

LOKALE UDVIKLINGSPLANER FOR LANDDISTRIKTERNE -eksempler fra to kommuner



Annette Aagaard Thuesen og Suzanne Eben Ditlevsen

CENTER FOR LANDDISTRIKTSFORSKNING OG LANDLABDK
Syddansk Universitet

Maj 2015

Alle rettigheder forbeholdes centret (CLF) og LandLabDK. Mekanisk eller fotografisk gengivelse af denne REPORT eller dele heraf er uden instituttets skriftlige samtykke forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er uddrag til anmeldelser.

© Syddansk Universitet, Esbjerg og forfatterne, 2015.

Center for Landdistriktsforskning

CLF REPORT 46/2015

ISBN 978-87-91304-96-5

Undersøgelsen er udført efter opdrag fra Landudvikling Slagelse. For undersøgelsens udformning er alene forfatterne ansvarlige.

Annette Aagaard Thuesen
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 4220
E-mail: aat@sam.sdu.dk

Suzanne Eben Ditlevsen
LandLabDK
Mob.: 3027 6119
E-mail: suzanneditlevsen@gmail.com

Forsidefoto: Annette Aagaard Thuesen

FORORD

Kommunalreformen i 2007 medførte større kommuner og en ny situation for lokalsamfundene i landdistrikterne, som oplevede øget afstand til de nye kommunale centre. Reformteksten indeholdt en særlig sektion om demokrati og lagde op til, at der i de nye kommuner skulle gøres en indsats for at styrke demokratiet.

En måde at samarbejde mellem lokalsamfund og kommune er via etableringen af lokalråd, som blandt andet kan stå for udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner for lokalsamfund. Sådanne lokale udviklingsplaner er emnet for denne rapport. Planerne kan være med til at mobilisere og vække lokalsamfund til råd, ligesom de kan være den frivillige sektors delelement i kommunens indsats for at fremme landdistriktsudvikling.

Kommunerne har valgt forskellige modeller for, hvordan de griber arbejdet med lokalsamfundene an efter kommunalreformen. Nogle er meget afklarede omkring en model, mens andre går til arbejdet mere eksperimenterende. De to cases i denne rapport repræsenterer netop sådanne forskellige tilgange, hvilket har afsmittende virkning på den måde, lokalsamfundene tager fat på udarbejdelsen af deres lokale udviklingsplan.

Vi ønsker her at sige tak til Landudvikling Slagelse, som står bag rapportens udarbejdelse samt følgegruppemedlemmerne, som har fulgt undersøgelsen undervejs. Der skal også lyde en tak til interviewpersonerne til de personlige interviews i Hashøj NV/Slagelse og Højen/Vejle samt respondenterne til telefoninterviewene i 7 andre kommuner.

Rapporten danner baggrund for en drejebog om, hvordan man kan arbejde med lokale udviklingsplaner som en del af landdistriktsudviklingen.

Annette Aagaard Thuesen og Suzanne Eben Ditlevsen
Esbjerg / Aarhus, maj 2015

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	SAMMENFATNING.....	6
2.	INDLEDNING OG METODE.....	8
2.1.	Forskningsfokus	8
2.2.	Metode	10
2.3.	Rapportens opbygning	11
3.	LITTERATURGENNEMGANG.....	12
3.1.	Lup'er for landdistrikter	12
3.2.	Borgerdreven innovation og lignende tendenser i den offentlige styring	17
3.3.	Modeller for borgerinddragelse	22
3.4.	Sammenfatning af litteraturen	25
4.	LUP'ER I DANMARK EFTER KOMMUNALREFORMEN.....	27
4.1.	Kommunal medfinansiering?	28
4.2.	Skabelon eller ej?	28
4.3.	Fokus på handlingsplaner og gennemførelse?	29
4.4.	Integration med kommuneplanrammer?	29
4.5.	Inddragelse af borgerne?	30
4.6.	Integration af forvaltningsområder?	30
4.7.	LUP'en som en strategisk platform?	31
4.8.	Generelle udfordringer og muligheder ved LUP'er	32
5.	LUP I HASHØJ NORDVEST/SLAGELSE	34
5.1.	Forhistorien og det konkrete LUP forløb	34
5.2.	Slagelse Kommunes tilgang	38
5.3.	Borgerinddragelse ved udarbejdelse af en LUP	41

5.4.	Integration af forvaltningsområder og LUP	47
5.5.	LUP'er der virker strategisk	52
6.	LUP I HØJEN/VEJLE	59
6.1.	Forhistorien og det konkrete LUP forløb	59
6.2.	Vejle Kommunes tilgang.....	63
6.3.	Borgerinddragelse ved udarbejdelse af en LUP	67
6.4.	Integration af forvaltningsområder og LUP	72
6.5.	LUP'er der virker strategisk	75
7.	OPSUMMERING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER.....	80
7.1.	Muligheder og udfordringer - borgerinddragelse og LUP.....	81
7.2.	Muligheder og udfordringer - integration af forvaltningsområder og LUP.....	82
7.3.	Muligheder og udfordringer - strategisk fokus og LUP.....	84
7.4.	Diskussion af forskelle og ligheder mellem de to LUP-cases	85
7.5.	Anbefalinger	90
8.	REFERENCER	91

1. SAMMENFATNING

Rapporten undersøger forskelle og ligheder samt muligheder og udfordringer i to processer for udviklingen af subkommunale lokale udviklingsplaner for landdistrikter. Det drejer sig om henholdsvis lokalområdet Hashøj NV i Slagelse kommune samt lokalsamfundet Højen i Vejle kommune. Rapporten handler om, *hvordan man kan inddrage befolkningen i arbejdet med lokale udviklingsplaner, hvordan der kan arbejdes på tværs i forvaltningen i forbindelse med lokale udviklingsplaner samt hvordan det sikres, at de lokale udviklingsplaner får et strategisk fokus*. Rapporten bevæger sig altså i krydsfeltet mellem lokalsamfund og kommune.

Litteraturgennemgangen om lokale udviklingsplaner i Kapitel 3 opstiller en lang række udfordringer og muligheder ved udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner. Af udfordringer nævnes blandt andet, at planerne får en meget forskelligartet tilblivelse, form og indhold, da de ikke er lovophængte. Processen med udarbejdelsen af en lokal udviklingsplan kan også være ressourcetung, hvad angår facilitering og finansiering. Det nævnes også som en udfordring, at der ikke fra starten er afklaring af, hvilken støtte og opbakning, der er til rådighed, ligesom der ofte sættes for lidt tid af til udarbejdelsen af planen. Af muligheder nævnes blandt mange andre, at den lokale udviklingsplan kan samle borgernes egenskaber side om side med ressourcerne fra den offentlige, private og frivillige sektor. Processen med udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner kan også være kapacitetsopbyggende lokalt, og arbejdet med planen kan være med til at udvikle det lokale direkte demokrati. Samtidig kan processen vække lokalsamfund til live og vende en krisesituation til ny udvikling.

Litteraturkapitlet bringer ligeledes forskellige teoretiske perspektiver i spil, som arbejdet med lokale udviklingsplaner kan perspektiveres i forhold til. Det drejer sig på den ene side om teori om nyere offentlige styringstendenser som borgerdreven innovation/samskabelse og samproduktion, kompleks styring og samarbejdsdreven innovation. På den anden side præsenteres to forskellige teoretiske vinkler på borgerinddragelse.

Kapitel 4 redegør for resultaterne af en telefonisk rundspørge i 7 andre kommuner, som har erfaringer med arbejdet med lokale udviklingsplaner. Resultaterne af rundspørgen ligger sig tæt op af litteraturgennemgangen om muligheder og udfordringer ved udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner og knytter sig blandt andet direkte til denne rapports fokus på inddragelse af borgerne, samarbejde på tværs i forvaltningen samt det at udarbejde en lokal udviklingsplan, som har et strategisk tilsnit.

I Kapitel 5 og 6 redegøres for de to cases, hvor man har arbejdet konkret med udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner. Der er tale om to meget forskellige cases. Det ene lokalsamfund – Højen – har en tradition for et aktivt foreningsliv omkring idræt og gymnastik og har gennem tiden vist sin handlekraft gennem opførelsen af et multihus centralt i landsbyen. Det andet lokalsamfund – Hashøj NV – er en samling af fire sogne, som er fælles om skole og daginstitution og som har nogle centrale institutioner relateret til læring i området, nemlig Gerlev Idrætshøjskole og Gerlev Legepark. Den lokale udviklingsplan for Højen falder ind i en meget afprøvet model for landsbyprogrammer, som man har opereret med i Vejle kommune gennem flere år. I modsætning til dette er

den lokale udviklingsplan for Hashøj NV en del af en eksperimenterende proces med borgerdreven innovation, som man arbejder med i sin tilgang til landdistrikterne i Slagelse kommune.

Kapitel 7 opsummerer på udfordringer og muligheder indenfor rapportens tre delemner; mobilisering af borgerne, tværfagligt forvaltningssamarbejde samt strategiske udviklingsplaner. Ligeledes konkluderes der på, hvad der er forskelle og ligheder i de to cases for udarbejdelse af lokale udviklingsplaner. Der er blandt andet forskel på, hvem der helt konkret skriver den lokale udviklingsplan, det vil sige, om det er de lokale selv eller en repræsentant for kommunen, som er ansvarlig for dette. Der er forskel på graden af åbenhed i indholdet af planen samt graden af kalenderfastlæggelse undervejs, det vil sige graden af fastlæggelse af processen fra start. Der er også forskel på, om kommunen opererer som en indpisker overfor lokalsamfundene eller snarere har en mere ydmyg tilgang til arbejdet med frivillige. Ligheder mellem de to cases ses blandt andet ved, at begge cases arbejder aktivt med at forsøge at løse mobiliseringsudfordringen. Begge cases har dog også svært ved at få mobiliseret omkring strategisk indhold, mens det går nemmere med konkrete og praktiske aktiviteter. I begge cases er det lokalrådet, som står som garant for den demokratiske legitimitet af processen med den lokale udviklingsplan lokalt. Begge cases viser også, at der er såkaldte siloproblemer i forvaltningen knyttet til faglighed, lovgivningskrav og organisationskultur, og at det derfor kan være svært at møde et lokalsamfund tværfagligt.

Rapporten afsluttes med en række anbefalinger relateret til de tre underemner.

Anbefalinger vedrørende borgerinddragelse og mobilisering rettet mod kommuner og lokalråd:

- *Betragt arbejdet med lokale udviklingsplaner som flerniveau borgerinddragelse (kommune-lokalråd-borgere).*
- *Hav en klar model/strategi for flerniveau borgerinddragelse.*

Anbefalinger til tværfagligt samarbejde og LUP rettet mod kommuner:

- *Arbejd med én indgang til kommunen og et tværgående udvalg for lokalsamfundene.*
- *Tag stilling til, hvad kommunens model består af, så det kan kommunikeres internt og eksternt.*

Anbefalinger til LUP'ens strategiske tilsnit rettet mod kommuner og lokalråd:

- *Fokuser ikke kun på langsigtet strategi, men også gennemførelseskraft, så der sikres små - for et lokalsamfund vigtige - succeser fra starten.*
- *LUP'en bør baseres på de lokale ressourcer, som bør kortlægges indledningsvist.*
- *Fokuser på enkelthed i form.*

Rapporten og anbefalingerne danner baggrund for en [Drejebog for Lokale Udviklingsplaner](#).



Fokus på lokale udviklingsplaner (LUP) for landdistrikterne. Foto: Annette Aagaard Thuesen

2. INDLEDNING OG METODE

2.1. FORSKNINGSFOKUS

Denne rapport undersøger samarbejde mellem to forskellige lokalområder og deres respektive kommuner i forbindelse med udarbejdelsen af en lokal udviklingsplan (LUP) for lokalområderne. Det drejer sig om samarbejdet mellem landområdet Hashøj Nordvest (NV) og Slagelse Kommune samt samarbejdet mellem landsbyen Højen og Vejle Kommune. Både Hashøj NV og Højen har forstadskarakter. I begge kommuner har processen med udarbejdelsen af LUP'en for de to områder forløbet i 2014-2015.

En LUP er et skriftligt dokument, der udtrykker visioner og behov for et bestemt lokalområde. Den udarbejdes med henblik på at gøre den lokale udvikling mere fokuseret og strategisk både internt og over for eksterne partnere som for eksempel kommunen. LUP'en har ingen juridisk status, og der er derfor ingen regler for borgerinddragelse udover moralske regler. Dette er i modsætning til de kommunale planer, hvor borgerhøringer er et krav. Der er imidlertid ofte en mere aktiv borgerinddragelse i forbindelse med udarbejdelsen af LUP'er end for øvrige kommunale planer.

Kommunalreformen i 2007 førte til en ændret situation for de danske landsbyer og landdistrikter. Formålet med kommunalreformen var at forbedre den demokratiske styring af den offentlige sektor gennem en bedre opgaveløsning og løsningen af flere opgaver lokalt (ISM, 2005). Der er sket en reduktion af antallet af kommuner fra 271 til 98, en udskiftning af de tidligere 14 amter med 5 regioner og en afledt reduktion af antallet af politikere. Der er altså en geografisk set større afstand til politikerne for dem, der bor i landdistrikterne, og dermed ved første øjekast et reduceret demokrati. I samme periode er de økonomiske begrænsninger i kommunerne blevet mere alvorlige, og servicenedskæringer og lukninger af serviceinstitutioner er blevet en del af billedet.

De knappe ressourcer og den længere afstand til de kommunale politikere øger vigtigheden af lokalområdets evne til at handle målrettet og strategisk. I nogle kommuner har myndighederne opmuntret - og delvist finansieret - udarbejdelse af LUP'er for at få lokalområder til at tage fat i udviklingen af deres fremtid. I andre kommuner har lokalområderne selv set behovet for dette og er begyndt arbejdet. I både Hashøj NV/Slagelse og Højen/Vejle er initiativet i første omgang opstået fra det lokale plan, men er så blevet en del af to forskelligartede kommunale rammer.

I Slagelse er arbejdet blevet forankret i det lokale politiske system ved brug af et § 17, stk. 4 udvalg, som er et udvalg, de kommunale myndigheder kan nedsætte, når de ønsker at afprøve nye løsninger. Lokalområdet Hashøj NV og Slagelse Kommune har besluttet at bruge forberedelsen af en LUP for Hashøj NV som testområde for borgerdrevet innovation i landdistriktsudviklingen i kommunen. Både lokalområdet og kommunen er således opsat på at finde nye måder at samarbejde på og nye serviceløsninger, og begge parter er positive over for samarbejdet.

I Vejle er udviklingen af en LUP for Højen faldet ind i en ramme for udarbejdelse af landsbyprogrammer, som Vejle Kommune har vedtaget som en del af en politik for lokalsamfund og nærdemokrati. Vejle kommune anvender en metode med navnet Asset Based Community Development (ABCD) som udgangspunkt for deres måde at arbejde med landsbyprogrammer.

Center for Landdistriktsudvikling har sammen med LandLabDK fået til opgave at lave følgeforskning i relation til udarbejdelsen af de to LUP'er. Formålet med denne rapport er således fastlagt sammen med opdragsgiveren - LAG Slagelse - og går ud på at undersøge følgende hovedspørgsmål med 3 relaterede underspørgsmål:

Hvad er forskelle og ligheder, muligheder og udfordringer i de to kommuners måder at arbejde med lokale udviklingsplaner, og hvordan kan en model for LUP'er se ud?

1. Hvordan kan man aktivt inddrage borgerne i det lokale udviklings- og planlægningsarbejde?
2. Hvordan kan alle relevante offentlige forvaltningsområder integreres i en dynamisk udviklingsproces i forhold til udviklingen af en LUP?
3. Hvordan kan man nå frem til en LUP, som kan fungere som en strategisk platform for specifikke aktiviteter?

Rapporten formidler indholdet og resultaterne af følgeforskningen. En stor del af opgøret har imidlertid også bestået i at udarbejde en Drejebog for LUP'er i Landdistrikter, som er mere konkret og handlingsanvisende, og som kan læses særskilt.

2.2. METODE

Metodisk bygger undersøgelsen på kvalitative metoder. Det empiriske undersøgelsesfelt er processerne omkring udviklingen af en LUP i Hashøj NV og i Højen.

Undersøgelsen gør brug af telefoninterview, dokumentstudier, deltagerobservation og personlige interviews. Undersøgelsens oplæg tilstræber en generel forståelse for og udbredelse af et fænomen (jævnfør kravet om opbygningen af en model). Dette har bevirket, at vi ikke kun har forholdt os til de specifikke fænomener i Slagelse og Vejle, men derimod har åbnet blikket udadtil og koblet med andre erfaringer som eksempelvis litteratur om LUP'er og telefoninterviews med kommunalt ansatte, som arbejder med LUP'er i 7 andre kommuner.

Hvad angår deltagerobservation, har vi observeret, hvad mennesker i de to case områder gør og siger i situationer, hvor LUP'er bliver udarbejdet. Vi har deltaget i knap 10 møder. Herudover indgår dokumentarisk materiale fra møder og stormøder i de to case områder samt fra hjemmesider og facebooksider.

Hvad angår interviews, har vi spurgt til, hvad relevante informanter mener om arbejdet med udarbejdelsen af LUP'er ud fra en semistruktureret spørgeguide. Vi har i alt gennemført 16 interviews af ca. 45 minutters varighed. 5 er fra Højen/Vejle delen af projektet og resten er fra Hashøj NV/Slagelse. Interviewene er gennemført fra den 20. januar til den 18. februar 2015. De er efterfølgende blevet udskrevet og kodet i det kvalitative analyseprogram NVivo. Citater gengives i Kapitel 5 og 6 i en form, hvor (...) er udtryk for, at en mindre tekstbid er udeladt, mens [tekst] er udtryk for indsættelse af et manglende ord eller en forklarende tekstbid for at gøre teksten mere flydende i en skriftlig form.

Tabel 2.1: Overblik over dataindsamlingen

Dataindsamlingsmetode	Dataindsamling
Interviews	5 stk. i Højen/Vejle 11 stk. i Hashøj NV/Slagelse Alle af 30-45 minutters varighed
Telefoninterviews	7 stk. i 7 forskellige kommuner
Deltagerobservation	3 borgermøder i Højen og 1 byvandring 2 borgermøder i Hashøj Nordvest og 1 workshopdag 3 § 17 stk. 4 udvalgmøder i Hashøj Nordvest 1 koordinationsmøde i Slagelse og 1 båndet koordinationsmøde
Dokumentstudier	Litteratur, LUP'er, referater, hjemmesider, facebooksider osv.

Der har indgået enkelte elementer af aktionsforskning i designet, da undersøgelsen i Hashøj NV delen har været koblet til en ændringsproces, som vi som forskere har været nødsaget til at forholde os til løbende. Aktionsforskning betegner projekter, der fra start har til formål at ændre adfærd eller sociale strukturer. Vi er i projektet løbende blevet konfronteret med, hvad vores perspektiver på forskellige beslutninger og udviklinger er.

Under observationsstudier er vi for eksempel blevet spurgt om vores holdninger til en given sag eller blevet bedt om at komme med et oplæg, der kan spille ind til arbejdet med LUP'en.

2.3. RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten fortsætter i Kapitel 3 med en præsentation af litteratur om LUP'er, nyskabende samarbejde mellem myndigheder og borgere samt borgerinddragelse. Kapitel 4 giver et overblik over udarbejdelsen af LUP'er i 7 andre kommuner. Herefter følger Kapitel 5, der præsenterer erfaringerne i Hashøj NV/Slagelse delen af projektet og Kapitel 6, der fokuserer på erfaringerne fra Højen/Vejle delen. Til slut i Kapitel 7 opsummeres og konkluderes der på forskelle og ligheder, muligheder og udfordringer i de to kommuners måder at arbejde med LUP'er, ligesom en række anbefalinger til arbejdet med LUP'er præsenteres. Den egentlige model for udarbejdelsen af LUP'er er at finde i den tilknyttede [Drejebog](#).

