 2007, s. 6]

Selvom kommunerne ikke er klar til at gå ned i detaljen, tyder det alligevel på, at de er klar til at diskutere de overordnede strategiske retningslinjer, hvilket også er det overordnede formål med den regionale udviklingsplan: *"Ledelsen i regionen og de mennesker jeg taler med, er meget interesseret i en meget åben dialog omkring det strategiske og meget interesseret i at køre nogle samarbejdsformer, som man måske ikke helt har været vant til før. Tidligere har man været mere lukket inde i sit eget planlægningsunivers."* [Wiis, 2007, s. 36]

Det er ligeledes sådan at: *"Planloven forudsætter, at kommunerne tænker regionalt og planlægger med nabokommunerne, hvilket kræver et formaliseret samarbejde, hvilket stadig er uklart, hvorledes dette samarbejde skal tackles uden at ende i bureaukrati."* [Fredericia, 2007, Stærke, s. 16] Erkendelsen af den gensidige afhængighed i netværkene som teoretikerne beskriver, som værende forudsætning for, at et frugtbart

samarbejde kan finde sted, synes dog ikke at have vundet indpas hos samtlige kommuner. Det begrundes med, at ovenstående udtalelse bærer præg af, at samarbejdet mellem kommunerne og regionen er en nødvendighed i kraft af lovgivningen indenfor planlægningen, og ikke fordi man kan se en interesse i at samarbejde regionalt, når det gælder den fysiske planlægning. Tilsyneladende er den erkendelse som synes at være sket i planprocesserne i forbindelse med regionsamarbejdet for henholdsvis det regionale og kommunale niveau i Vestdanmark endnu ikke er nået til Østdanmark.

Hvor den tidligere arealudpegning og -regulering var en opgave forbeholdt den regionale forvaltningsmyndighed, hvor deres kompetence og ekspertviden var grundlaget for forvaltningen, er der med den strategiske og visionære planlægning åbnet op for, at andre aktører får mulighed for at påvirke planlægningen. Det skal forstås på den måde, at der gennem den strategiske planlægning gives mulighed for i bredere omfang at gøre brug af den faglige viden, som de forskellige aktører sidder inde med i kraft af deres ekspertise. *"Der hvor det giver pote, det er, når pinganører, økonomer og kunstnere sidder og tænker*

sammen. Det er kunsten - jeg ved ikke om det lykkes, det vil tiden vise, men der hvor viden går på tværs, der hvor matematikere sidder sammen med billedkunstnere, det er der, der opstår noget nyt. Det er dialog på en anden måde." [Laursen, 2007, s. 63]

Set ud fra en teoretisk vinkel må de forskellige former for netværksdannelser formodes, at have en række gunstige følger, hvorved styringen kan optimeres. En af fordelene er, at aktørerne oftest ved, hvad der eksempelvis rører sig enten i lokalsamfundet eller i baglandet, hvorfor aktørerne således anses som værende gode til at identificere eventuelle nye problemer på et forholdsvist tidligt tidspunkt og forhandle en løsning. Det, at løsningen sker på baggrund af en forhandling, bevirker, at løsningen kan tilpasses konkrete forhold. En anden fordel ved netværksstyring er, at politiske beslutninger bliver mere kvalificerede, hvilket skyldes aktørernes medvirken, når det gælder information, argumenter og vurderinger, som dermed optimerer beslutningerne. [Sørensen og Torfing, 2005, s. 29]

Ud fra ovenstående diskussion er der på baggrund af de indsamlede praktiske erfaringer suppleret med aspekter indenfor netværksteorien. Hermed er der opnået en samlet forståelse for, hvilken rolle den regionale udviklingsplanlægning kan få i det netværksorienterede samfund, samt hvilke forankringsmuligheder og vilkår den nye plantype kan få.

I projektets efterfølgende kapitel bestående af konklusion vil der være en opsamlende og sammenholdende afrunding af projektrapportens opstillede undersøgelsesspørgsmål.

8 Konklusion

I det følgende kapitel sammenholdes og konkluderes på projektets undersøgelsesspørgsmål ud fra den analyserede empiri, der er blevet underbygget med teori. Konklusionen af hvilken rolle den regionale udviklingsplan kan spille samt de vilkår og muligheder for forankring er ikke udtømmende, idet der er et utal af aspekter indenfor det problemfelt, som dette projekt omhandler.

Indførelse af den regionale udviklingsplan betyder et opgør med tankegangen om, at den regionale planlægning regulerer ned i detaljerne i de enkelte kommuner. De fastlagte retningslinjer for udviklingen er overdraget til stat og kommune, hvorved disse instanser skal sikre kvaliteten i arealplanlægningen. Når dette er tilfældet synes det interessant at stille spørgsmålet om, hvilken rolle denne regionale udviklingsplan skal spille?

Rollerne i det nye plansystem er blevet byttet om i forhold til tidligere, hvor der var en opfattelse af, at det var *amternes kommuner*, men nu taler man om

kommunernes region. Denne opfattelse er netop et billede af amternes kontrollerende og begrænsende myndighed - hævet over kommunerne, mens kommunerne siden strukturreformens ikrafttræden er blevet en mere ligestillet aktør i forhold til det regionale udviklingsarbejde.

Med rolleskiftet og implementeringen af den regionale udviklingsplan, som strategisk plan for regionen, kan RUP'en beskrives som værende katalysator, organisator og inspirator for den overordnede strategiske planlægning i regionen. Derudover rummer den regionale udviklingsplan en række muligheder, idet den kan komme til at fungere som et slags samlende forum, hvor kommunerne i fællesskab har mulighed for at udarbejde nogle af de ting, som de ikke kan klare alene.

Indførelsen af det nye plandokument "den regionale udviklingsplan" har ændret regionens rolle fra at have været arealregulerende og arealudpegende til nu, at skulle indtage en mere strategisk og koordinerende

rolle i forhold til den respektive region. *Hvad indebærer det, at den regionale planlægning ændret fra at være arealregulerende til at være en strategisk plan?* Hvordan skal den regionale udviklingsplan opfattes som planinstrument?

At den regulerende regionale planlægning er erstattet med en strategisk plan bevirker, at den fysiske planlægning får helt andre muligheder og vilkår at fungere under. I og med, at den regulerende planlægning tidligere medførte en begrænsende og elitær tilgang, hvor kun myndigheden i kraft af sin forvaltningskompetence havde mulighed for at påvirke den regionale udvikling, er der med den strategiske tilgang åbnet op for deltagelse, indflydelse og sammentænkning indenfor udviklingen af de enkelte regioner. Med den strategiske planlægning får forskellige aktører således mulighed for at præge, samt tage et medansvar for, den regionale udvikling. Netop fordi den regionale planlægning er blevet strategisk, er der mulighed for at gøre op med den "silotænkning", som har lang tradition på de forskellige planniveauer, og derimod se muligheder i at sammentænke forskellige områder.

Trods denne åbenhed og mulighed for sammentænkning, kan der være risiko forbundet med, at der ikke længere er en regional myndighedsrolle - at den strategiske plan netop forbliver så strategisk, at det bliver "varm luft", hvor kommunerne ikke føler sig forpligtet til at forestå den konkrete udmøntning af de visioner og strategier, som arbejdet omkring den regionale udviklingsplanlægning har resulteret i. En forudsætning for at sikre, at kommunerne forpligter sig i forbindelse med forankringen af den regionale udviklingsplan, må derfor være, at kommunerne føler et vist ejerskab for den regionale udviklingsplan. Kommunernes ejerskab i den regionale udviklingsplan burde opstå automatisk, eftersom planen skal opfattes som et overordnet planinstrument for den samlede strategiske planlægning i regionen. Dvs., at den via dialog og konsensus løsninger skal være med til at facilitere en strategisk helhedsorienteret planlægning, der skal forankre sig i de kommunale planstrategier.

Da den regionale udviklingsplan skal virke for den samlede strategiske planlægning i regionen og være katalysator for at kommunerne - i sidste ende

implementerer den helhedsorienterede strategi som planen danner - er det vigtigt, at der skabes forankring af planen. Det er derfor relevant at spørge om muligheder og vilkår for forankring af den regionale udviklingsplan? Arbejdet med den regionale udviklingsplan har vist sig at være forskelligt alt efter, hvilken region der er tale om. Der er en lang række faktorer, der spiller ind, når man skal forsøge at svare på om muligheder og vilkår for forankring af den regionale udviklingsplan. Ud fra de erfaringer der er opnået igennem nærværende projekt har det vist sig, at de processuelle forhold spiller en væsentlig rolle i forhold til, om det lykkes at forankre den regionale udviklingsplan. En lang række af de personer, der har ladet sig interviewe i forbindelse med projektets empiridel har påpeget, at processen har været af meget væsentlig karakter, idet produktet kun er en "biting". Det er igennem processen, at der skabes debat og dialog om i hvilken retning en given region skal udvikle sig, og det er ligeledes her, at der etableres netværk aktørerne imellem. Det kan medvirke til, at der skabes tillid, og derigennem give aktørerne omkring RUP'en et større kendskab, og hermed også en større forståelse, for hinanden. Dette kan være nyttigt, når der opstår

situationer, hvor vigtige beslutninger for regionens fremtid skal træffes.