Figur 2.1: Rapportens opbygning





Lundforlund, Hashøj NV. Foto: Annette Aagaard Thuesen

3. LITTERATURGENNEMGANG

Litteraturgennemgangen har til hensigt at komme nærmere, hvad en LUP er. Samtidig skal kapitlet skabe en ramme for, hvordan LUP'er kan forstås i et styringsperspektiv med fokus på borgerdrevne innovation samt i et borgerinddragelsesperspektiv. Først præsenteres litteratur, som direkte beskæftiger sig med LUP'er i afsnit 3.1. Dernæst følger i afsnit 3.2 litteratur om tendenser indenfor offentlig-frivillig samskabelse/samproduktion og kompleks og netværksbaseret styring og i afsnit 3.3 litteratur om borgerinddragelse. Afsnit 3.4. sammenfatter.

3.1. LUP'ER FOR LANDDISTRIKTER

Litteraturen om LUP'er, som er inddraget her, fordeler sig på en dansk rapport samt to videnskabelige artikler fra England.¹ I gennemgangen er der fokus på de udfordringer og muligheder ved LUP'er, som de forskellige forfattere berører, selvom der ikke har været noget udtrykkeligt fokus på udfordringer og muligheder i teksterne.

¹ Af dansksproget litteratur findes der udover Vestviden (2014) også publikationen 'Koncept for lokale udviklingsplaner for lokalområder i Vordingborg kommune', som findes på [Vordingborg kommunes hjemmeside](#).

3.1.1 DANSK LITTERATUR OM LUP'ER

VESTviden (2014) har gennemført en undersøgelse af LUP'er, som er formidlet i rapporten 'Lokale Udviklings Planer - Konkret udviklingsværktøj eller?'. Metodisk er der gjort brug af informationssøgning om LUP'er og relevant litteratur samt gennemførelse af kvalitative interview med nøglepersoner i seks kommuner. Hovedkonklusionen er, at der er stor forskellighed i LUP'ernes udseende. Af *udfordringer* nævner VESTviden således netop, at LUP'erne er meget forskellige, og at mange af dem bliver for lange og beskrivende og for lidt handlingsorienterede uden fokus på, hvem der har ansvar for hvilke områder og for opfølgningen på arbejdet. Der er samtidig en manglende afklaring af, hvem der er målgruppen for planerne. Og der er udelukkende fokus på at forbedre levevilkårene og et ofte manglende fokus på erhvervsudvikling. Planerne virker ifølge VESTviden ikke specielt velegnede som værktøj i planlægningen. Planerne opfattes desuden af nogle som en unødigt bureaukratisering af lokalt udviklingsarbejde. Det nævnes også, at enkelte LUP'er fremstår som om, eller omtales som om, de hovedsageligt er blevet til for at give arbejde til konsulenter.

Af *muligheder* nævnes, at processen omkring en LUP kan kvalificere det lokale udviklingsarbejde og afstedkomme gode lokale diskussioner, gavne sammenholdet og danne udgangspunkt for nedsættelse af arbejdsgrupper. LUP udarbejdelsesprocessen kan være den sten i vandet, som igangsætter yderligere udvikling. Med LUP'en får man også rettet opmærksomhed mod lokale 'betyringspunkter' som faldende befolkningstal, tomme boliger og lukning af privat og offentlig service. LUP'en kan desuden bruges til at få iværksat et konkret samarbejde med kommunen. Hvis LUP'en er god, kan den indgå i forlængelse af den kommunale planlægning. Såfremt kommunen iværksætter en systematisk tilgang til arbejdet med LUP'er, kan det sikre en ensartethed i behandlingen af lokalsamfundene, som kan skabe sammenhæng i udviklingen initieret af lokalområder, kommune, LAG m.fl.

VESTviden kommer med 7 konkrete råd, som man kan tage stilling til, hvis man som lokalsamfund vil i gang med at udarbejde en LUP. Det første råd er, at man beslutter, om man virkelig *vil* planen. Råd nummer to er, at man skal involvere kommunen fra starten, så der sker en koordinering, der sikrer en bedre efterfølgende realisering af planen. Det tredje råd lyder, at man som lokalsamfund bør overveje, om naboområdet også skal være en del af planen. Det fjerde råd er at starte med at afdække de fælles værdier, da de konkrete projekter vil følge heraf. Råd nummer fem går på, at planerne skal være simple, det vil sige, der bør hverken være et for omfangsrigt forløb eller et for langt skriftligt slutdokument. Råd nummer seks går på at sikre, at det bliver en god proces i kraft af en åben og bred involvering af lokalbefolkningen og gennem brug af forskellige procesværktøjer. Det syvende og sidste råd lyder, at man skal sikre, at LUP'en indeholder en tydelig handlingsplan, at der etableres arbejdsgrupper til gennemførelsen af planen, og at der sker en opfølgning på planen efter et stykke tid, så den vedbliver at være et aktivt og aktuelt dokument.

3.1.2 ENGELSK BLIK PÅ LUP'ER - MOSELEY

Der findes i den engelske sammenhæng forskellige former for planer, hvoraf 'village action plans' og 'parish plans' er identiske og minder om en LUP.²

I den videnskabelige litteratur har Moseley (2002) undersøgt village action plans/LUP'er i artiklen 'Bottom-up 'Village Action Plans': Some Recent Experience in Rural England'. Metoderne anvendt er en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til regionalt baserede landdistriktsråd og nationale institutioner samt feltstudier i seks regioner. To interessante cases blev desuden udvalgt til dybere undersøgelse i hver region. Indledningsvist skriver Moseley, at LUP'er for landsbyer generelt er holitiske, bottom-up baserede, funderet på en dataindsamling om landsbyen, prioriterende og fokuseret på handling. Samtidig fastslår han, at støtten 'ovenfra' er afgørende.

Udfordringerne er ifølge Moseley relateret til LUP'ens uformelle status. Da der intet lovmæssigt ophæng er, får planerne en meget forskelligartet tilblivelse, en forskellig form og et forskelligt indhold. Det er også en udfordring, at det kræver facilitering, som kan være ressourcetung. Både for lidt faciliteringsstøtte og for lidt penge til gennemførelsen er problematisk, og en økonomisk gulerod giver både en bedre gennemførelse og en bedre planlægning. Samtidig er det en udfordring med planerne at sørge for, at arbejdet ikke bliver elitært og ekskluderende i forhold til bestemte grupper. Det kan meget let uforskyldt komme til at hænge på enkeltpersoner, som har brug for opbakning fra andre frivillige og offentlige instanser. Moseley nævner, at man aktivt skal arbejde med kontinuiteten og medlemsskabet af den gruppe, som går forrest som styregruppe. Han skriver desuden, at det nogle gange kan være uklart at se koblingen fra den bagvedliggende dataindsamling til selve den færdige LUP.

Mulighederne er ifølge Moseley, at en LUP kan samle lokale borgeres talenter side om side med ressourcerne fra den offentlige, private og frivillige sektor. Processen med arbejdet med LUP'en kan være kapacitetsopbyggende lokalt og oplive landsbyen. Arbejdet med LUP'en kan åbne blikket for, at sociale og miljømæssige projekter kan være effektivt kapacitetsopbyggende for lokalsamfund, så det på sigt giver økonomisk afkast, og det således ikke er nødvendigt med et udelukkende økonomisk fokus fra starten. Iværksættelsen af arbejdet med en LUP kan også vende en krisesituation til ny udvikling. Og det kan sørge for, at lokalområder får indflydelse, fordi deres LUP bliver inddraget af myndighederne, når øvrige planlægnings spørgsmål skal besluttes. Processen omkring udarbejdelsen af LUP'en kan også lede til synlighed omkring, at lokale kan levere en service billiger selv. Moseley nævner desuden, at det er en god ide at organisere arbejdet med en LUP med en styregruppe og en række undergrupper.

Moseley sammenfatter på baggrund af sine data en fremspirende model for, hvordan man i England griber arbejdet med en LUP an:

² Der arbejdes i engelsk sammenhæng også med 'village appraisals' og 'village design statements', hvor 'village appraisals' er en bred kortlægning af lokale karakteristika, problemer og muligheder, mens 'village design statements' snarere vedrører en fysisk kortlægning af kvaliteter og karakteristika ved et område (Countryside Agency, 2004, ressource pack section 14).

- *”Først sker der en indledende opvågning af interesse i landsbyen tændt af nogle lokale bekymringer*
- *En ekstern udviklingsaktør bygger videre på den indledende interesse og foreslår sammen med sogneforeningen et lokalt offentligt møde. På mødet lanceres ideen om en landsbyplan, der brainstormes og diskuteres og opsamles støtte til ideen*
- *En gruppe etableres for at planlægge en landsbyggenemgang og vurdering. Den eksterne udviklingsaktør tilbyder noget hjælp*
- *En vurderingsrapport skrives og præsenteres og diskuteres på næste lokale offentlige møde og for den eksterne udviklingsaktør og sogneforeningen*
- *Gruppen ændres eventuelt og arbejder nu videre med at skrive den egentlige lokale udviklingsplan. Der nedsættes eventuelt undergrupper til at arbejde på specifikke temaer.*
- *Den lokale udviklingsplan præsenteres og diskuteres på et tredje offentligt møde og for den eksterne udviklingsaktør og sogneforeningen*
- *Forsøg på implementering følger nu, med raffinering af projektforslag og ansøgning om midler*
- *Evaluering af processen finder sted i nogle tilfælde i forhold til de indledende ideer og forventninger” (Moseley, 2002, s. 401, egen oversættelse).*

Han konkluderer overordnet, at en sådan skitseret proces: 1) Kræver lokale borgere med engagement, 2) Kræver løbende support af de lokale borgere/gruppen, der arbejder med LUP'en, 3) Tager tid (år snarere end måneder).

3.1.3 ENGELSK BLIK PÅ LUP'ER - PARKER

Parker (2008) beskriver i artiklen 'Parish or Community-Led Planning, Local empowerment and Local Evidence Bases: An Examination of 'Good Practice' in West Berkshire' den sammenhæng Parish Plans er vundet frem i i England, hvor der er kommet et stigende fokus på involvering af borgerne i den lokale styring. Han går specifikt ind og diskuterer West Berkshire, som et best practice eksempel og viser: *”...the difficulties that even the most well-organised, well-intentional and best-performing areas are likely to face with community-led planning”* (s. 68). LUP'erne her er også med et helhedsorienteret fokus, men handler dog mest om miljø og transport, men også sport, fritid og adspredelse, og ikke så meget om økonomiske spørgsmål. Han skriver løbende op imod en situation, hvor lignende ting skulle bruges i byer. Han fremhæver, at en del af udfordringerne vil være endog større i byerne, og at der generelt er behov for at tage højde for passende støtte, integrering og finansiering både på landet og i byerne. Han skriver desuden, at en LUP skal kunne stå på mål for tre forskellige legitimeringsfokus i form af input, throughput og output, det vil sige, at der har været en passende borgerinddragelse, at processen har været god og at der skabes gode resultater.

Parker skriver, at målene med planerne er, at de skal:

- *”afspejle synspunkter fra alle dele af lokalsamfundet*
- *identificere, hvilke funktioner og lokale særpræg folk værdsætter*
- *identificere lokale problemer og muligheder*
- *præcisere, hvordan beboerne ønsker lokalsamfundet skal udvikle sig i fremtiden, og*

- *forberede en handlingsplan for at opnå denne vision*” (Parker, 2008, med henvisning til CA, 2004, side 6, egen oversættelse)

Af *udfordringer* nævner han en lang række elementer. LUP’erne, som Parker omtaler, skal bygge på en dataindsamling i lokalsamfundet, men borgerne har ofte ikke de metodiske kompetencer til at lave spørgeskemaer og, hvis der er mange respondenter, at analysere ordentligt på besvarelsene. Af *udfordringer* omtaler Parker desuden, at hvis planerne skal være legitime, skal de gennemføres med en bred involvering af borgerne. Han nævner, at man risikerer ’dobbelt eksklusion’, hvis en ikke-fyldestgørende dataindsamling lokalt, hvor minoritetsgrupper holdes tavse, bruges som baggrund for planlægning og politiske beslutninger. Samtidig kan det være en udfordring, at der er forskellige motiver for engagementet i arbejdet med LUP’er fra myndighedsside og fra lokalsamfundenes side. Kvaliteten af LUP’erne kan også være for dårlig blandt andet på grund af for få ressourcer (facilitering og finansiering), så de ikke får mulighed for at skabe reel indflydelse internt og eksternt og ender med at ligge og samle støv på en hyld i stedet for at blive et aktivt dokument for engagement og retning i udviklingen, som man løbende revurderer. Ressourceproblemet hænger ifølge Parker sammen med, at planerne ikke er lovfæstede. Parker understreger, at det er vigtigt med en afklaring af hvilken støtte og opbakning, der er til rådighed, helt fra starten. Ligesom der skal være tydelighed omkring hvilke eksisterende relevante politikker, der skal tages højde for i arbejdet med LUP’en. Det er desuden ofte en udfordring, at både de lokale borgere og myndigheden er i en læringskurve (for myndigheden er der tale om institutionel læring). Der er også en tidsmæssig udfordring, da arbejdet med en LUP generelt tager længere tid end planlagt. I West Berkshire var den gennemsnitlige tid, det tog at lave en LUP, 2 år. Hvis der er tidspres, er der stor usikkerhed omkring, hvor inkluderende strategierne når at blive. Parker understreger desuden, at det er en udfordring, hvordan man støtter frivillige uden at risikere at ødelægge deres velvilje og processen i det hele taget. Den lokale myndighedsinstitution skal ligeledes være bedre struktureret i forhold til at have med lokalsamfundsstyret planlægning at gøre. Parker skriver, at det er vigtigt at beskæftige sig med spørgsmålet om: *”...how local authorities in particular can or should structure themselves to engage fully with communities and to make available appropriate resources to do this”* (s. 77).

Mulighederne Parker fremhæver, er, at planerne kan være med til at uddanne borgerne, udvikle det lokale direkte demokrati og generere lokalsamfundsidentitet og lokalsamfundssamhørighed. Samtidig kan LUP’en være med til at bringe viden, ønsker og behov videre til den lokale myndighed og serviceudbydere. Parker nævner desuden, at nye folk kan blive aktiveret i udviklingen af deres lokalsamfund, og at lokalsamfund selv kan blive ’opfrisket’. Samtidig kan det styrke forholdet til de lokale myndigheder. LUP’en er en måde, hvorpå myndighederne har hold på, hvad ønsker og behov og tilstanden generelt er i lokalsamfundene.

3.1.4 OPSUMMERING

Udfordringerne og mulighederne skitseret af VestViden, Moseley og Parker er sammenfattet i tabel 3.1 på næste side.

Tabel 3.1: Udfordringer og muligheder ved udarbejdelsen af en LUP ifølge litteraturen

Udfordringer	Muligheder
At planerne får en meget forskelligartet tilblivelse, form og indhold, da de ikke er lovophængte.	At LUP'en kan samle borgernes talenter side om side med ressourcerne fra den offentlige, private og frivillige sektor.
At processen med udarbejdelsen af en LUP er ressourcetung (facilitering og finansiering).	At processen kan være kapacitetsopbyggende lokalt.
At der ikke fra starten af er afklaring af, hvilken støtte og opbakning, der er til rådighed.	At arbejdet med LUP'en kan være med til at udvikle det lokale direkte demokrati.
At der er for lidt tid afsat til udarbejdelsen af LUP'en.	At processen kan vække lokalsamfund til live og vende en krisesituation til ny udvikling.
At kvaliteten af LUP'en bliver for dårlig, grundet for få ressourcer, så den ender med at samle støv i skuffen lokalt og centralt.	At processen kan åbne blikket for et helhedsorienteret og ikke kun økonomisk udviklingsfokus.
At arbejdet med planerne kan blive elitært og ekskluderende og dermed ikke bliver legitimt.	At arbejdet kan medføre, at lokalsamfund får indflydelse, idet LUP'en inddrages af myndighederne, når øvrige planlægnings spørgsmål besluttes.
At arbejdet (oftest uforskyldt) kan komme til at hænge på enkeltpersoner.	At arbejdet kan føre til synlighed omkring, at lokale kan levere en service billigere selv.
At undgå 'dobbelt eksklusion', hvor en ikke-fyldstgørende dataindsamling lokalt danner basis for planlægning og politiske beslutninger centralt.	At LUP'en kan bringe viden, ønsker og behov videre til den lokale myndighed og serviceudbydere.
At borgerne ikke har de metodiske kompetencer til at lave spørgeskemaer og analysere på data.	At der opnås et styrket forhold fra de lokale borgeres side til de lokale myndigheder.
At skabe koblingen mellem den bagvedliggende dataindsamling til den færdige LUP.	At LUP'en kan kvalificere det lokale udviklingsarbejde.
At der er forskellige motiver for at arbejde med LUP'en fra myndigheden og lokalsamfundet.	At processen kan afstedkomme gode lokale diskussioner og styrke sammenholdet.
At både de lokale borgere og myndigheden er i en læringskurve.	At arbejdet med LUP'en kan danne udgangspunkt for nedsættelse af arbejdsgrupper.
At støtte frivillige uden at risikere at ødelægge deres velvilje.	At LUP'en kan være den sten i vandet, som igangsætter yderligere udvikling.
At den lokale myndighedsinstitution er godt nok struktureret til lokalsamfundsstyret planlægning.	At man får rettet fokus på bekymringspunkter (dalende indbyggertal, tomme huse, lav deltagelse).
At LUP'erne bliver for lange og beskrivende og for lidt handlingsfokuserede og uden fokus på ansvarsfordeling og opfølgning.	At LUP'er, gennemført som en del af en overordnet kommunal tilgang til landdistrikterne, kan give ensartethed i behandlingen af lokalsamfundene.
At LUP'er ofte indholdsmæssigt ikke inddrager erhvervsudvikling	At LUP'en kan være bidragende til, at der iværksættes et konkret samarbejde med kommunen.
At LUP'er bliver til for at give arbejde til konsulenter og ses som en unødigt bureaukratisering af lokalt udviklingsarbejde	At LUP processen kan medvirke til, at der sker en sammenhæng mellem indsatserne fra lokalsamfundside, LAG og kommune.

3.2. BORGERDREVEN INNOVATION OG LIGNENDE TENDENSER I DEN OFFENTLIGE STYRING

En række offentlige styringstendenser går igen i begreber som borgerdreven innovation, samsskabelse, samproduktion, kompleks styring og samarbejdsdreven innovation. Fælles for studier indenfor disse retninger er en understregning af, at myndighederne har brug for ideer og input fra lokale borgere og organisationer for at optimere deres løsninger. Andre taler om nødvendigheden af at undgå sektorbaseret silotænkning, når der skal findes løsninger på problemer for udvikling af landdistrikterne. LUP'er kan ses som en måde et lokalsamfunds borgere kan målrette og optimere deres geografiske områdes udvikling, mens de spiller ind i den samlede udvikling i en kommune.

3.2.1 SAMSKABELSE

Bason (2013, 2010) arbejder med, hvordan man - hovedsageligt indenfor den offentlige sektor - kan engagere borgerne, så de kan give fremdrift til innovation og hjælpe med til, at der produceres bedre resultater. Borgerdreven innovation handler altså ifølge Bason om at engagere borgerne. Der er værdi at hente i at gendesigne service og politikker omkring borgernes oplevelser (2013).