Den regionale udviklingsplan skal ses som en "afløber" af de tendenser og den udvikling/forandring, der i øjeblikket præger samfundet. Måden hvorpå planlægningen i Danmark har været udført i årtier er radikalt ændret, og derfor vil implementeringen af de nye processer og plandokumenter ikke ske fra den ene dag til den anden. For at plansystem og processerne deraf kan blive en succes, er det vigtigt, at alle involverede parter er klar til at være omstillingsparate og villige til at tage de nye udfordringer op. Hvis deltagerne i de nye planlægningsnetværk omkring den regionale udviklingsplan møder de nye udfordringer med åbent sind og forsøger at se udfordringerne frem for forhindringerne, er der meget, der tyder på, at vilkårene og mulighederne for forankring af den regionale udviklingsplan er gode.



Litteraturliste

[Bogason, 2000]

Bogason, Peter; *"Public Policy and Local Governance - Institutions in Post modern Society"*; Edgar Elgar Publishing Limited; 2000

[Bogason, 2001]

Bogason, Peter; *"Fragmenteret forvaltning - Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre"*; Systime; 1. udgave; 1. oplag; 2001

[Castells, 2000]

Castells, Manuel; *"The rise of the network society"*; Blackwell publishers Ltd.; 2000

[Ebbensgaard, 2006]

Ebbensgaard, Kristian; *"Den regionale udviklingsplan - et redskab til udvikling"*; Amtsrådsforeningen; 2006

[Fredericia, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær; *"Visionære regionale udviklingsplaner - og kommunernes rolle, Seminar 12. april 2007 i Fredericia"*; Aalborg Universitet, 2007

[Fremmedord, 2007]

www.fremmedord.dk, 2007

[Flyvbjerg, 1994]

Flyvbjerg, Bent; *"Rationalitet og Magt - bind II. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet"*; Akademisk Forlag; 1. udgave; 4. oplag; 1994

[Hajer og Wagenaar, 2003]

Hajer, Maartin A og Wagenaar, Henrik; *"Deliberative Policy Analyses - Understanding Governance in the Network society"*; Cambridge University Press; 2003

[Hansen, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær;
“Regional planlægning, Den regionale udviklingsplan - muligheder og vilkår for forankring, Appendiksrapport”;
Aalborg Universitet, 2007

[Hjørdis, 2006]

Hjørdis, Marina; *“Netværkskøgebogen. Opstart, facilitering og organisering af netværk”*; Aalborg Erhvervsråd, 2006

[Junge, 2005]

Junge, Charlotte; *“Netværk – vejen til målet”*; Jyllands-Postens Forlag; 1. udgave; 2005

[Kjærgaard, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær;
“Regional planlægning, Den regionale udviklingsplan - muligheder og vilkår for forankring, Appendiksrapport”;
Aalborg Universitet, 2007

[Laursen, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær;
“Regional planlægning, Den regionale udviklingsplan - muligheder og vilkår for forankring, Appendiksrapport”;
Aalborg Universitet, 2007

[L93, 2005]

Miljøministeriet; *“L93 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (udmøntning af kommunalreformen)”*; 2. samling; 2005

[Lov om erhvervsfremme, 2005]

Økonomi- og erhvervsministeriet; *“Forslag til lov om erhvervsfremme”*; 2005

[L-Studienævnet, 2007]

L-Studienævnet; *“Studievejledning, Afgangprojekt”*;
Landinspektøruddannelsen, Civilingeniøruddannelsen i Plan og Miljø, 2007

[MIM, 2006]

Miljøministeriet; *“Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår”*; Landsplanredegørelsen; 2006

[Nielsen, 2005]

Nielsen, Peder Baltzer; *“Den regionale udviklingsplan”*;
Byplan (4); 2005

[Planloven, 2005]

Miljøministeriet; *“Lov om ændring af lov om planlægning”*; 2005

[Pløger, 2004]

Pløger, John; *“Den mangfoldige by- Opløsning, oplevelse, opsplitning”*; SBI, 2004

[Region Midtjylland, 2006]

Region Midtjylland; *“Organisationsplan for Region Midtjylland”*; 2006

[Region Nordjylland, 2006]

Region Nordjylland; *“Organisationsplan for Region Nordjylland - Beskrivelse af den centrale administrative organisation i Region Nordjylland”*; 2006