Bason sætter fokus på samsskabelse, hvorom han fremfører tre pointer. Samskabelse handler om, at:

- 1) Der skal involveres bredere i politikudformningen med henblik på at opnå mere læring
- 2) 'Systemet' bør arbejde med at udvikle professionel empati gennem systematisk indhentning af viden gennem brug af kvalitative metoder, så der opnås dybdeforståelse for, hvordan folk lever deres liv
- 3) Man skal fremme eksperimentelle designprocesser i forhold til politikudformning og serviceudbud, så man i højere grad høster indsigt fra en bred kreds af interessenter, som på kreativ måde kan udfordre og spille ind i politikudformningen.

Af kreative metoder nævner Bason visuelle værktøjer, grafisk design, rollespilsøvelser og service kortlægning, som alle går ud på kreativt at bringe nye udfordrende perspektiver ind i politikudformningen fra borgernes vinkel.

Basons perspektiv kan i forhold til processerne med udarbejdelsen af en LUP i de to case-områder give anledning til at diskutere, i hvilken grad der anvendes borgerdreven innovation i form af samskabelse, og hvad de oplevede udfordringer og muligheder er herved. Hashøj NV/Slagelse casen har som nævnt borgerdreven innovation som sin specifikke metodiske tilgang til LUP processen. Dette er ikke tilfældet i Højen/Vejle casen.

3.2.2 SAMPRODUKTION

Hvor Basons samskabelse meget handler om at bringe *indsigt og perspektiver* fra borgerne i spil i den offentlige politik- og serviceudformning, så handler samproduktion (Brudney og England, 1983) om behovet for at genoverveje *frivilligt arbejde* i forhold til fremtidig levering af service (se eksempelvis Vrangbæk og Olsen, 2013, s. 51 og OECD, 2011). Dette perspektiv kan i kraft af servicenedskæringer vise sig mere og mere relevant i et landdistriktsperspektiv. Det er dog ifølge litteraturen vigtigt ikke at skære alle landdistrikter over en kam, hvis samproduktionsstrategier skal blive en succes (Percy, 1984; Bovaird, 2007; Ostrom, 1996 med basis i Tandler, 1995; Thuesen og Rasmussen, 2015). Dette skyldes, at lokalområders sociale samspil, deres organisatoriske evne og den mængde af frivilligt arbejde, man har tradition for at udføre, kan have afsmittende virkning på lokalområders beredskab til at deltage i kollektive former for samproduktion. Ostrom fremhæver dog også, at det kræver social kapital hos myndigheden samt effektiv koordination mellem myndighed og lokalsamfund, hvis samproduktion skal lykkes.

Fra OECD's side er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse i 22 OECD lande plus Brasilien, Egypten, Rusland og Ukraine, som kommer med svar på, hvad der fremmer

og hæmmer samproduktion. En hovedpointe i OECD's rapport er, at ændringer i relation til samproduktion ikke behøver at være radikale, men kan strække sig fra at være forbedringer og trinvis forandringer til at være direkte transformerende (OECD, 2011, s. 84).

Litteraturen om samproduktion kan i forhold til LUP-processerne i de to case-områder give anledning til overvejelser omkring, i hvilken grad der reelt lægges op til *samskabelse eller samproduktion* mellem lokalsamfund og kommune, og hvad de oplevede udfordringer og muligheder er ved dette. Det er samtidig interessant at se på, i hvilken grad der sættes på trinvis eller radikale forandringer med LUP processerne.

3.2.3 KOMPLEKS STYRING

Klijn og Koppenjan (2014) arbejder teoretisk med styringskompleksitet i forbindelse med tværsektorielle netværk (ofte formelle netværk mellem offentlige, private og frivillige aktører). Her bringer vi deres teoretiske begreber i spil i forhold til at analysere kompleksiteten i den samlede situation - bestående af lokalsamfund og kommune - omkring udarbejdelsen af en LUP. Klijn og Koppenjan henviser til 'wicked problems', et begreb de henter fra Rittel og Webber (1973) og som knytter sig til kompleksitet omkring sociale og planlægningsmæssige problemer. De understreger ligesom Rittel og Webber, at kompleksiteten i samfundet ikke kan tæmmes. De opstiller tre forskellige former for kompleksitet:

- 1) Indholdsmæssig kompleksitet
- 2) Strategisk kompleksitet
- 3) Institutionel kompleksitet.

For at takle kompleksiteten skal der samspil til og enegang der ikke. På grund af samfundsproblemernes ondartede karakter og dermed svære løsninger, har aktørerne ikke andre muligheder end at samarbejde.

Indholdsmæssig kompleksitet skyldes, at forskellige aktører har forskellige syn på løsningsmodeller. Selvom der er information til rådighed om, hvordan et problem kan løses, anfægtes gyldigheden af informationerne. Planlægnings spørgsmål, miljømæssige emner og sociale problemer er eksempler på områder præget af indholdsmæssig kompleksitet. I tilfældet med udarbejdelsen af en LUP vil der også være forskellige syn på løsningsmodeller fra forskellige grupperinger, herunder blandt andet fra de lokales side og fra myndighedsside. Ifølge Klijn og Koppenjan er der brug for fælles forståelse af situationer og begivenheder samt opbyggelse af rammer for, at problemer og løsninger og fælles forståelse kan formuleres på ny, hvis ikke det skal ende i hårdknude og stilstand. Man skal således undgå en 'dialog mellem døde'.

Strategisk kompleksitet er resultatet af de strategiske valg, aktørerne tager i deres håndtering af komplekse problemer. Alle aktører vælger deres egen strategi, og der kan nemt opstå modstridende strategier. Oveni dette forudser aktørerne hinandens strategiske ryk og handler herpå. En del af kompleksiteten ligger netop i, at aktørerne på trods af deres indbyrdes afhængighed kan foretage egne valg. Der er ifølge Klijn og Koppenjan brug for, at parterne skaber en rød tråd imellem deres strategier, da hårdknuder

skabes af mangel på koordinering. De fastholder dog, at social forskellighed netop er en af betingelserne for gennembrud i løsningen af komplekse problemer.

Institutionel kompleksitet vedrører reglerne sat op for at forenkle kompleksitet og øge samarbejde. Hvis der er et stigende antal regler fra mange forskellige aktører, grupper og administrative niveauer, så medfører det yderligere kompleksitet snarere end forudsigelighed. Manglende klarhed om regler medfører dog usikkerhed, mens gensidige fælles regler reducerer risikoen ved at deltage i problemløsningen. Kompleksiteten ligger i, at reglerne stammer fra forskellige institutionelle baggrunde og fra forskellige sektorer. Det handler om at skabe så smidige regler som muligt samt om at skabe tillid parterne imellem, hvilket kræver tid.

Klijn og Koppenjan kommer med en yderligere vigtig forklarende faktor for, hvad der kan skabe hårdknuder eller gennembrud i håndteringen af kompleksiteten. Det drejer sig om manglen på, eller forsøgene på, at lede komplekse interaktionsprocesser. Ledelsen kan relatere sig til at takle indholdsmæssig, strategisk og institutionel kompleksitet. Ledelsesindsatsen kan foregå som enkeltstående aktiviteter eller som vedvarende aktiviteter og indsatser. Og det kan være forskellige aktører (eksempelvis enkeltpersoner, organisationer eller myndigheder), der står for ledelsen på forskellige tidspunkter.

Litteraturen om kompleks styring giver anledning til at overveje, om de tre fremhævede former for kompleksitet er på spil mellem lokalsamfund og kommune i forbindelse med LUP processen i de to case-områder, og hvorvidt samarbejde mellem de lokale borgere og kommunen reducerer kompleksiteten i lokalsamfundsudviklingen. Det er også relevant at overveje, hvori ledelsen (både den lokale og den kommunale) af de komplekse interaktionsprocesser omkring LUP udarbejdelsen i de to case-områder består.

3.2.4 SAMARBEJDSDREVEN INNOVATION

Agger og Sørensen (2011) skriver om borgerinddragelse som middel til offentlig innovation. Ifølge Agger og Sørensen har borgerinddragelsesdebatten traditionelt taget udgangspunkt i et demokratiperspektiv, mens der nu er en tendens til, at debatten snarere anskues fra et innovationsperspektiv. Det fremføres, at der er brug for udviklingen af nye former for borgerinddragelse, fordi formålet med inddragelsen har ændret sig. Mere specifikt beskriver de et § 17 stk. 4 udvalg fra Albertslund med 6 borgere, 6 politikere og 3 administratorer, som understøttede processen i udvalget. Erfaringerne fra arbejdet i dette udvalg er, at udfordringen ligger i at tage hånd om kommunikationsproblemer. Der er dog ifølge Agger og Sørensen muligheder for at komme i gang med samarbejdsdreven politikudvikling, hvis der er villighed til at arbejde på nye måder.

Også Sehested et al. (2010) har flere bud på barrierer og drivkræfter for samarbejdsdreven innovation, som er fremkommet gennem en dataindsamling blandt offentlige ledere. Af barrierer nævner hun, at:

- *”Den bureaukratiske organisationsform med ”siloer” og fastlåste faglige kulturer hæmmer innovation.*
- *Topstyring som detailstyring og kontrol samt O-fejlskultur fratager initiativlysten og engagementet og umuliggør innovation: Man kan ikke innovere uden at lave fejl.*

- *Knappe økonomiske ressourcer kan både hæmme og fremme innovation – besparelser kan bruges til innovation, og omvendt tager innovation tid og koster dermed penge” (s. 4).*

Af drivkræfter for samarbejdsdrevne innovation skriver Sehested et al., at:

- *”Personlige egenskaber i form af engagement, åbenhed, mod og lyst til det nye er afgørende.*
- *Det er afgørende at skabe kreative og innovative rum, hvor forskellige aktører mødes i gensidig tillid og venlig uenighed, og hvor der er initiativret, medindflydelse og ejerskab til innovationen.*
- *Innovation skal være en integreret del af det daglige arbejde: Fra dokumentationskrav til innovationskrav.*
- *Stigende forventninger fra samfundet samtidig med knappe ressourcer nødvendiggør innovation.*
- *Ledelsen skal skabe overordnet retning og rammer og synliggøre råderum, aftage produkter af innovationen og deltage aktivt” (s. 4).*

Agger og Sørensen samt Sehesteds perspektiver ligger op til overvejelser omkring, hvad der i de to kommuner gøres for at takle barriererne og fremme drivkræfterne for innovation. Samtidig er det relevant at se på, hvad der gøres for at tage hånd om kommunikationsproblemer og friktioner mellem parterne involveret i arbejdet med LUP'en.

3.2.5 OPSUMMERING

Begreberne om borgerfokuseret offentlig styring og perspektiver til overvejelse i forhold til de to cases er sammenfattet i nedenstående tabel.

Tabel 3.2: Begreber og perspektiver til overvejelse indenfor borgerfokuseret offentlig styring

Trend/begreb	Spørgsmål af relevans for de to LUP udarbejdelsescases
Borgerdrevne innovation i form af samskabelse	<i>I hvilken grad anvendes borgerdrevne innovation i form af samskabelse (dvs. inddragelse af borgernes ideer), og hvad er de oplevede udfordringer og muligheder heri?</i>
Samproduktion	<i>I hvilken grad lægges der op til samproduktion (dvs. inddragelse af borgernes frivillige arbejdskraft) mellem lokalsamfund og kommune, og hvad er de oplevede udfordringer og muligheder heri?</i>
Kompleks styring	<i>Kan samarbejde mellem lokale borgere og kommune reducere kompleksiteten i lokalsamfundsudviklingen? Er der henholdsvis indholdsmæssig, strategisk og/eller institutionel kompleksitet på spil i forholdet mellem lokalsamfund og kommune? Hvori består ledelsen (både den lokale og den kommunale) af de komplekse interaktionsprocesser i forbindelse med LUP udarbejdelsen?</i>
Samarbejdsdrevne innovation	<i>Hvad gøres der for at tage hånd om kommunikationsproblemer og friktioner mellem parterne involveret i arbejdet med LUP'en? Hvad gøres der for at takle barriererne og fremme drivkræfterne for innovation?</i>

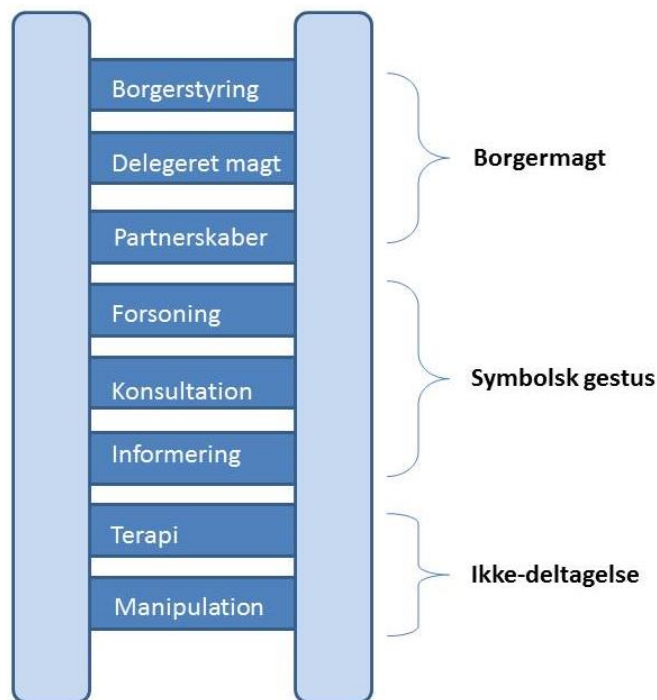
3.3. MODELLER FOR BORGERINDDRAGELSE

Både i opdraget til undersøgelsen, i den gennemgængede litteratur om LUP'er og i styringsteoriene om borgerdrevet innovation/samskabelse, samproduktion, kompleks styring og samarbejdsdrevet innovation er der fokus på borgerinddragelse. Vi har derfor valgt afslutningsvist i litteraturgennemgangen at præsentere 2 modeller for borgerinddragelse. Det drejer sig om Arnstein (1969) og Fung (2006).

3.3.1 DELTAGELSESSTIGEN

Arnstein er kendt for sin 'borgerdeltagelsesstige'. Hvert trin opad på stigen er udtryk for en højere grad af borgermagt. Arnstein har opbygget sin model ud fra en række eksempler fra byudvikling og fattigdomsreduktionsprogrammer. Modellen har til hensigt at være provokerende og opbrydende i forhold til almindelig praksis for borgerinddragelse, hvor der ifølge Arnstein reelt ikke altid er tale om inddragelse.

Figur 3.1: Arnsteins deltagelsesstige (egen illustration efter Arnstein, 1969)



Stigen har 8 trin i form af Manipulation, Terapi, Informering, Konsultation, Forsoning, Partnerskaber, Delegeret magt og Borgerstyring. Ifølge Arnstein er en række af de gængse deltagelsesformer ikke egentligt inddragende og ikke udtryk for borgerdeltagelse, der giver borgermagt. Eksempler på manipulation er, når magthaverne opretter råd og nævn med deltagelse af borgere udelukkende for at legitimere egne beslutninger, mens et eksempel på terapi er, når borgerne tilbydes selvhjælpskurser, der mere retter sig mod borgeren end mod at løse de egentlige problemer. Ved Informering, Konsultation og Forsoning nærmer man sig borgerdeltagelse, men der er endnu ikke tale om egentlig borgermagt, da informationen er envejs fra myndighed til borger og konsultationen bliver ren vinduesdekoration og sker uden sikkerhed for, at borgernes synspunkter bliver inddraget i beslutningstagningen. Partnerskaber, Delegeret magt og Borgerstyring

kategoriserer hun derimod som grader af borgerstyring. Hvad angår partnerskaber er det det første trin på stigen, hvor der kan foregå ligeværdig dialog mellem borgere og myndigheder.

LUP processer vil kunne placeres flere steder på stigen, alt efter hvordan de udarbejdes og gennemføres. Der er potentiale for, at arbejdet med en LUP kan bevæge sig på de øverste trin på stigen, men det kan dog også ende som vinduesdekoration, hvis der blandt andet ikke sker en ordentlig implementering.

3.3.2 DEMOKRATITERNINGEN

Fung (2006) gør op med Arnsteins deltagelsesstige, som han godt nok beskriver som værende måske det mest citerede arbejde om borgerdeltagelse. Han finder dog, at stigen har en række begrænsninger som analytisk redskab. Dette skyldes, at han ikke mener den indfanger, at forskellige situationer kalder på forskellige grader af borgerinddragelse, og at de mest inddragende deltagelsestrin hos Arnstein ikke er passende i alle situationer. Der er ifølge Fung brug for en mere kompleks model for borgerdeltagelse og Fung fremstiller i stedet deltagelse som tredimensionel i en såkaldt demokratiterning.

Ifølge Fung tjener deltagelse tre vigtige demokratiske formål: Legitimitet, retfærdighed og effektivitet i offentlige handlinger, og hans grundlæggende pointe er, at borgerdeltagelse og repræsentativt demokrati skal supplere hinanden med henblik på at nå disse mål. Han skriver: “...*public participation at its best operates in synergy with representation and administration to yield more desirable practices and outcomes of collective decision making*” (p. 66).

Fungs ’demokratiterning’ indeholder skalaer for de tre deltagelsesdimensioner; rækkevidden af deltagere, deltagelsesformen og rækkevidden af deltagernes autoritet, det vil sige:

1. Hvem deltager? Er det åbent for alle at deltage eller kun for eliterepræsentanter for interessegrupper?
2. Hvordan kommunikerer deltagerne og hvordan tager de beslutninger? Modtager deltagerne blot information eller foregår der en deliberativ meningsudveksling?
3. Hvad er sammenhængen mellem borgernes synspunkter på den ene side og offentlig politik og handling på den anden side? Hvor meget påvirker borgerne reelt beslutningerne?

Under skala 1 skitserer Fung otte tilgange til udvælgelse af de personer, der skal deltage direkte i drøftelser/beslutninger om offentlige anliggender. De går fra de mest ekskluderende til de mest inkluderende metoder. Man kan vælge at basere drøftelserne på ekspertadministratorer fra forvaltningen, man kan basere det på valgte repræsentanter i form af professionelle politikere, man kan inddrage professionelle aktører for interessegrupper der har en anke i sagen, og man kan inddrage læginteressanter med dyb interesse i sagen. Man kan også foretage en helt tilfældig udvælgelse af personer, hvilket er den metode, der bedst sikrer en repræsentation, som afspejler befolkningen generelt. Og man kan lave en åben, men samtidig målrettet rekruttering blandt grupper, som ikke normalt ville deltage. Desuden kan man anvende åben selvudvælgelse, eller man kan

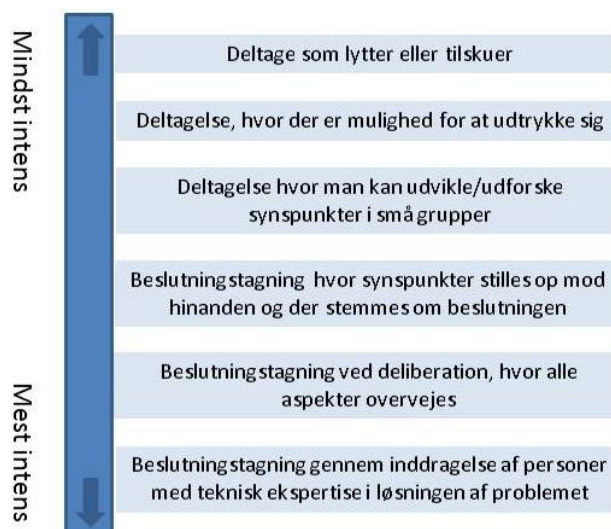
lade den almindelige offentlighed deltage, hvilket nok vil medføre, at deltagerne ikke nødvendigvis er repræsentative.

Figur 3.2: Skala 1 - Otte tilgange til udvælgelse af deltagere (egen illustration efter Fung, 2006)



Under skala 2 opstiller Fung seks deltagelsesformer. De spænder fra de mindst intense til de mest intense med hensyn til deltagernes engagement og viden. De første tre fokuserer på kommunikation og er deltagelse som ren tilskuer eller lytter, deltagelse hvor der er mulighed for, at man kan ytre sig med kommentarer og spørgsmål, samt deltagelse hvor man kan udforske og udvikle sine synspunkter i små grupper.

Figur 3.3: Skala 2 - Former for kommunikation og beslutningstagning (egen illustration efter Fung, 2006)

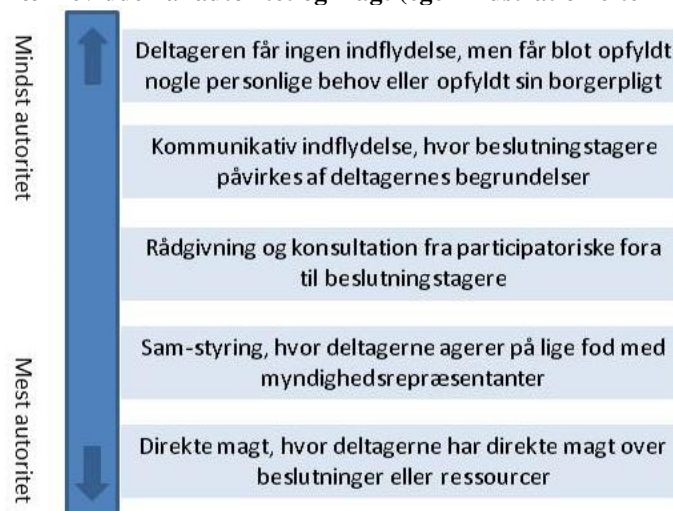


De næste tre deltagelsesformer fokuserer på beslutningstagning. Den fjerde deltagelsesform er således en summeret diskussion, hvor man stiller synspunkter op mod hinanden

i en diskussion og ved afstemning når frem til totalsummen af diskussionen. Den femte er deliberation, hvor forventningen er, at man gennem reel deliberation når frem til en fælles beslutning. I den sjette deltagelsesform sker beslutningstagningen gennem inddragelse af personer, som har en teknisk ekspertise i løsningen af et problem. Det kan eksempelvis være planlæggere, socialarbejdere, lærere eller politifolk.

Skala 3 vedrører autoritet og magt og altså rækkevidden af den indflydelse, borgerdeltagelsen medfører. I den ene ende ligger deltagelse, hvor deltageren ingen reel indflydelse får, og deltagelsen blot bidrager til, at vedkommende får opfyldt nogle personlige behov eller forsøger at leve op til sin borgerpligt. Rækkevidden af magt kan også være kommunikativ indflydelse, hvor beslutningstagerne – ikke nødvendigvis planlagt - bliver påvirket af deltageres begrundelser og konklusioner. Rækkevidden kan også bestå i rådgivning og konsultation fra partcipatoriske fora til beslutningstagerne. Mest vidtrækkende borgermagt ses dog ved partnerskabslignende konstellationer, hvor man agerer på lige fod med myndighedsrepræsentanter, eller ved direkte magt, hvor deltagerne har egentlig selvbestemmelse over offentlige beslutninger eller ressourcer. Dette stemmer overens med Arnsteins perspektiv.

Figur 3.4: Skala 3 - Rækkevidden af autoritet og magt (egen illustration efter Fung, 2006)



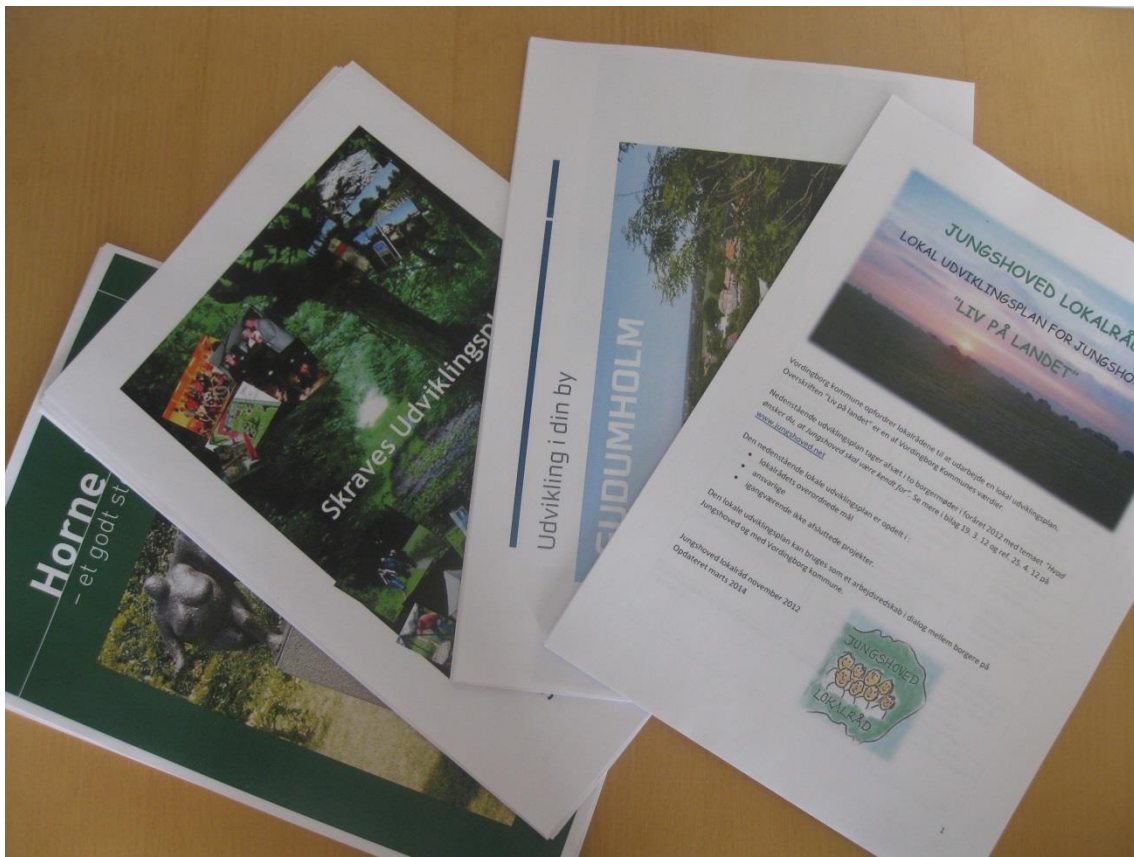
Fung opstiller et tredimensionelt rum, demokratiterningen, som skabes ved at sætte de tre dimensioner sammen. Forskellige borgerinddragelsesinitiativer som eksempelvis en LUP-proces kan så iværksættes eller vurderes i forhold til placeringen i terningen. Det vil sige i forhold til metode for udvælgelse af deltagere, former for kommunikation og beslutningstagning, og rækkevidde af autoritet og magt, som tildeles deltagerne.

3.4. SAMMENFATNING AF LITTERATUREN

Der er en implicit forudsætning i rapportens tre undersøgelsesspørgsmål om, at borgerinvolvering er godt, og at der bør ske samarbejde på tværs af forvaltninger, og at det kan være bidragende til, at der bliver opbygget en velfungerende LUP. På samme måde er der fokus på borgerinddragelse i alle de elementer, som er præsenteret i litteraturnemgangen. Der bygges på et integrativt demokratisyn (March og Olsen, 1989), hvor der lægges vægt på deliberation og deltagelse som uddannende og transformerende for

borgerne - også imellem valgene. Dette står i modsætning til det aggregative demokratisyn, som er baseret på det traditionelle repræsentative demokratis institutioner, hvor repræsentanter vælges for at repræsentere individuelle vælgers interesser, som ikke deltager i drøftelserne blandt repræsentanterne imellem valgene. I den integrative udgave ses demokratiet ikke som en magtkamp mellem forskellige personer eller grupperinger, men snarere som et forum for overvejelser om det fælles bedste.

Skal man kritisere tilgangen valgt i litteraturen, og dermed også tilgangen valgt i eksperimentet med borgerdrevet innovation i forbindelse med udarbejdelsen af en LUP i Hashøj NV i Slagelse Kommune, kan det ske med argumenter som, at der med den udvidede borgerdeltagelse sker en fragmentering af beslutningstagningen, som kan betyde mindre åbenhed på grund af beslutningstagningens uformelle karakter, at politikernes chancer for at kontrollere beslutningsprocesserne minimeres, at de som i forvejen besidder gode kompetencer for deltagelse vil få endnu bedre mulighed for at gøre deres indflydelse gældende osv. Der kan dog også argumenteres for fordelene ved det valgte eksperiment i stil med, at der netop åbnes op for nye indflydelseskanaler, *samtidig med* at de 'gamle' kanaler også eksisterer, at de mest berørte borgere får mulighed for at gøre deres indflydelse gældende, og at det øger borgernes deltagelseskompetencer.



Eksempler på lokale udviklingsplaner. Foto: Annette Aagaard Thuesen

4. LUP'ER I DANMARK EFTER KOMMUNALREFORMEN

Hensigten med dette afsnit er at give et indblik i arbejdet med LUP'er i en række andre kommuner og på den måde danne en lidt bredere empirisk ramme, som erfaringerne fra Slagelse og Vejle kan ses i forhold til. Kommunerne er Næstved, Aalborg, Fåborg-Midtfyn, Holstebro, Vejen, og Vordingborg. De er udvalgt ud fra, at man på kommunernes hjemmeside kan se, at de har erfaringer med at arbejde med LUP'er. Vi har via en rundringning til de kommunale forvaltninger indhentet informationer gennem brug af en spørgeguide. De adspurgte kommuner har mellem 5 og 20 LUP'er, hvor det gennemsnitlige antal LUP'er, der enten er færdigudarbejdede eller under udarbejdelse, er ca. 13.

Respondenterne er blevet bedt om indledende at vurdere deres kommunes LUP'er på en række områder ud fra en skala fra 1-5, hvor 1 er laveste score og 5 er højeste score. Respondenterne gennemsnitlige vurderinger ses af nedenstående tabel.

Tabel 4.1: Respondenternes vurderinger af deres kommuners LUP'er (n=7)

LUP'ernes forankring i lokalsamfundet	3,8
LUP'ernes forankring i kommunen	2,7
Graden af fysisk fokus i LUP'erne	3,4
Graden af tværgående fokus i LUP'erne	3,8
Funktionaliteten af LUP'er	4,1

4.1. KOMMUNAL MEDFINANSIERING?

Der er tradition for, at kommunerne medfinansierer LUP'ernes udarbejdelse. Hvad de kommunale penge er gået til, spænder fra, at der et sted kan inddrages en konsulent i forbindelse med opstarten af en LUP, mens der et andet sted doneres 15.000 kroner pr. plan fra den kommunale landdistriktpulje. Det nævnes også flere steder, at medfinansieringen sker via medarbejdertimer og lønmidler til vejledning og sparring. I et enkelt tilfælde finansierer kommunen hele tilvejebringelsen af en LUP og står for at facilitere processen og skrive planen, mens ejerskabet til planen bygges op i en styregruppe. Der er også et eksempel på, at LUP udarbejdelsen er kørt som et fælles LAG-kommune finansieret projekt. Nogle af kommunerne har en pulje til realisering af projektideerne i LUP'erne, eksempelvis nævner en respondent, at man i kommunen har et budget til lokalt demokrati, som kulturudvalget kan prioritere LUP-projekter indenfor. En anden fortæller, at kommunen stiller 1 million kroner til rådighed, mens der er mulighed for at søge yderligere midler. Et tredje sted er der ligeledes 1 million afsat i 2015 og det er et nogenlunde konstant beløb, da der medfinansieres fra øvrige relevante kommunale budgetter. Andre steder er der ikke så specifikke erfaringer med at medfinansiere realisering af projekter fra planerne. Der nævnes dog mulighed for finansiering via en kommunal landdistriktpulje på 300.000 kroner eller også indirekte via penge, som fordeles mellem lokalrådene hvert år.

4.2. SKABELON ELLER EJ?

Næsten alle kommunerne har tilvejebragt en skabelon for udarbejdelse af en LUP. Et sted er det dog sket via paraplyorganisationen for lokalråd, andre steder er skabelonen udarbejdet af eller i samarbejde med et eksternt konsulentfirma. Nogle steder er skabelonen opbygget som en vejledning til det lokale procesforløb, som skal finde sted i forbindelse med udarbejdelsen af LUP'en. Det foregår eksempelvis sådan, at en række konsulenter møder lokalsamfundet med en værktøjskasse/et procesværktøj og faciliterer tilvejebringelsen af LUP'en. Processen planlægges i fællesskab mellem lokalsamfund og de kommunale konsulenter, mens det er lokalsamfundet, der står for ideudvikling og prioritering. Kommunen vejleder og rådgiver så i forhold til de enkelte ideer og projekters relevans og indplacering i de kommunale politikker og planer. I en anden kommune arbejder man ud fra et koncept, som er målrettet lokalråd i form af en vejledning bygget op omkring både proces og indhold, nemlig Intro, Vejledning, Skabelon og Værktøjskasse. Her er skabelonen udviklet i en tværfaglig arbejdsgruppe i kommunen. Af mere indholds fokuserede LUP skabeloner kan gives følgende to eksempler:

Eksempel 1

1. Sådan er vi - en kort beskrivelse af området.
2. Historisk tilbageblik.
3. Vision og værdier.
4. Udviklingskompasset - en beskrivelse af de retninger, den fremtidige udvikling bør tage.
5. Projektkataloget - en liste over igangværende og fremtidige projekter på kort og på lidt længere sigt.
6. Handlingsplanen - med en beskrivelse af de projekter, der sættes i gang her og nu.

Eksempel 2

1. Vision
2. 3 indsatsområder
3. Delvisioner
4. Projekter
5. Handlingsplaner

4.3. FOKUS PÅ HANDLINGSPLANER OG GENNEMFØRELSE?

Der er generelt fokus på handlingsplaner og gennemførelse af LUP'erne, men ansvaret og ejerskabet ligger hovedsageligt hos lokalområderne med lokale arbejdsgrupper. Kommunes rolle er at sparre og give opfølgning i form af en opmuntrende og understøttende indsats. Et enkelt sted beder man i LUP-skabelonen om, at man konkret beskriver, hvor man ser, kommunen vil kunne hjælpe og assistere. Ord som aktiv understøttelse, koordinering af kommunale indsatser, dialog og kommunikation, involvering, og 'i marken' går igen i besvarelserne.

LUP'en godkendes ikke kommunalt, men indholdet bliver behandlet i kraft af, at der dukker projekter op, som der skal tages stilling til. Et sted tager lokalrådene selv et årligt check på LUP. Et andet sted nævnes, at der i de to første år efter LUP'ens tilvejebringelse sker en politisk gennemgang af de udarbejdede LUP'er. Andre steder har kommunen et indirekte fokus, via afholdelsen af årlige møder mellem økonomiudvalg og lokalråd eller mellem politikere, embedsfolk og borgerforeninger, hvor der også er fokus på status for LUP'erne. Et tredje sted faciliterer kommunen et handlingsmøde med fokus på prioriteringslister, samtidig med at der udpeges lokale ressourcepersoner, som kan bære arbejdet videre. En respondent fortæller, at kommunen servicerer med info og oplysning om nye politiske indsatser og eksterne støttemuligheder. Flere steder nævnes det, at der er tale om 'hjælp til selvhjælp', og at kommunens rolle som nævnt primært er understøttende. I en kommune uddannes der således ca. 10 lokale fundraisere pr. LUP, som kan understøtte realiseringen. Der er fokus på at forsøge at give lokalsamfundene den mest relevante kontaktperson eller på at give de lokale borgere én indgang til forvaltningen i forbindelse med konkretiseringen af de indeholdte projekter, eksempelvis hvor en kommunal konsulent koordinerer på tværs i kommunen og på tværs i landdistriktsteamet.

4.4. INTEGRATION MED KOMMUNEPLANRAMMER?

I de fleste af de undersøgte kommuner er LUP'en ikke integreret med kommuneplanrammerne for landsbyerne. Et sted nævnes det således, at LUP ikke er indskrevet i kommuneplanrammerne, og at det er et spørgsmål om ressourcer. Men LUP er med i planlægningen og forberedelsen af kommuneplanen, samtidig med at arbejdet med landdistrikterne er nærværende i planstrategien. Andre steder nævnes det, at de udarbejdede LUP'er er koordineret med, spiller sammen med eller er i overensstemmelse med kommuneplanrammerne, men at de ikke er direkte skrevet ind i kommuneplanen. Et sted omtales det, at der opfordres til integration med kommuneplanrammer i skabelonen for LUP'er, men at det dog ikke sker i praksis. Enkelte andre steder er der intentioner om eventuelt at indarbejde LUP i planstrategi og kommuneplan i fremtiden.

4.5. INDDRAGELSE AF BORGERNE?

Respondenterne kom med en lang række synspunkter omkring, hvordan man bedst kan inddrage borgerne i arbejdet med en LUP. Og arbejdet med en LUP nævnes netop som en måde at engagere borgerne på. Den kan være med til at opsætte en mulighedsdagsorden for lokalområdet udvikling. LUP'erne kan også anvendes til at mobilisere nødlidende lokalsamfund. En respondent finder, at den bedste inddragelse sker ved at engagere folk gennem deres konkrete interessefelter. Samtidig siger vedkommende, at det er individuelt fra lokalsamfund til lokalsamfund, hvordan man bedst muligt engagerer folk, da det kan være kulturelt bestemt og afhænger af det konkrete og aktuelle, lokale behov. Det nævnes af en anden, at strategisk kapacitet, som nogle lokalsamfund har, mens andre ikke har, skal styrkes. Lokalsamfund skal derfor behandles forskelligt for at blive behandlet ens. Nogle steder kan der være behov for kompetenceudvikling. Det er vigtigt at lade borgerne indgå reelt og lade dem styre indholdet, men at man fra kommunens side hjælper dem til at blive på den bane, som der reelt kan spilles på.

Konkret tales der om åbne dialogmøder eller en model, hvor man starter med åbne borgermøder, derefter nedsættelse af interessegrupper og dannelse af mindre arbejdsgrupper. Her gælder det om at plukke de lavest hængende frugter først. Det nævnes, at dialogen skal være opsøgende, forstående og nærværende, og at man skal tale i øjenhøjde med folk og møde dem der, hvor de er. De lokale ser gerne, at møder og dialog foregår lokalt. Ejerskabet er vigtigt, og ansvaret skal forblive lokalt, også når der skal gennemføres konkrete projekter, og initiativer skal iværksættes efter eget ønske. Arbejdet må dog gerne faciliteres af en ekstern konsulent (privat eller kommunal) i form af proces- samt projekthjælp og til en vis grad også økonomisk hjælp. Her nævner en respondent, at det i hvert fald er vigtigt at synliggøre de overordnede rammer i den regionale og kommunale planlægning.

4.6. INTEGRATION AF FORVALTNINGSOMRÅDER?

I forhold til dette spørgsmål placerer svarene sig i det, man kan kalde den skrabe-de model og i en mere udvidet form for integration af forvaltningsområderne. Den skrabe-de model bygger på, at tværfaglighed er svært i praksis. Modellen går på, at tværfagligheden kan ske gennem en kommunalt udpeget koordinator, som kan fungere som én indgang til forvaltningen. Der kan også arbejdes med en tværfaglig landdistriktsgruppe i den kommunale organisation bestående af både medarbejdere og ledere. Andre nævner dog, at der er brug for mere end det. Eksempelvis skal der skabes et fælles, internt ønske eller en vision i organisationen om, at det er forvaltningsintegration, der efterstræbes. Det er her vigtigt, at den øverste ledelse/politikerne/direktionen har fokus på det og påtager sig ejerskab for det. Der skal altså være tale om både en strukturel og koordinerende tilgang. Det nævnes, at det at se de lokale institutioner (også de kommunale) og borgerne som partnere på lige fod i en slags samskabelse kræver god forankring og ejerskab hos ledelsen i form af både direktion og politikere.