[Rolandsen og Damsgård, 2004]

Rolandsen, Svend Erik og Damsgård, Ole; *“Fornyelse af planlægningen, Plansystemets grundprincipper og funktion”*; Notat til Fonden Realdania udarbejdet af Dansk Byplanlaboratorium; 2004

[Sehested, 2003]

Sehested, Karina; *“Bypolitik mellem hierarkier og netværk”*; Akademisk forlag; 2003

[Senger, 2007]

Senger, Claes Holtzmann; *“Skal vi bygge bro mellem Als og Fyn?”*; JydskeVestkysten 13. juni, 2007

[Stigaard, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær; *“Regional planlægning, Den regionale udviklingsplan - muligheder og vilkår for forankring, Appendiksrapport”*; Aalborg Universitet, 2007

[Sørensen, 2002]

Sørensen, Eva; *“Politikerne og netværksdemokratiet – fra suveræn politiker til metaguvernør”*; Jurist- og Økonomforbundets Forlag; 1.udgave; 1.oplag; 2002

[Sørensen og Torfing, 2005]

Sørensen, Eva og Torfing, Jacob; *“Netværksstyring – fra government til governance”*; Roskilde Universitetsforlag; 1.udgave; 2005

[Torfing, 2002]

Torfing, Jacob; *“Ugebrevet A4; 16.12.02 nr. 32”*; 2002

[Vildbrad og Debel, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær; *“Regional planlægning, Den regionale udviklingsplan - muligheder og vilkår for forankring, Appendiksrapport”*; Aalborg Universitet, 2007

[Wiis, 2007]

Gilje, Lars; Josefsen, Anders; Nielsen, Anne Mette Kjær;
*“Regional planlægning, Den regionale udviklingsplan -
muligheder og vilkår for forankring, Appendiksrapport”*;
Aalborg Universitet, 2007

[Østergård, 2005]

Østergård, Niels; *“Den nye planlovreform”*; Byplan (4);
2005

Synopsis

Med de nye regioner blev der indført en ny plantype, "Den regionale udviklingsplan". Denne plan er omtalt som en "strategiplan", men hvad indebærer det, og hvilke muligheder og vilkår er der for forankring af denne plan? Det er noget af det, denne rapport vil løfte sløret for.

Rapporten bygger på et casestudie af Region Nord- og Midtjylland, samt Dansk Byplanlaboratoriums seminar, afholdt april 2007, omhandlende "Visionære regionale udviklingsplaner".

Casestudiet opdeles i tre analyser, hvor 1. del omhandler organiseringen, strukturen og processen for de to regioner. 2. del omhandler en analyse af praksis i regionerne byggende på interviews af relevante aktører, der er involveret med arbejdet omkring de regionale udviklingsplaner. Det styrende i denne del vil være parametre fremkommet gennem casestudiet. Det drejer sig om forandring, erkendelse, magt og roller, tillid, netværksdannelser og samspil, dialog og processer samt ejerskab og forankring. Gennem de første 2 analyser opnår projektgruppen indsigt i vilkår og muligheder for forankring af de regionale udviklingsplaner. I 3. del af analysen vil teorier på området hjælpe til at forklare de fremkomne synspunkter opnået gennem del 1 og 2. Der vil blive foretaget en diskussion på baggrund af de to første delanalyser, og der vil blive efterspurgt hjælp i teorierne.

På baggrund af projektets analyser kan det konkluderes, at paradigmeskiftet indenfor planområdet afspejler den generelle samfundsudvikling med nedbrydelse af hierarkier og oprettelse af netværk. Qua denne udvikling skal arbejdet og processen med den regionale udviklingsplan ses som en nytænkning indenfor planområdet, hvor netværksdannelse mellem forskellige aktører er en måde at løse fremtidens planlægningsudfordringer på i fællesskab. For at den regionale planlægning kan blive helhedsorienteret, er det vigtigt, at der opnås konsensus igennem arbejdet med den regionale udviklingsplan, da denne plan skal danne inspiration til en sammenhængende planlægning, der senere skal forplante sig i den kommunale planlægning. Mulighederne for forankringen af RUP'en har igennem projektets casestudie vist sig at være mulige, hvis processen tilrettelægges hensigtsmæssigt. Hermed menes, at det er vigtigt, at der eksempelvis tages højde for, at der skal nedbrydes barrierer, oprettes tillid, igangsættes dialog og opnås erkendelse af, at tingene er anderledes end hidtil og nye tider er på vej.