Et sted bruger man et § 17 stk. 4 udvalgs anbefalinger samt de konkrete LUP'er som platform for samarbejde, mens 'Borger og Udvikling' som tværgående enhed kommunikerer internt i kommunen. Medarbejderne i Borger og Udvikling er tilknyttet mange

projekter i øvrige centre og fungerer derigennem som ambassadører og tværgående forankring. Det nævnes, at der gøres meget ud af kommunikationen, og at man har inviteret alle fagfolk fra de øvrige centre til et dialogmøde omkring LUP, hvor der var stort fremmøde og stor interesse fra de øvrige fagområder.

Et andet sted har man endnu ikke nogen klare bud på løsningsforslag, men der er en følgegruppe med repræsentanter for hver forvaltning tilknyttet hver LUP proces. Det er dog forskelligt, hvordan det virker, idet det fungerer bedst, når der er repræsentanter med lokalkendskab eller en særlig interesse. Det nævnes som et muligt løsningsforslag, at man skal informere og forklare meget eksplicit og ikke have for højt et antagelsesniveau, når der arbejdes tværfagligt. Man kan ikke gå ud fra, at alle ved, hvad der tales om – eller har interesse i det strategiske. Det skal både lokalt og internt i den kommunale organisation klarlægges og kommunikeres, hvad man har indflydelse på, og hvad man ikke har indflydelse på. Ansvar for den proaktive indsats indadtil i organisationen ligger hos landdistriktsteamet, der består af fire medarbejdere, og som har eksisteret siden kommunesammenlægningen i 2007.

4.7. LUP'EN SOM EN STRATEGISK PLATFORM?

I forhold til, hvordan der skabes en LUP, som både har et længere strategisk sigte, og som man fastholder borgernes opbakning til, nævnes vigtigheden af, at der skabes et meget bredt ejerskab i tilblivelsesfasen. Det er vigtigt at skabe hurtige, små succeser fra starten, da de giver blod på tanden til længere, strategiske projekter. Det siges også, at indsatsen skal have relevans for de involverede mennesker. Der skal startes lokalt – alle møderne skal holdes på borgernes hjemmebane, og bolden og initiativet skal ligge hos lokalrådet, men kommunen kan planlægge et eventuelt kickstartmøde på forhånd i samarbejde med lokalrådet. Et sted nævnes det også, at der skal være fokus på at fastholde det lokale ejerskab, også selvom der har været involveret en ekstern konsulent. Som redskab har LUP mulighed for at synliggøre og bringe det lokale, strategiske perspektiv frem til det politiske niveau og dermed også frem til en synlighed i den kommunale budgetlægning. Endvidere giver LUP processen lokalrådene synlighed i eget lokalområde. Det bliver fremført, at indholdet i LUP'en skal holdes enkelt, og at LUP'en er et indbyrdes aftalegrundlag mellem de lokale interessenter om, hvordan de vil udvikle deres lokalsamfund. LUP'en anerkendes og godkendes efterfølgende i det politiske system som en helhedsplan for det pågældende område. Dette er ikke det samme som en økonomisk bevilling, men åbner op for, at forvaltningen, når de skal lave noget i lokalområdet, kigger i LUP'en, så de kommunale indsatser i videst muligt omfang bliver koordineret med de lokale ønsker og intentioner. Et andet sted nævnes det, at det er vigtigt at sikre såvel det lokale ejerskab som det kommunale ejerskab eller den politiske forpligtigelse. Her kan gennemførelsen af de lokale, strategiske perspektiver tilsikres gennem en stærk intern organisering i kommunen, der sikrer implementering via en tværfaglig landdistriktsgruppe og forankring i direktionen. Det bliver desuden fremført, at LUP er en god model i forhold til lokale aktiviteter, men at det ved et bottom-up drevet indhold kan være en udfordring altid at koordinere de lokale ønsker og intentioner med de kommunale visioner og ønsker.

4.8. GENERELLE UDFORDRINGER OG MULIGHEDER VED LUP'ER

Afslutningsvist blev der spurgt ind til, hvad respondenterne generelt anså som udfordringer og muligheder i arbejdet med LUP'er, som opstår i krydsfeltet mellem lokalsamfund og kommune.

Tabel 4.2: Udfordringer og muligheder i arbejdet med LUP'er i krydsfeltet mellem lokalsamfund og kommune

Udfordringer	Muligheder
Manglende gensidig lydhørhed og forventningsafstemning mellem kommune og lokalsamfund.	Man kan løfte mere og det giver merværdi, når samarbejdet virker 1+1=4 (refter).
At sikre bred lokal og repræsentativ opbakning.	Skaber større viden om lokalsamfundene.
At få skabt ansvar og ejerskab.	Synergi og samklang – at ressourcerne bruges klogere.
At sikre, der er ressourcer til at lede processen.	Hjælp til selvhjælp.
Tilrettelæggelse af et godt forløb.	Sneboldeffekt – nogle steder, ikke alle steder. Afhænger af den lokale sociale kapital og kapacitet.
At ambitionerne i en strategisk orienteret LUP kan være for ambitiøse at løfte og realisere for de nuværende lokalråd.	De ideer, der opstår igennem samarbejdet kommune/lokalsamfund.
At den kommunale organisations kulturændring følger trit med de konkrete samarbejdsformer, der er fremherskende i praksis. Kulturændringen sker hurtigere i praksis end i den kommunale organisation.	Man kan gennem en styret og tilrettelagt proces få nye mennesker og aktører med i det frivillige arbejde.
At det store fokus på lokalsamfundet i LUP tilblivelsesfasen, hvor lokalsamfundet bliver serviceret og faciliteret målrettet af kommunen, ikke altid følger med over i realiseringsfasen. LUP'en skal forankres bredt i kommunens fagområder og der skal være politisk opbakning.	Man opnår en tættere dialog med de lokale kræfter, får kompetenceudviklet og styrket borgerens forståelse for, hvad kommunen kan og skal, styrket borgerens forståelse for politiske processer, styrket den demokratiske forståelse og det lokale ejerskab.
At det opleves som et kontroltab at stå over for lokalsamfundets forventninger om, hvordan og hvor hurtigt LUP'en kan realiseres.	Fokus på egen synlighed via LUP og via mobilisering.

Hvad angår udfordringerne blev det af flere fremført, at der er vanskeligheder relateret til manglende forventningsafstemning. Det blev desuden nævnt, at der er manglende gensidig lydhørhed mellem lokalsamfund og kommune. Det blev også anset for udfordrende at sikre ansvar og ejerskab lokalt samt en bred repræsentativ opbakning til LUP'en, begrundet med, at dette er en demokratisk udfordring i det frivillige arbejde generelt. Tilrettelæggelsen af et godt LUP forløb samt det at sikre, at der er ressourcer til at lede processen samt politisk opbakning til processen, blev også anset som udfordringer. Det blev desuden nævnt, at ambitionerne i en strategisk orienteret LUP kan være for ambitiøse at løfte og realisere for de nuværende lokalråd. Og det kan være vanskeligt at få LUP'en forankret bredt i kommunens fagområder. Kulturændringer blev også anset som svære, og det blev nævnt, at det er en udfordring at få den kommunale organisations kulturændring til at følge trit med de konkrete samarbejdsformer, der er fremherskende i praksis i lokalområdet, da kulturændringen sker hurtigere i praksis end i den kommunale organisation. Det er også en udfordring at fastholde fokus og momentum i LUP arbejdet. Fra kommunen kan der være stort fokus rettet mod lokalsamfundet i selve LUP tilblivelsesfasen, hvor lokalsamfundet bliver serviceret og faciliteret målrettet. Det positive og understøttende fokus følger ikke altid med ind i realiseringsfasen,

hvor de enkelte projekter vurderes, såvel i forhold til de politiske rammer og ressourcer, som i forhold til hvilken medarbejder, lokalsamfundet møder i forvaltningen. Det nævnes desuden som en udfordring, at det for medarbejdere i traditionelle myndighedsafdelinger kan opleves som et kontroltab at stå over for lokalsamfundets forventninger om, hvordan og hvor hurtigt LUP'ens indhold kan realiseres.

På mulighedssiden fremføres det, at man kan løfte mere, og det giver nye ideer og merværdi, når samarbejdet mellem kommune og lokalsamfund virker. Det skaber større viden om, og indsigt i, lokalsamfundet. LUP processen kan fungere som hjælp til selvhjælp og udløse en sneboldeffekt for en større udvikling samt være løftestang til større projekter, hvis der er en tilstrækkelig social kapital og strategisk kapacitet i lokalsamfundet. Synergi og samklang mellem lokalsamfund og kommune kan sikre, at ressourcerne bruges klogere, og LUP processen kan gøre lokalsamfundene synlige i kommunen. Det nævnes også på mulighedssiden, at man opnår en tættere dialog med de lokale kræfter, får kompetenceudviklet og styrket borgerens forståelse for, hvad kommunen kan og skal, styrket borgerens forståelse for politiske processer, samt styrket den demokratiske forståelse og det lokale ejerskab. Det er desuden en mulighed, at man gennem en styret og tilrettelagt proces kan få nye mennesker og aktører med i det frivillige arbejde.



Stormøde om lokal udviklingsplan for Hashøj NV. Foto: Annette Aagaard Thuesen

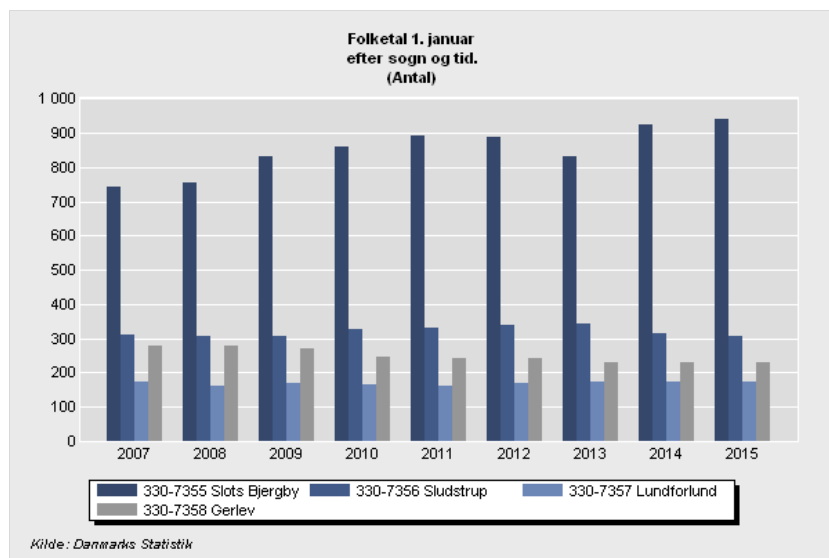
5. LUP I HASHØJ NORDVEST/SLAGELSE

”Vi skal prøve og lade det sprede som ringe i vandet. Vi skal både skabe nogle ringe inde i kommunen, og vi skal skabe nogle i lokalsamfundet. Og så på en eller anden måde få dem til at mødes...”

5.1. FORHISTORIEN OG DET KONKRETE LUP FORLØB

Lokalområdet Hashøj NV dækker de 4 sogne Slots Bjergby, Sludstrup, Gerlev og Lundforlund, som er beliggende syd for Slagelse. Området har en samlet befolkning på 1655 indbyggere, fordelt på 941 personer i Slots Bjergby, 309 personer i Sludstrup, 231 personer i Gerlev og 173 personer i Lundforlund. Der er en stor befolkningsfremgang i Slots Bjergby.

Figur 5.1: Udviklingen i indbyggertal



Hashøj NV er det første område i Slagelse Kommune, hvor man arbejder med at lave en LUP. Der er imidlertid i 2014/2015 startet et arbejde op med også at udarbejde LUP'er i tre andre lokalområder i kommunen. Alle processerne med udarbejdelse af LUP'er, hvor kommunen er involveret, foregår under en paraply af borgerdreven innovation.

5.1.1 DE INDLEDENDE MANØVRER

Arbejdet med udarbejdelsen af en LUP for Hashøj NV har en snart 10 år lang forhistorie tilbage til dannelsen af lokalrådet Hashøj NV i 2004. Det er kendetegnende for Hashøj NV, at man forsøger at arbejde sammen på tværs mellem skole, daginstitution, lokalråd, plejecenter, kirke og foreninger. Man har desuden igennem mange år arbejdet på at få skabt et fælleshus for daginstitutionen, plejehjemmet og skolen, så man bedre kan udvikle brugen af hinandens ressourcer. Disse tanker går under overskriften Center for Aktiv Læring. I dag arbejder man med at blive et Lærende Lokalsamfund inspireret af en model fra Barcelona. Man har i Hashøj NV området forskellige institutioner, som beskæftiger sig med leg og læring, henholdsvis Gerlev Idrætshøjskole og Gerlev Legepark. Arbejdet med LUP'en for Hashøj NV er i 2014 blevet understøttet af oprettelsen af et § 17 stk. 4. udvalg og via et projekt støttet af LAG Slagelse og Landdistriktspuljen om udarbejdelsen af en LUP for Hashøj NV i en ramme af borgerdreven innovation³.

5.1.2 DET FØRSTE STORMØDE

Der er afviklet en række møder i forbindelse med udarbejdelsen af LUP'en for Hashøj NV. Det drejer sig blandt andet om stormøder, projektgruppemøder, generalforsamling i lokalrådet, møde med fagchefer i kommunen samt § 17 stk. 4 møder.



Legende børn, 1. stormøde, Levehjemmet i Slots Bjergby. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

³ Denne rapport er et af de fem produkter, som vedrører projektet. De øvrige produkter i projektet er de to LUP'er (for Højen og Hashøj NV), drejebogen samt en afsluttende konference om projektet afholdt af Landudvikling Slagelse den 21. maj 2015.

Det første stormøde blev afviklet på plejehjemmet Levehjemmet i Slots Bjergby lørdag den 16. august 2014 om formiddagen med ca. 50 voksne deltagere. Der blev indledt med brunch, og der var sørget for aktiviteter (slush ice og hoppeborg) og pasning af børnene. På mødet blev de fremmødte borgere introduceret til, at der skulle udarbejdes en LUP under en ramme af borgerdreven innovation og samskabelse. Nedsættelsen af § 17 stk. 4 udvalget med LUP arbejdet i Hashøj NV som en case blev af lokalrådsformand Troels Brandt præsenteret som en "unik mulighed". Han sagde endvidere, at LUP'en skulle ses som "en ny måde at organisere den kommunale planlægning på", hvor Hashøj NV skulle være "det gode eksempel", og hvor borgerne ville blive "medproducenter" sammen med kommunen. Herefter fortalte den tilknyttede udviklingskonsulent Sanne Salomonsen fra Slagelse Kommune, at LUP processen ville komme til at køre efter en model for bruger- og medarbejderdreven innovation. Hun fortalte, at der ikke var nogen dagsorden for, hvad der skulle presses igennem, udover at lokalrådet Hashøj NV gerne ville have udviklet en LUP, og at lokalrådet gerne ville udfordre kommunen på, om det kunne gøres på en anden måde end traditionel lokalplansudarbejdelse. Herefter blev fem temaer udgangspunktet for resten af mødet. Temaerne var blevet udvalgt forinden på et møde med deltagelse af nøglepersoner fra de lokale foreninger. Der var forberedt en planche til hvert af de 5 temaer – og en planche til helt nye ideer. Udviklingskonsulenten fortalte, at det var vigtigt at tage ja-hatten på, og at det handlede om at tage afsæt i hinandens ideer og få dem til at blive bedre. Temaerne var:

1. Stigruppen
2. Aktivering af borgere i Slots Bjergby omkring Levehjemmet (byens plejehjem)
3. Center for Aktiv Læring
4. Attraktivt bosætningsområde
5. En kommunikationsplatform
6. Helt nye ideer.

Deltagerne skulle placere sig ved plancherne, debattere det valgte emne i 10 minutter og så rykke videre til et andet tema. Der var placeret en tovholder ved hver planche, som sørgede for at nedskrive ideerne på plancherne. Mødet afsluttedes uden en opsummering af temaernes ideer, men med en beskrivelse af, at arbejdet ville blive samlet og taget op igen på et andet stormøde i november. Det blev desuden annonceret, at der var blevet skabt en Facebookside for Hashøj NV dagen forinden, som skulle være en del af formidlingen i projektet.



Temaopdelt diskussion ved det 1. stormøde, Levehjemmet i Slots Bjergby. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

5.1.3 DET ANDET STORMØDE

Inden dette møde arbejdede man i projektgruppen med de ideer, som var kommet frem på det første møde, og man inviterede tre af de nye deltagere fra første stormøde med til et projektmøde for at få nye perspektiver ind.



Workshop ved 2. stormøde i Hashøjskolen, Slots Bjergby. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

Det andet stormøde blev afholdt den 25. oktober 2014 om formiddagen i gymnastiksalen på Hashøjskolen. På mødet introducerede Troels Brandt til forhistorien for Center for Aktiv Læring, som var besluttet et år tidligere. Herefter var der et oplæg af daginstitutionsleder for Slots Bjergby Daginstitution, Charlotte Ørum Henriksen, og leder af Hashøjskolen, Poul Erik Gudiksen, som fortalte om deres vinkler på lokal udvikling. Det drejede sig om læring og lokalsamfundsudvikling og om etableringen af en fælles bygning for alle aktører, som kan huse et læringshus, en multisal, et bibliotek, samlings- og mødelokaler, erhverv, dagligvarebutik osv. Ideen er at starte med at integrere læring i hverdagen, og så håber man på en bygning, der kan understøtte dette arbejde. Herefter fortalte projektgruppemedlem Peter Serup om opsummeringen fra det første stormøde. Emnerne, som projektgruppen havde kategoriseret sig frem til på baggrund af det første stormøde, var:

1. Kommunikation
2. Pædagogisk læring
3. Sociale aktiviteter
4. Lokal udviklingsplan og infrastruktur

Herefter var der workshop, hvor hver gruppe selv kunne definere tempo, arbejdsform og fokus inden for et af de fire emner. Eneste krav var, at man samlede op og afgav kontaktoplysninger efterfølgende. Efter workshoppen præsenteredes diskussionerne, og der blev indsamlet kontaktoplysninger. Det blev fortalt, at projektgruppen ville skrive materialet sammen og lægge det på hjemmesiden. Desuden blev et nyt stormøde annonceret til at skulle foregå i januar 2015. Indholdet af diskussionerne i de fire grupper fremgår på næste side.

Imellem stormøderne var det projektgruppen, som arbejdede videre på forslagene. Der blev således ikke systematisk igangsat arbejdsgrupper inden for alle emnerne med inddragelse af stormødedeltagerne, som opfølgning på møderne og til videreudvikling

af ideerne. Selve den skriftlige formulering af LUP'en var ligeledes projektgruppens ansvar langt hen i processen, indtil midten af marts måned 2015.

Table 5.1: Indholdet af drøftelserne i de fire grupper på det andet stormøde.

Emner	Indhold
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • Arbejder videre med Facebook • Frivillige ind i kommunikation – har brug for hjælpere • Markedsføring og orientering til byråd – tydelig på visioner og strategier (Slots Bjergby – en by i vækst) • Fælles IT platform, hvor man kan melde sig ind som frivillig • Hjemmeside
Pædagogisk læring	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativgruppe omkring lærende lokalsamfund inspireret af tur til Barcelona • Læringsrummene • Sundhed generelt i lokalsamfundet • Det lærende samfunds hus - også et menighedshus • Borgere omkring Levehjemmet - fokus på seniorbosætning
Sociale aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> • Loppemarked – efterår og forår • Familie/lege/fællespisningsdag – fremme det sociale aspekt • Krolfbanen • Dumpe ind forbi Levehjemmet • Fortælleaften, videndelings- debat- og bogaftener • Musik og Band • Løbe og cykelruter – walk and talk • Bingo – udfordringen i at få gaver hjem er stor • Fælles kalender
Lokal udviklingsplan og infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Stier • Sundhed • Gadebelysning • Dagligvarebutik

5.2. SLAGELSE KOMMUNES TILGANG

5.2.1 STRATEGI FOR NÆRDEMOKRATI I SLAGELSE KOMMUNE

Ifølge Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters (MBBL's) hjemmeside, www.livogland.dk over, hvilke kommuner, som har en landdistriktspolitik, figurerer Slagelse Kommune som en af dem, der ikke har nogen vedtaget landdistriktspolitik, men som har andre tiltag. Der henvises således fra MBBL til kommunens Bosætningspolitik, Planstrategi 2011 og Kommuneplan 2013. Kommunen har imidlertid en strategi for nærdemokrati fra 2009, hvoraf det fremgår, at kommunen ønsker at arbejde tæt sammen med borgerne. Strategien, som fastlægger principperne for borgerinddragelse samt en række succeskriterier og initiativer, har som mål, at Slagelse Kommune vil:

- Styrke borgernes mulighed for at engagere sig i udviklingen af kommunen
- Arbejde for, at borgerne reelt bliver inddraget
- Arbejde for, at alle relevante målgrupper bliver hørt i borgerinddragelse
- Være professionel i dialogen med borgerne
- Møde borgerne der, hvor de er (Slagelse Kommune, 2009)

5.2.2 § 17 STK. 4 UDVALG

Byrådet i Slagelse Kommune besluttede den 31. marts 2014 at nedsætte et § 17 stk. 4 udvalg. Kommissoriet for udvalget blev vedtaget den 7. april 2014 i Udvalget for Landdistrikter, Teknik og Ejendomme. § 17 stk. 4 udvalget skal fungere frem til udgangen af 2017.

Formålet med udvalget er beskrevet i kommissoriet og lyder: *”Slagelse Kommune ønsker med et § 17 stk. 4-udvalg og med udgangspunkt i nuværende og fremtidige udviklingsprojekter at skabe rammerne for at arbejde med udvikling i kommunen, hvor borgerne og civilsamfundet inddrages i udviklingen af lokalsamfundet. Borgerdreven innovation er metode og målet (...)§ 17 stk. 4-udvalget skal have fokus på udviklingsprojekter og udviklingsprocesser i landdistrikterne, hvor der også sker en kompetenceudvikling af lokalsamfundet”* (Slagelse Kommune, 2014, s. 1).

Udvalgets opgaver består i, at det skal understøtte projektet om borgerdreven innovation i Hashøj NV og samle erfaringer fra dette projekt til at udvikle modeller for, hvordan man kan arbejde innovativt og samskabende i andre lokalsamfund. Udvalget skal gå foran i dialogen mellem landdistriktsaktører og bidrage med ideer til indsatser for landdistriktsudvikling. Udvalget skal desuden tage del i udviklingen af en guide for arbejdet med LUP'er og borgerdreven innovation, som inddrager en bred kreds af aktører så som borgere, politikere, lokale aktører, kommunalt ansatte og eksperter. Der står desuden i kommissoriet, at *”§ 17 stk. 4-udvalget skal gøre dialogen mellem politikere, professionelle og eksterne til omdrejningspunktet for udviklingen af lokalsamfundet”* (Slagelse Kommune, 2014, s. 1).

5.2.3 BORGERDREVEN INNOVATION

Inspirationen til LUP processen i Hashøj NV i rammen af borgerdreven innovation er hentet i den kommunale model for bruger- og medarbejderdreven innovation, som lægger vægt på, at ny udvikling skabes gennem brugerne. Modellen er udarbejdet af KL's Konsulentvirksomhed (KLK) ud fra erfaringer fra praktiske innovationsforløb og med inspiration i den designtilgang, der arbejdes efter hos blandt andet Mindlab, hvis ideer Bason er bærer af i litteraturkapitlet.

Den kommunale innovationsmodel består af en række faser. Det drejer sig om:

- Fokusering
- Opdagelse
- Tematisering
- Ideudvikling
- Prioritering
- Test
- Realisering/Feedback/Spredning.

Hensigten med modellen er at skabe et fælles udgangspunkt og et fælles sprog til, hvad innovation er. Modellen gør i høj grad brug af kvalitative metoder og forskellige faciliteringsteknikker, og der er opstillet retningslinjer for, hvad der er indhold og metoder i

alle faser. I fokuseringsfasen (som er lukkende) handler det således om at udvælge den udfordring, som det vælges at lave en innovativ proces i forhold til. I opdagelsesfasen (som er åbnende) skal man gå på opdagelse hos brugerne og prøve at se med friske øjne på den eksisterende praksis. Tematiseringsfasen (som er lukkende) analyserer og fokuserer de mange perspektiver, som er opstået i opdagelsesfasen. I ideudviklingsfasen (en åbnende fase) frisættes de sædvanlige tanker om løsningsmodeller og det handler om at få så mange ideer i spil som muligt ud fra tilgangen Ja-Og i stedet for Ja-Men. Herefter følger prioriteringsfasen (en lukkende fase), som systematiserer, konkretiserer og prioriterer ideerne, og hvor der tages en beslutning om, hvilke ideer der arbejdes videre med. I testfasen (som er lukkende) skal ideerne testes i praksis og sættes i forhold til innovationens formål og de organisatoriske rammer i form af blandt andet økonomi og kompetencer. I spredningsfasen tages der stilling til, om innovationen kan overføres til andre områder (KLK, www.klk.kl.dk).

Helt konkret blev modellen anvendt på det første stormøde i Slots Bjergby. Her var fokuseringsfasen gennemgået inden stormødet, mens opdagelse, tematisering og idegenerering skete på stormødet i august og frem til et stykke efter efterårsferien. Modellen har en del lighedstræk med U turn modellen (Scharmer, 2008), som er en ledelsesteori, hvor det også handler om at tænke nyt.

5.2.4 EN MEGET ÅBEN PROCES

Kommunens mobilisering og borgerinddragelse synes at være i en afprøvningsfase, og kommunen har ikke taget et valg om at møde lokalsamfundene på en ensartet måde. På kommunens hjemmeside er der knap 30 lokalråd/borgerforeninger registreret, som kan modtage 11.000 kroner i støtte til organisatoriske aktiviteter, hvis de lever op til enkelte retningslinjer.⁴ Der kan også ansøges om projektmidler hos kommunen. Eksempler på kommunens øvrige initiativer er, at man afholder dialogmøder med lokalsamfundene og møder med lokalrådene. Derudover gennemføres en udviklingsagentuddannelse, hvor hensigten er, at deltagerne skal beskæftige sig med de emner, de brænder for, samtidig med at de klædes på til fremtidige projekter og processer. Udviklingsagentuddannelsen er ikke kædet sammen med LUP udarbejdelsesprocesserne endnu. Der er ansat en borgerdirektør i kommunen, som har til opgave at udvikle landdistrikterne. Der er herudover en borgerkonsulent og en udviklingskonsulent, som beskæftiger sig med landdistriktsudvikling. Hvert år afholdes der en konference og der er udarbejdet et idekatalog. For nyligt er kommunen kommet med et stuidspil og et udspil om borgerstyrede budgetter. Generelt er processen med udarbejdelsen af en LUP for Hashøj NV en del af en meget åben proces, blandt andet grundet i KLK's model og ideerne om borgerdrevet innovation i det hele taget, men også i kraft af, at kommunen har haft en del initiativer i gang efter kommunalreformen, men ikke er afklaret på en endelig model.

⁴ Der kan findes informationer om Slagelse Kommunes tilgang til landdistrikterne via følgende link: <http://www.slagelse.dk/politik/saadan-faar-du-indflydelse/paa-landet>.

5.3. BORGERINDDRAGELSE VED UDARBEJDELSE AF EN LUP

Det første underspørgsmål, som denne rapport skal belyse, er, hvordan man aktivt kan inddrage borgerne i det lokale udviklings- og planlægningsarbejde. Der er i interviewene kommet forskellige perspektiver frem om dette, som blandt andet fordeler sig på, hvordan Slagelse Kommune mobiliserer, og hvordan lokalområdet mobiliserer. Der tales om betydningen af at have nogle realistiske rammer, behovet for at klæde borgerne på, betydningen af dialog, samt generelle udfordringer og muligheder ved inddragelse af borgere.

5.3.1 KOMMUNENS MOBILISERING

Borgerdirektør Lone Irene Petersen kommer ind på, at det vigtigste i arbejdet med de frivillige, er *”at vi underliggende har den der demokratiforståelse”*. Hun nævner endvidere, at kommunen: *”... skal være ydmyg. For det er frivillige det her, det er altså ikke os, der bestemmer”*. Hun udtrykker, at der er sat en række afprøvende initiativer i søen i Slagelse Kommune i forhold til mobiliseringen, og at der ikke er nogen endegyldig model, udover et fokus på borgerdreven innovation. En anbefaling kan ifølge borgerdirektøren være, at: *”... vi skal holde fast i de resultater og erfaringer, vi skaber, og så prøve at (...) lade det sprede som ringe i vandet. Vi skal både skabe nogle ringe inde i kommunen og vi skal skabe nogle i lokalsamfundet. Og på en eller anden måde få dem til at mødes. Så noget med erfaringsopsamling, meget bevidsthed omkring, hvad vi lærer, hvad vi finder ud af”*. Borgerdirektøren nævner endvidere, at det er kommunens rolle i borgerinddragelsen at understøtte de lokale aktører, som driver processerne, så de *”ikke brænder ud”*. Og det er kommunens rolle at bringe innovation ind i borgernes tænkemåde. Hun siger: *”... vi [har] nogle borgere, der er fremsynede, og som måske i kraft af deres faglighed, deres eget erhverv arbejder med det, og som har (...) adgang og forstår hele det der set up. Ellers så tænker jeg, at det er kommunens rolle at sætte innovation på dagsordenen, med nogle andre ord, ikke. Hvordan kan vi tænke nyt, anderledes, udvikle på en anden måde?”*. Hun fortæller endvidere om, hvordan borgerne i et lokalsamfund er en meget mere broget skare end en gruppe internt i den kommunale organisation. Herom siger hun: *”Hvis jeg går ud og skal møde 100 borgere, så kan de være 100 forskellige steder i forhold til viden og indsigt og holdninger osv. Og det skal jeg formå at håndtere. Så det er rigtig meget evnen til at proceskommunikere, der er så meget i spil, når vi taler om, hvilke kompetencer, der skal i spil”*. Generelt finder Lone Irene Petersen, at inddragelsen af borgerne giver et mere kvalificeret beslutningsgrundlag og nogle bedre beslutningsprocesser. Også borgmesteren i Slagelse Kommune, Sten Knuth, taler meget bredt om borgerinddragelsen i kommunen og nævner, hvad det eksempelvis kan bestå i, herunder borgerstyrede budgetter: *”Det kunne også være, at (...) vi faciliterer nogle processer ude i lokalsamfundet, der gør, at de får lyst til at trække noget mere. Vi har jo en borgerdirektør, og vi har nogle medarbejdere, som er rigtig gode til processerne, og kan sætte sig ud og invitere ind til en snak om, hvis man skulle gøre noget her, hvad kunne I så tænke jer? (...) Det kan også være, at vi laver borgerstyrede budgetter. Ligger noget økonomi ud og så siger, hvis der var den her pose penge, hvad kunne I så tænke jer, at den blev brugt til”*.

Ikke alle er udelukkende positive overfor den meget åbne form for borgerinddragelse, som praktiseres. Borgerkonsulent Anne Justiniano har en mere praktisk betonet tilgang

og siger: ”... jeg tager det meget, som jeg ser, vi må se på opgaveløsningen og så finder man en metode, som passer. Her tænker man anderledes, her tænker man, vi har en metode og så prøver vi den af og ser, hvor langt vi kan komme. Og det er ligesom en anden måde at arbejde på. Men, det ved jeg ikke. Jeg har arbejdet meget med borgerne her i kommunen, og jeg er stadigvæk til det sidste, [hvor] vi ser på opgaven og så vælger (...) en... tilpasser den”. Hun er ligeledes tvivlende overfor værdien af, at man holder alt for åbne processer op foran borgerne, da det både kan frustrere dem og betyde, at de ikke får realistiske forventninger om, hvad der overhovedet kan lade sig gøre inden for kommunens rammer. Her nævner hun skolebygningsplanerne i Slots Bjergby under den lokale udviklingsplan for Hashøj NV som et eksempel på, at borgerne inddrages i ideudvikling, som muligvis vil vise sig ikke at have gang på jord. Hun peger i den forbindelse på, at det er vigtigt at klæde borgerne på til de processer, man sætter dem i gang med, det være sig blandt andet i forhold til faglig viden om, hvad der allerede foregår af aktiviteter i kommunen med relation til lokalområdet. Borgerne skal dog ifølge Anne Justiniano også udfordres, idet det i mange tilfælde ”er udfordringen for borgerne at forstå, at vi ikke lige kan tage spaden og skynde os afsted”. Kommunaldirektør Søren Lund Hansen er mere positiv overfor de åbne processer, som praktiseres i kraft af den borgerdrevne innovationsproces og siger modsat Anne Justiniano: ”Jamen, det er at møde dem på, hvad det er for nogle drømme, de har, hvad for nogle udfordringer, de synes, de står med i øjeblikket, og så tage den der fra. Og så først derefter begynde at se på, hvad der er realistisk, og hvad er der af ressourcemæssige problemer. Vi er nødt til at skabe drømmene om, hvad det er, hvorfor har de valgt at bosætte sig der? Hvorfor vil de gerne være der? Selvfølgelig er der barnefødt derude, men langt de fleste er jo tilflyttere på den ene eller den anden måde. Så de må have haft en drøm. Kan vi vække den igen? Så er der lagt enorme kræfter i langt de fleste mennesker”.

Hvor borgerdirektør Lone Irene Petersen og borgmester Sten Knuth har en overordnet rolle i borgerinddragelsen, er udviklingskonsulent Sanne Salomonsen i høj grad ligesom Anne Justiniano den person, som har oplevelserne med borgerinddragelsen i marken. Hun ser en række udfordringer ved borgerinddragelsen, som beror på borgernes tidligere erfaring. Hun siger, at: ”... der er stor, stor modvilje i virkeligheden, mod kommunen, en masse dårlige erfaringer (...) Der er bare stor vrede, (...) der er meget konkret vrede på, at det (...) er for dårligt, at kommunen ikke osv”. Det kræver ifølge Sanne Salomonsen, at man er vant til at være i marken, hvis man som kommunalt ansat ikke skal blive skræmt af vreden. Hun ser potentialer i kommunens fokus på borgerdreven innovation og siger: ”I forhold til borgernes opfattelse af kommunen tror jeg også, at der vil være rigtig meget at hente. Altså, at borgerne føler sig bedre mødt og hørt og set og forstået. Og kommer til at opfatte kommunen som i højere grad en samspilspartner end en modspiller, som det vel i høj grad opleves nu”. Sten Knuth giver udtryk for, at der er sket en positiv udvikling i synet på kommunen og siger: ”Det, jeg synes, jeg har hørt, er, at tidligere var det sådan, at man ikke kunne tale med kommunen, og nu er kommunen så meget derude, at vi vil så gerne, men at de simpelthen ikke har kræfterne til det”. Han understreger vigtigheden af, at kommunen er i ”bevægelse” i sin måde at håndtere tingene på.

Vigtigheden af at være i marken og møde borgerne understreges også af kommunaldirektør Søren Lund Hansen, som siger: ”... jeg har været kommunaldirektør i 20 år nu, og (...) jeg synes godt nok, der har været mange år, hvor der har været en tendens til, vi

vil helst ikke i berøring med dem. Fordi hver gang, vi kommer ud, får vi tæsk. Så jo færre gange, vi kan komme ud, jo bedre. Det, der ikke er gået op for dem [embedsmændene] i den onde cirkel, det er, at så får de endnu flere tæsk, fordi de er alt for usynlige. Gå nu ud og så tag udgangspunkt derude og så bær opgaverne hjem.” Han fortæller også, at kommunen har en understøttende rolle i borgerinddragelsen, som på sigt vil skabe merværdi. Han siger: *”Og det er vores opgave at understøtte den del, fordi det på sigt betyder, at de bedre mestrer deres eget liv og kan tage vare på det. Og dermed skal vi så bruge færre ressourcer i form af ansatte medarbejdere”*. Endvidere taler han om de igangsatte borgerinddragelsesaktiviteter som *”en form for selvstændiggørelse og mesterliggørelse”*. I forhold til udarbejdelsen af LUP’er ser han kommunens rolle som dem, der understøtter: *”fordi de kan sagtens lave lokal udviklingsplan, og det er jeg ikke et øjeblik i tvivl om. Så kunsten den er sådan set, hvordan vi kommer ind og understøtter og får givet dem en tak mere”*. Det ligger underliggende, at det er borgerne selv, der skal lave LUP’en, idet Søren Lund Hansen taler om, at kommunen kan være med til eventuelt at *”hæve niveauet næste gang, de laver eller reviderer deres lokale udviklingsplan”*. Annitta Madsen fra projektgruppen i Hashøj NV nævner netop det problematiske i, at det er de lokale, som skal skrive LUP’en. Hun siger: *”Hun [Jonna Nordfang] havde ikke forestillet sig, at hun skulle lave så meget skrivearbejde. Så, det tror jeg, at man kan brænde nallerne på i forhold til lokalbefolkningen. At hvis der skal være så meget skrivearbejde, man skal aflevere, så gider man ikke”*. Annitta Madsen nævner en risiko for, *”at man dør i processen”*, eksempelvis *”hvis det skal skrives ned i fine store dokumenter”*, eller også så *”orker de det ikke, eller også er man ikke dygtig nok til det. Hvis man ikke er procesorienteret, så kan man ikke aflevere sådan et produkt”*.

Borgmester Sten Knuth nævner, at der er stor forskel på kommunens lokalsamfund: *”Nogle steder i kommunen vil man opleve rigtig meget aktiv mobilisering, hvis der i det ligger, at her vil lokalsamfundene trække, og (...) de vil forsøge at mase alt det, de overhovedet kan med det - altså udvikle. Og så vil der være nogle områder, som grundet mange ting, det kan både være en alderssammensætning eller uddannelsessammensætning, alt muligt, (...), som vil have sværere ved at gå ind i det. Ligesom om man ikke kan finde kræfterne til det”*. Udviklingskonsulent Sanne Salomonsen siger ligeledes, at der er nogle lokalråd, som kommunen ikke har meget kontakt med, udover når de selv vælger at dukke op til arrangementer. Flere interviewpersoner nævner, at netop i Slots Bjergby er der mange kræfter til engagement. *”Det, de gør i Hashøj NV, kan være enormt svært for andre at gøre, fordi det er båret af nogle personer, som kan nogle ting”*, siger borgmester Sten Knuth, mens kommunaldirektør Søren Lund Hansen nævner, at *”et eller andet sted er det heller ikke forunderligt, at der sker mere i Slots Bjergby end så mange andre steder”*.

Kommunaldirektør Søren Lund Hansen nævner dilemmaet i kommunens fokus på borgerdreven innovation i forhold til det repræsentative demokrati i kommunen: *”Altså man kan jo sige, at et repræsentativt demokrati som byrådet, det har nogle spilleregler, og det retter man sig så efter. Og engang imellem kommer magten til udtryk i, at 17 vil noget, som 14 stemmer imod, sådan er det. Spillereglerne er jo ikke etableret, når man taler borgerdrevet innovation, og det er man jo nødt til at være opmærksom på (...) Jeg ser ikke nogle udfordringer i det... altså lige her og nu. Ikke nogle aktuelle, vil jeg sige. Men på sigt kan vi jo blive nødt til at gå ud og se, giver det her mening, er det nogle få, der løber med det her, og hvad kan vi så i øvrigt gøre for at aktivere endnu flere? (...)*

Hvis jeg kigger på Hashøj NV, så oplever jeg, at de er meget, meget opmærksomme på at få flere involveret i det her. For at undgå, at det bliver elitært, for det er den største risiko, jeg ser i det her”.

Et syn på kommunens mobiliseringsindsats fra lokalrådsformand Troels Brandt peger også på det fokus, der er i kommunen, på at køre åbne, borgerdrevne og afprøvende processer. Han siger: *”Og det, der er det helt særlige krydsfelt, (...) der, hvor det bliver voldsomt interessant, det er jo der, hvad hvis kommunen i et øjeblik holder lidt igen på (...) sin mobilisering af borgerne, fordi at de faktisk ser, at borgerne egentlig mobiliserer med den nødvendighed, der nu er. Det kan der være forskel på. Det kan have noget at gøre med demografi, hvor gamle er folk, hvad for en baggrund har de. Men hvis man nu har et konkret område og siger, der er noget, der lever, der er noget, der slippes fri lige nu, vi ved ikke, hvad det ender med, det ved de ikke engang selv. Og de øver sig undervejs, og de bliver også justeret undervejs. Så er vi nok der, hvor vores forsøg på at lave en lokal udviklingsplan bliver rigtig, rigtig central. For det er både at holde igen, som kommune at være afventende, og så samtidigt gribe, når man er klar til at bygge rede. Det er en meget meget hårdfin balance”.* Borgerkonsulent Anne Justiano nævner dog også, at: *”... udfordringen er lidt at få lavet en eller anden proces, som alle kan holde til, på en eller anden måde, rent tidsmæssigt i forhold til, hvad man har af ressourcer, og hvor meget man kan se ud i fremtiden og sådan”.*

Medlem af projektgruppen i Hashøj NV, Peter Serup, ser ligesom en række andre interviewpersoner dialog som vigtigt i mødet med borgeren og vigtigheden af, at kommunen tør tage dialogen. Det handler om at *”holde linjen varm”*, så borgerne ikke mister modet, og orientere om, at tingene er på dagsordenen på bestemte tidspunkter. Kommunikationen er ifølge Peter Serup *”afgørende”*. Han nævner dog også, at man i løbet af dialogen som offentlig ansat måske kan være *”bange for at stå i en eller anden situation, hvor det er svært ikke at komme til at skabe en eller anden forventning, eller at der er nogen, der har oplevelsen af, at der er nogen, der bliver hørt mere end andre, eller bliver lovet noget osv.”*. Helt specifikt har man i forbindelse med udarbejdelsen af LUP'en for Hashøj NV lokalt ønsket dialog med bestemte fagpersoner i kommunen, hvilket har taget omkring et halvt år at sætte i værk. Peter Serup siger herom: *”... jeg tror ikke, det er mangel på vilje, i hvert fald [ikke] fra Lone, og måske heller ikke fra nogle af dem, vi gerne vil tale med, men det er det der med at skulle kunne overskue at kaste sig ud i, at skulle have en eller anden dialog med os, og hvad skal det så føre til og... Hvor jeg tror, at man skal prøve at have is i maven og sige, det her, det er potentielt nogle forandringer, der er ikke noget facit og noget svar. Nu går vi ind i det, og nu lytter vi til hinanden. Så kan det være, vi går derfra, og der kommer overhovedet ikke noget ud af det, men derfor kan vi godt have haft et godt møde”.*

Jonna Nordfang fra den lokale projektgruppe nævner, at man skal inddrage borgerne, da det giver mere *”sympati”*, mere *”kvalificerede beslutninger”* og *”større opbakning”*. Det er især det at få *”en anden vinkel på”* gennem inddragelse af borgerne, som hun fremhæver, da det kan medvirke til, at man får taget beslutninger, som både borgeren og kommunen er tilfreds med. Et andet projektgruppemedlem, Annitta Madsen, nævner dog, ligesom Peter Serup, at *”... processen er sej. Jeg synes, der er langt fra, at vi sidder og taler om noget (...), så kan der gå sådan to, tre, fire måneder, inden vi får de*

der centerchefer i tale. Altså, det er simpelthen for trægt. (...) Det virker som om, der er mange led, der skal tilbage og cleares af (...) Jeg synes, at det er sejt, altså”.

5.3.2 HVORDAN LOKALRÅDET/PROJEKTGRUPPEN MOBILISERER

Som helt konkrete eksempler på, hvordan man lokalt takler mobiliseringen og borgerinddragelsen i Hashøj NV, nævnes den personlige henvendelse eller kontakt af Anitta Madsen. Hun siger: *”... det, jeg synes virker bedst, det er, at man nærmest har fat i dem og siger ’jamen, du skal komme til det her’, og så nærmest tager dem med”.* Hun nævner, at de *”sender mange fine invitationer ud og flyers og alt muligt mærkeligt”*, og at det er *”Tordenskjolds soldater”*, der dukker op *”med mindre man går hen og hiver fat i dem”*, og at det er svært at få folk *”ud over matriklen”*. Når folk så er blevet hevet med til arrangementerne, er resultatet ifølge Anitta Madsen ofte, at *”så får man snakket lidt og lært hinanden at kende, og så kommer man ind under huden på hinanden, sådan så det ikke bare er, vi ses, goddag og farvel i én situation, eller goddag og farvel om morgenen oppe i skolen. Man skal lave noget sammen, og jeg tror, man skal tage dem med”*. Vigtigheden af at fortælle den gode historie er også en del af den lokale borgerinddragelse ifølge Anitta Madsen. Man skal huske at fortælle, at det *”var faktisk rigtig hyggeligt”* at deltage.

Børnepasning nævnes af flere af interviewpersonerne som vigtigt, hvis man vil involvere bredere, end man traditionelt gør, eller også at man inviterer på mad eller lægger arrangementet på et andet tidspunkt end om aftenen. En del møder kan også med fordel holdes privat, så folk ikke behøver at forlade børnene. At man kommer til at bruge meget tid, hvis man engagerer sig, er ligeledes ifølge Annitta Madsen en af de store udfordringer ved borgerinddragelse i forbindelse med LUP udarbejdelsen.

Jonna Nordfang fortæller ligeledes, med udgangspunkt i sin egen erfaring, at man kan blive engageret via en ting, men ende med at arbejde med noget andet. Hun siger: *”En af årsagerne til, at jeg ønskede at deltage i lokalrådsarbejdet var blandt andet fordi, jeg var interesseret i at deltage i arbejdet med etablering af flere gangstier, cykelstier i lokalområdet. Jeg blev involveret i en masse andet, som måske ikke lige er det, jeg (...) har mest lyst til, men det er også spændende. (...)Efter at jeg så kom ind, så det der, som jeg egentlig havde lyst til, det er kommet i bunden, og så arbejder jeg med nogle andre ting. Så det er sådan lidt dobbeltsidet, synes jeg egentligt”*. Hun siger endvidere, at det, hun engagerer sig i, *”det er selvfølgelig noget, jeg har lyst til, men også igen... Det skal også være noget, [hvor] jeg kan se fordelene, både for mig selv som person, men også for lokalsamfundet”*. Hun ser en udfordring i at få samlet nok ressourcepersoner til at få lavet en LUP, idet det er nemmere for borgerne at engagere sig om de mere konkrete ting som fællesspisning. Borgerne kan godt blive skræmt, *”så snart det begynder at blive lidt langhåret”*. Hun nævner desuden, at der er udfordringer i at samle borgernes gejst omkring de mere ambitiøse/strategiske dele af LUP'en for Hashøj NV.

Annitta Madsen nævner medindflydelse og det, at man lærer noget af det, som fordelene ved at gå ind i arbejdet med en LUP. Lokalrådsformand Troels Brandt taler desuden om, at det er med andelstanken i baghovedet, at initiativerne kan forstås. Han siger: *”Så det, vi er ude i, det er egentlig på sin vis at fejre, at vi bor på landet, og også i virkeligheden trække det bedste af den andelstanke, vi er født med på landet, den andelstanke*

som nationen blev skabt af. Grundlæggende [er det] lysten til at ville og se nødvendigheden af at ville med hinanden. Og den er i virkeligheden..., i 2015 er det mere nødvendigt end nogen sinde før. Og det er også det potentiale, man kan slippe løs, hvis man får sat det ordentligt og dygtigt i scene, med en kommune, der evner at føre denne dialog”.

5.3.3 OPSUMMERING PÅ MULIGHEDER OG UDFORDRINGER I HASHØJ NV/SLAGELSE - BORGERINDDRAGELSE OG LUP

Muligheder:

- At få borgerne engageret ved at hive fat i dem personligt, få dem til at hygge sig og lære hinanden at kende
- At tilpasse mødeform (klare børnepasning, servere mad, holde møder privat, ændre tidspunkt)
- At borgerne engageres via én ting, hvorefter de bliver interesseret i flere ting, får lyst til medindflydelse og lærer noget
- Kommunens åbenhed og villighed til at tage udgangspunkt i borgerne og at tage ud i lokalsamfundene og søge dialogen
- Kommunens fokus på at bringe innovation ind i borgernes tænkemåde og facilitere processer i lokalsamfundene, som kan være med til at udfordre borgerne
- Kommunens meget lidt styrende tilgang i sit arbejde med frivillige og det stærke ønske om at lære af processen
- Borgerne bliver mødt og hørt og kommer i højere grad til at opfatte kommunen som en samspilspartner
- At lokalsamfundene og borgerne har meget forskellig viden, indsigt og holdninger
- Kommunens måde at understøtte de lokale aktører via oprettelse af § 17 stk. 4-udvalg
- Kommunens understøttende rolle kan medføre behov for færre ressourcer på sigt, mere kvalificerede beslutninger og opbakning, lokalsamfund som kan klare sig selv og bedre LUP'er
- Kommunikation og dialog – at linjen holdes varm
- Borgerstyrede budgetter

Udfordringer:

- At få samlet nok ressourcepersoner til at få lavet LUP'en, da borgerne er lettest at engagere omkring eksempelvis stier og fællesspisning snarere end det strategiske arbejde
- At der er mangel på en referencemodel
- At lokalsamfundene og borgerne er meget forskellige i forhold til viden, indsigt og holdninger
- Kommunens mangel på lyst til at bestemme i relation til de frivillige
- Kommunens mangel på understøttelse af de lokale aktører i det helt konkrete arbejde med skrivningen af LUP'en
- At metoden om borgerdreven innovation kommer før den konkrete opgaveudførelse
- De meget åbne processer kan frustrere borgerne og skabe urealistiske forventninger
- Den lange 'drømmefase' i Slagelses borgerdrevne innovationsproces
- Borgernes modvilje og vrede mod kommunen
- Nogle kommunale medarbejders tendens til helst ikke at ville i berøring med borgerne

- Kommunens meget stærke kontakt til nogle lokalråd og ikke andre
- At få lavet en proces, som alle kan holde til
- At man som offentlig ansat får skabt forventninger, som ikke kan indfries

5.4. INTEGRATION AF FORVALTNINGSOMRÅDER OG LUP

Det andet underspørgsmål, rapporten skal belyse, er, hvordan alle relevante offentlige forvaltningsområder kan integreres i en dynamisk udviklingsproces i forhold til udviklingen af en LUP. Det bliver tydeligt i interviewene, at der i forhold til LUP udarbejdelsen i Hashøj NV ikke opleves en høj grad af integration af fagområder. Dette er hverken tilfældet blandt de ansatte embedsmænd og valgte politikere eller blandt borgerne i deres møde med forvaltningen.

5.4.1 FORVALTNINGSINTEGRATION SET FRA POLITIKER- OG EMBEDSMANDSNIVEAU

Borgmester Sten Knuth nævner på spørgsmålet om, hvad der er udfordringerne ved det tværfaglige samarbejde, at det er: *"... både [at] sikre, at der er en faglighed, men også at der bliver arbejdet på tværs. Altså, at man både har sin søjle, men at man også har noget, der går på tværs. Det er en udfordring. Vi kan godt sige det, men det er enormt svært for medarbejderne, tænker jeg, at udføre det her"*. Han siger endvidere, at det også handler om både at *"have et politisk fokus på det"* og at *"få italesat, men også sikret, at vi har en organisation, der kigger på tværs"*.

Selvom kommunen er fagligt inddelt, er dette ikke tilfældet for et lokalsamfund, hvilket gør, at det ikke er indlysende for et lokalsamfund, hvor i kommunen man skal henvende sig med bestemte tematikker. Kommunaldirektør Søren Lund Hansen siger om dette: *"... Jamen, min pointe ville jo være, at hvis vi står ude i lokalsamfundene og kigger på det her, så tænker de jo slet ikke i tværfagligt samarbejde. De tænker i, 'Her er der noget, vi kunne tænke os at gøre, her er noget, vi gerne vil lave om'. Om det inde i kommunen betyder, at der skal ét eller fem centre på, det er lige meget"*. Han henviser til erfaringer fra en anden kommune, hvor man har bestemte medarbejdere koblet på forskellige landsbyer i form af en slags *"key account manager"* funktion.

Søren Lund Hansen udtaler desuden, at potentialet ved tværfagligt samarbejde *"er ubeskriveligt stort"*, hvilket han begrundes med, at kommunen, selvom den er blevet reorganiseret i en centerstruktur, fortsat er præget af den tidligere systemtænkning og endnu ikke er nået derhen, hvor værdien for borgeren hele tiden tages ind som et kriterie for en opgaveløsning, og kollegaer inddrages efter, hvad borgeren har brug for. Man er endnu ikke lykkedes med at *"ændre kulturen"* i organisationen til trods for omorganiseringerne. Søren Lund Hansen siger om dette, at: *"... uanset hvor mange organiseringer, vi måtte ændre, det ændrer ikke kulturen"*. Han bemærker endvidere, at: *"Der er rigtig mange af mine faglige medarbejdere, der reagerer på, når jeg siger, 'jamen udgangspunktet skal hele tiden være, hvad er det, du gør, der giver en effekt for borgeren' (...). Kunsten er at sætte sin faglighed ind i det spænd, der hedder, hvad er det, de gerne vil have derude, og hvad er det, byrådet har en forventning om, at vi leverer af kvalitet på det her område. Og få de ting til at gå sammen, fordi det er jo ikke bare en efterspørgselsorienteret organisation, vi har, der går ud og gør det, de beder om, tværtimod, vi*

skal kunne udfordre dem”. Han siger endvidere, at der har manglet opmærksomhed på ”implementeringskraften fra det øjeblik, projekterne ligesom var beskrevet og skulle leves ud i centrene”. Implementeringskraften har været ”for ringe” ifølge Søren Lund Hansen, igen begrundet i ”kulturtræk” og at det at ”arbejde processuelt er rigtig, rigtig svært, hvis man er fagligt meget kompetent, fordi det at arbejde processuelt er jo at erkende, at jeg ikke ved, hvor vi ender”. Han siger derudover, at der ”... er en voldsom diskrepans mellem vores politikker og den faktiske politiske hverdag”. Kommunen har flere tværgående politikker, men ”... derfra og så til den politiske dagligdag, der er meget, meget konkret hos os, der er et kæmpe spring”.

Borgerkonsulent Anne Justiniano ser heller ikke samarbejde på tværs i forvaltningen, som særligt udviklet i kommunen endnu. Hun ser dog positivt på mulighederne og siger herom: ”Ja, men potentialer er der. Jeg har siddet og tænkt meget over det her faktisk og også lidt i, på baggrund af mødet i går, hvor jeg kunne høre, at de [borgerne] efterspurgte det (...). Potentialerne er der, men der skal arbejdes en hel del med det her (...) der bliver tænkt meget i det der silo halløj. Så når nu vores nye direktion får trådt i karakter og fortalt, at der skal være noget mere tværfaglighed, så håber jeg da på, at cheferne lytter efter, fordi de skal jo igen også afse ressourcer og have fokus på det her. Så der skal arbejdes lidt i organisationen. Det skal der. Og det er det, der er både potentialet og udfordringen. For potentialerne er der, det er bare, om folk kan få lov til at gøre det (...). Og så (...) skal der også være en medarbejderforståelse for, at det her, det skal (...) sive hele vejen ned”. Hun nævner endvidere, at mange i organisationen faktisk har interesse i det tværfaglige, fordi de arbejder så meget med lokalområderne allerede, men at det ikke gælder indenfor alle kommunens centre. Hun nævner vigtigheden af ”det ledelsesmæssige fokus på at afsætte ressourcer til tværfaglighed, og at man kan tage en dialog med borgerne, og det er jo altså uden for arbejdstiden, normale arbejdstid nogle gange”.

Også borgerdirektør Lone Irene Petersen ser potentialer i at arbejde mere sammen på tværs af fagligheder i kommunen: ”Jeg ser, at der er rigtig mange, der gerne vil. Jeg tænker, vi har rigtig mange gode fagpersoner, som, når vi spørger dem direkte, eller har dialogen med dem, så synes de, der er rigtig meget, de kan bidrage med, i forhold til landdistrikterne. Og de er jo interesserede, og de er ideudviklere... På den måde, så ser jeg nogle enorme muligheder”. Hun nævner på den anden side, at ”... udfordringerne det er, det er forståelsen af den her kæmpe organisation, der hedder en kommune”. Hun siger endvidere, at: ”... det er en kæmpe udfordring at få formidlet kontakt og forstå, hvor skal kontakten være. Og også den der lidt igen forventninger om muligheder altså, for jeg tænker, vi skal være enormt åbne, og alligevel er der noget med lovgivning osv. Hvordan får vi formidlet det?”. Der er ifølge Lone Irene Petersen også en lang række udfordringer relateret til silotænkning og vidensformidling. Hun siger: ”Der er overhovedet ingen tvivl om, at vi har udfordringer i forhold til silotænkning. (...) Der er ideer og velvilje, men når det så bliver konkret, så er [der] silotænkning med hvem..., det her er min opgave, jeg ser [på den] med min faglighed. (...) Vi skal løse dem sammen. (...) Og så igen formidling af viden, fordi der er jo, der sker jo vildt mange ting, og hvordan skaber vi en eller anden organisering eller struktur omkring det, så vi sikrer den der deling af viden om, hvem går nu ud i området, hvilken tilgang arbejder de med. Jeg tror også, det er enormt vigtigt, hvordan kommer vi ud, for det nytter ikke noget, at vi får åbnet nogle døre og skabt en tillid, fordi der er nogle, der går

ud med én tilgang, og så kommer der nogle ud og kaster et høringsgrundlag på bordet som..., hvor der overhovedet ikke har været involvering. Så skaber det simpelthen en, en megakløft eller et tillidsbrud hos borgeren, fordi de jo tænker kommunen, det er kommunen, ikke". Lone Irene Petersen anbefaler i forhold til tværfagligt samarbejde at "bryde silotænkningen op", så der opnås en "anden tænkning og forståelse af borgerne", idet kommunen er der for borgerne og ikke for sig selv.

Også udviklingskonsulent Sanne Salomonsen nævner potentialer ved tværfagligt samarbejde, blandt andet det at skabe nogle "smartere løsninger for borgerne", at "få mere for pengene (...) lønkronerne og systemkronerne". Samtidig mener hun, at borgernes opfattelse af kommunen ville blive forbedret ved øget tværfagligt samarbejde, ved at "borgerne føler sig bedre mødt og hørt og set og forstået". I forhold til udfordringer, bringes siloproblematikken igen frem: "Jamen, der er jo det her, den udfordring der handler om siloerne kan man sige, hvis man skal bruge det der billede, ikke. At der er en lang tradition for at arbejde fagspecifikt i centre, eller hvordan man nu kalder dem. Og det kan være rigtig svært at møde hinanden fagligt og forståelsesmæssigt, i forhold til også den rolle man har som kommune. Nogle har en lang tradition for at være myndighedsudøvende, og andre har haft nogle andre tilgange (...). Så det giver store udfordringer, og der er et rigtig, rigtig lavt niveau af viden om hinanden og altså både om hinandens faglige tilgange, og det er måske meget naturligt, men også sådan helt lavpraktisk om, hvad der faktisk sker". Hun oplever, at der ikke er dårlige intentioner imod at arbejde tværfagligt blandt kollegerne, som hun opfatter som meget fagligt dygtige, men at det ikke er sådan lige at finde en løsning på problematikken udover det, som allerede sker ved kommunens vidensmesser, hvor borgerne møder flere forskellige fagområder på samme tid.

5.4.2 SYNET PÅ FORVALTNINGSINTEGRATION FRA BORGERSIDE

Fra borgerside understreger projektgruppemedlem Peter Serup netop det, som kommunaldirektør Søren Lund Hansen nævnte, om at tværfagligt samarbejde er naturligt set fra lokalsamfundets side. Peter Serup siger: "... i forhold til det tværfaglige samarbejde, så kan man sige, at som lokalsamfund, så er det nemt. Fordi det er sådan lidt, der er ingen bånd, der binder mig. Det er jo netop den frie tanke, der ikke er bundet op i en organisation, som er inddelt i fagområder. Så hvis vi tænker på et eller andet, jamen, så er det sådan lidt brainstorming eller mindmap-agtig, hov, så er der den idé med et eller andet, vi gerne vil, og så skal vi også bruge det og det og det, og det har så forgrenet sig lynhurtigt". Han oplever, at udfordringerne kommer, når man skal til at tale ind "i en organisation, hvor du taler ind i et formaliseret felt. Og det, der er formaliseret, er, hvem laver hvad, hvornår. Så taler du pludselig ind i kasser og vandrør. Eller ind over en masse felter". Han siger endvidere: "Og det stiller jo krav om, at den der dialog, den skal på en eller anden måde styres. Enten skal man som lokalsamfund selv (...) have disciplinen eller blikket for at pakke det lidt ind i nogle klumper. Eller også skal man jo så i hvert fald aktivt prøve fra kommunens side og sætte rammerne for dialogen eller måske, hvad skal man sige, oplyse, vejlede, uddanne lokalsamfundet til at have den kvalificerede dialog...". Han finder det problematisk, at de, hvis de "går ind i en anden søjle eller et andet fagcenter, (...) starter fra Adam og Eva hver eneste gang...". Han siger videre, at "det er det, der gør det ekstremt usmidigt, så er organisationen en svaghed og ikke en styrke...". Potentialet kunne ifølge Peter Serup ligge i, at

man blev bedre til både at arbejde fagligt orienteret og på tværs, hvilket han dog anerkender, er svært, da medarbejderen så får to *"chairs of command"*.

I forhold til Søren Lund Hansens bemærkning om én indgang, siger Peter Serup, at det er *"en smuk tanke"*, men at man så bevæger sig ind over *"nogle helt klassiske magtbegreber"*, og at den medarbejder, som skal være den ene indgang, skal have brede beføjelser. Han siger: *"Så skal man nemlig sidde tungt i stolen og være rigtig godt forankret, hvis man nærmest som enkeltperson skal kunne vandre frit, tværs rundt i centrene og blive hørt. (...) Det starter selvfølgelig også med, at man organiserer sig, så det kan lade sig gøre, men det er jo lige så meget, at det er kulturelt båret, at (...) det har gang på jorden, det her. At når den her person nu kommer, så skal der lyttes, og der skal lyttes aktivt og man skal gerne ville det, der bliver præsenteret, frem for at det møder modstand"*.

Den overordnede anbefaling fra Peter Serup vedrørende det tværfaglige samarbejde i forhold til udarbejdelsen af LUP'er går på, *"... at kommunen tør at tage dialogen. Altså helt grundlæggende og helt banalt, (...) som ordene dikterer..., at turde tage dialogen"*. Han nævner dog, at det kan være svært for embedsmændene at komme ud i lokalsamfundene og tage dialogen, da man let i forhold til de frivillige kan komme til at skabe forventninger. Kommunen skal ifølge Peter Serup sænke paraderne. Han siger: *"... det kan man sagtens, for man er jo storebror, man står jo med den formelle magt, så jeg kan ikke se, der er så frygtelig meget at miste ved, at man tager paraderne ned og så søger noget dialog"*.

Generelt opfattes samarbejdet med kommunen om udviklingen af LUP'en for Hashøj NV som for langtrukket. Projektgruppemedlem Annitta Madsen er forstående overfor, at der er tale om en afprøvende proces hos kommunen, men synes overrasket over, at kommunen så samtidig har iværksat lignende processer, der kører parallelt i andre lokalområder, da hun havde forventet, at det var projektet i Hashøj NV, der *"skulle være prøvekluden"*.

Lokalrådsformand Troels Brandt finder, at kommunen kunne gå ind og understøtte bedre, end man gør nu i forhold til de mange frivillige timer, som leveres i udarbejdelsen af LUP'en og i frivilligt arbejde generelt. Han kommer ind på mange problemer i det tværfaglige samarbejde i kommunen og siger, at *"det tværfaglige samarbejde, det er måske en illusion"*. Set fra lokalsamfundets stol synes det ifølge lokalrådsformanden som om, at der er risiko for, at *"forvaltningen [mister] evnen til at kunne håndtere det, med de ressourcer, der er lige nu. Det kunne jeg frygte i hvert fald"*. Han oplever imidlertid generel velvilje i forhold til ideen om at inddrage borgerne via LUP'er og siger, at *"... der er jo faktisk ikke nogen, der synes, det her er en dårlig idé. Alle vil jo egentlig gerne (...). Der er jo ikke nogen, der er fjender her, alle er for tankegangen. Men (...) vi lider i hvert fald lidt af en systemfejl, fordi vi har i hvert fald et arbejdspress, og vi har en meget lineær tænkning om, at det ene skal føre det andet med sig, men hvis ikke folk er..., altså har kærlighed til det, og forstår vigtigheden af det, så lykkes det ikke rigtigt"*.

Projektgruppemedlem Jonna Nordfang fortæller, at hun oplever, at man i kommunen ikke snakker meget sammen. Hun oplever, at det er en udfordring *"at have interesse for"*

de forskellige fagområder og så få det koordineret". Hun nævner også, at "man ville opleve en større (...) sympati for kommunens beslutninger ved, at man ligesom prioriterer på tværs". I forhold til de helt konkrete planer for nye bygninger i Slots Bjergby efterspørger hun ligeledes samarbejde på tværs af fagområder i kommunen. Hun siger: "Jeg tror, at de projekter, planer, idéer vi har, kunne blive bedre ved, at vi fik et bredt syn på det. For netop her, hvis nu det er, vi har en plan om, at vi gerne vil have bygget et nyt multihus. Jamen, så er det jo ikke kun byg og vej, eller hvad der nu står i den der... teknik..., der skal det. Det er jo bredt, fordi der skal puttes mange ting i fra alle fagområderne. Så ved at du fik det der tværfaglige samarbejde, så de idéer og projekter, som bliver gennemført eller bliver tegnet, bliver mere kvalificerede". Jonna Nordfang beskriver endvidere, hvordan man som borger ikke har overblik over fagområderne i kommunen, og at det derfor er svært at vide, hvor man skal henvende sig: "Udfordringen, synes jeg i hvert fald, er (...) det at få dem i tale, altså at få overblikket. Jeg har ikke engang overblik over, hvor mange fagområder, der er her i kommunen".

5.4.3 OPSUMMERING PÅ MULIGHEDER OG UDFORDRINGER I HASHØJ NV/SLAGELSE - INTEGRATION AF FORVALTNINGSOMRÅDER OG LUP

Muligheder:

- At LUP'en kan blive bedre, hvis flere fagområder har været ind over den
- At kommunen har mange rigtig gode fagpersoner, som kan være ideudviklere
- At kommunen sænker paraderne i forhold til lokalsamfundene
- At kommunen udvikler sin 'key account manager' funktion/sin enstrengede indgang
- At medarbejderforståelsen udvikles og medarbejderne får deres faglighed sat ind i spændet mellem hvad borgerne vil og hvad byrådet forventer, der leveres
- At der tages dialog med borgerne – også uden for den normale arbejdstid
- At der kommer ledelsesmæssigt fokus på at afsætte ressourcer til tværfaglighed
- At uddanne lokalsamfundene til at have en kvalificeret dialog ind i organisationen

Udfordringer:

- At man ikke har færdigudviklet én indgang for lokalsamfundene til kommunen
- Forståelsen af organisationen – kommunen – og det at man som borger taler ind i et formaliseret felt, hvor det er besluttet, hvem der laver hvad, hvornår
- På samme tid at sikre faglighed og at arbejde på tværs (to 'chairs of command')
- At lokalsamfund ikke er fagligt inddelt, og dermed tilgår problemer tværfagligt
- At få ændret kulturen i den kommunale organisation og det at silotænkning opstår, når overordnede positive ideer skal håndteres konkret
- At medarbejderne synes, det går ud over fagligheden at tage udgangspunkt i borgerne
- At være åben for muligheder fra borgerne og samtidig leve op til lovgivning
- At få fokus på implementeringskraften fra det øjeblik tværfaglige projekter er besluttet
- Der er stor diskrepans mellem politikkerne og den faktiske politiske hverdag
- At sikre, at der koordineres i kommunen, så der ikke skabes et tillidsbrud for borgeren i mødet med kommunen
- At den kommunale organisation er træg at forholde sig til for borgerne
- At der afsættes nok ressourcer til det tværfaglige samarbejde

- At man lider af systemfejl og arbejdspress, og at det derfor er langsommeligt, selvom alle faktisk gerne vil det

5.5. LUP'ER DER VIRKER STRATEGISK

Rapportens tredje underspørgsmål går på, hvordan man kan nå frem til en LUP, som bakked op lokalt, og som kan fungere som en strategisk platform for specifikke aktiviteter. En del af besvarelsene fra interviewene centrerer sig omkring, at det kan være svært at få borgerne til at brænde for det strategiske frem for det konkrete. En anden del går på, at det er nødvendigt at prioritere (realistisk) udvikling i lokalsamfund og mellem lokalsamfund, og at det strategiske fokus kan være en del af det. Der tales også om LUP'ens relation til kommuneplanen. Og om muligheden for at lave LUP'er, som er strategiske omkring involvering af kommunale ledere og kommunale institutioner.

5.5.1 SVÆRT AT FÅ BORGERNE TIL AT BRÆNDE FOR DET STRATEGISKE

Der er generelt en holdning i projektgruppen om, at der ikke er noget alternativ til at arbejde strategisk, selvom de lokale ofte hurtigst engageres omkring meget konkrete projekter. Lokalrådsformand Troels Brandt siger således: *"Altså, selvom det her er svært at have fat i, så er det der, hvor man kan arbejde som lokalråd. På den bane, som er den lange bane"*. Han nævner endvidere, at det ikke var lykkedes, hvis der ikke var nogen, som havde *"holdt fast i tovet"*.

Peter Serup fra projektgruppen siger endvidere, at når det udvikler sig udover de konkrete projekter og henimod det mere strategiske, *"så bliver man hurtigt nogle meget få, der sidder tilbage rundt om bordet"*. Han fortsætter: *"... jeg oplever, at hver gang man har snakken omkring det her, hvad er det, vi gerne vil sådan rent udviklingsmæssigt, så bliver det rigtig hurtigt noget, der handler om, hvor der så skal være en sti, en cykelsti og en ny bygning osv. Så det bliver hurtigt meget, meget, meget konkret. Både på, hvad det skal være, og hvornår vi skal have det lavet"*. Han nævner vigtigheden af, at de konkrete, kortsigtede indsatser og det lange perspektiv skal være *"gensidigt konstituerende"*, og at der ikke må være nogle af de kortsigtede aktiviteter, som går i en anden retning end det, man vil strategisk. Det strategiske tilsnit i LUP'en for Hashøj NV vedrører det Lærende Lokalsamfund og et Center for Aktiv Læring. Disse begreber/tilgange er ikke lige lette at fange lokalbefolkningen med. Peter Serup siger herom: *"Og der har det nemlig været rigtig svært, når vi helt tilbage fra starten af også taler om Center for Aktiv Læring, så er det sådan lidt, når man skal prøve og forklare folk det, jamen hvad er det, og de vil gerne have... enten så skal det nærmest stå i pindform, jamen, hvad er det så. Betyder det, at der skal være en eller anden bygning, og betyder det, at børnene skal gå i skole længere og på en anden måde eller sådan. Det skal jo helst være meget konkret og forklares, for ellers er det rigtig svært at forholde sig til det"*. Han ser dog fordele i at få en strategisk LUP, da det vil betyde, at der er nogle ting, som der er taget stilling til, og nogle retninger, som er udstukket, som man så ikke hele tiden behøver at overveje. Han finder, at kommunen kan være med til at understøtte, at lokalområderne giver sig i kast med strategisk arbejde og ligesom siger: *"Hvad er vores langtidspan, hvis vi skulle formulere det for vores område? Hvis man kan inspirere (...) sine borgere i et lokalsamfund til at gøre sig de tanker der. Hvis man kan facilitere det på forskellig vis, ved et at have en dialog og (...) at have den her form for drejebog i forhold til, hvordan laver vi lokal udvikling... Der sådan beskriver og kom-*

mer med eksempler på, hvordan sådan noget kan være. Så tror jeg, man lægger sådan nogle generelle trædesten, der er universelt anvendelige". Generelt set finder Peter Serup, at evnen til at arbejde strategisk "... nok [er] den største udfordring for lokalsamfund".

Peter Serups syn understøttes af en udtalelse af udviklingskonsulent Sanne Salomonsen fra Slagelse Kommune, som siger: *"Jamen, altså, dels er der jo udfordringer, som handler om, at det måske lige i første omgang kan være svært for sådan en, en borger ude i en landsby, at se det store perspektiv i at tænke mere strategisk, fordi det måske er det nære, der i virkeligheden betyder noget i hverdagen. Det er, hvordan fællesskaberne fungerer og ja... (...) Det er en udfordring i virkeligheden at få bibragt det perspektiv ind i den tænkning, der kan være om udvikling af lokalområdet".* Hun finder desuden, at mange lokalsamfund har svært ved at se sig selv *"i sådan en større udvikling"*.

Projektgruppemedlem Jonna Nordfang giver udtryk for, at man i projektgruppen arbejder en smule todelt med LUP'en, idet man har lavet et supplement til planen i form af et idekatalog. En stor del af de ting, som blev debatteret på det første stormøde, er således en del af idekataloget. Hun siger: *"Det, der hedder idékataloget, ting vi hurtigt kan gå i gang med..., at lave fællespisning og så videre, det er meget, meget nemmere. (...) Det kan jeg se på de der borgermøder, vi har haft. Jeg kan se, at når vi begynder at snakke det lærende samfund (...) så begynder man at stå lidt af, og så begynder man at snakke om stier og forbinde de her ting, og så kan jeg se, at dem der havde [noget] på de sociale aktiviteter, med loppemarkeder og alt det der, det blomstrer med idéer...".* Idekataloget havde man så en ide om, at man ville tage med på lokalrådets generalforsamling i marts måned og her få folk engageret omkring at melde sig på med arbejdsopgaver. Som det vil fremgå senere, er det mange af de ting, som man også arbejder med i LUP'en i Vejle Kommune, som man i Hashøj NV langt hen i processen regner med at placere i et tilstødende idekatalog, som en slags bilag til LUP'en. Jonna Nordfang mener således, at de små ting ikke behøver at være i LUP'en. Hun tilføjer dog: *"Men vi har jo heller ikke rigtigt fundet ind til benet, hvordan vi vil have den lokale udviklingsplan. Om den kun skal indeholde noget med det lærende samfund, eller om vi skulle tage de andre ting med også...".* Hun er dog åben for at inddrage de kortsigtede, konkrete projekter, da det vil kunne give små succeshistorier i kraft af, at initiativerne bliver gennemført. Hun er i det hele taget fra sin position som projektgruppedeltager forholdsvis søgende i forhold til *"at få en skabelon på, hvad er det, en lokal udviklingsplan skal indeholde"*.

5.5.2 STRATEGI SOM (REALISTISK) PRIORITERING AF UDVIKLING I LOKALSAMFUND

Flere af de kommunalt placerede interviewpersoner kommer ind på det strategiske tilsnit i en LUP, som noget der skal være med til at danne baggrund for realistiske prioriteringer imellem lokalsamfund. Kommunalbestyrelsesmedlem Ann Sibbern siger således, at der skal prioriteres: *"Ja, den dialog er man i hvert fald nødt til at gå ind i, for jeg tror ikke, at det er realistisk, at man satser på alle lokalsamfund. Det, tror jeg ikke, er muligt. Men der, hvor der også er en god udvikling i gang, der synes jeg også, det er vigtigt, at man understøtter de lokalråd, lokalsamfund, som er. Og det skal også være, det skal også være synligt, og det skal også være konstruktivt".* Hun lægger op til,

at LUP'er skal ses i sammenhæng med de institutioner, som findes lokalt, og siger: *"F.eks. nu kan jeg bruge Slots Bjergby som eksempel. Hvis man skulle se på en udviklingsplan der, så er det også vigtigt, at man har uddannelsesområdet, der er en skole og en daginstitution, det hører jo under ét område. Hvordan ser det ud med børnetallet ude i daginstitutionen, er det stigende, er det faldende? Hvordan ser det ud med skolen, er det stigende eller faldende? Så er der selvfølgelig også det udvalg, hvor man sidder med vedligeholdelse af bygninger, hvordan er institutionernes stand, hvad koster det at renovere, er det muligt at kunne forestille sig, at den skole i de fysiske rammer vil være der (...) de næste 20 år, eller kræver det noget helt andet? Og lige sådan også med plejecentret, hvad er tilgangen til plejecentret, hvordan fungerer plejecentret, hvordan er udviklingen generelt, bosætningsmulighederne? Giver det anledning til, om man skal overveje, det er jo så et helt andet område, at måske have overvejelser om man skal udstede flere byggegrunde? Så på den måde er det jo bredt, og så får man også et bedre fundament for en drøftelse af, om det er et område, hvor der er udvikling eller afvikling. Og er det noget, som man vil satse på, eller man ikke vil satse på? Det er egentlig for at være meget firkantet sagt. Og jeg synes, at de drøftelser er jeg da bekendt med, har været hver især i de enkelte udvalg. (...) Men ligesom at samle den og have drøftelsen med alle aspekter, den er der ikke, og det vil give rigtig god mening i forhold til en lokal udviklingsplan".* Hun siger videre, at hun anser dialogen omkring de endelige prioriteringer i lokalsamfundene for svær.

Borgerdirektør Lone Irene Petersen svarer positivt på, om man kan bruge LUP'er i forhold til velfærdsindsatsen, som kommunen leverer. Igen synes det dog at glide over i en prioriteringsdebat, hvor noget skal spares væk. Hun siger således, at *"et eksempel kunne være nedlæggelse af busruter, kan vi være med til at skabe en eller anden funktion, noget frivillighed omkring noget kørsel eller bringe madvarer ud, sådan nogle... (...). Ja, kan vi på en eller anden måde få de frivillige i spil, tænke det ind på en eller anden måde, tænker jeg, i lokale udviklingsplaner. Uden at det er sådan helt gennemtænkt. Men jeg tror, der er muligheder".* Formanden for udvalget for Landdistrikter, Teknik og Ejendomme, Henrik Brodersen, fortæller, at kommunen har gennemført besparelser på de grønne områder og nævner det som et blandt flere områder, hvor borgerne kunne bidrage mod at få en råderet over et beløb. Han siger: *"Jeg kunne jo også godt tænke mig, at man også lægger meget større budgetter ud (...). Hvorfor jeg nævner lige netop det her med de grønne områder, det er fordi, det er man meget optaget af her i Slagelse for tiden, fordi vi også har været ude og spare på det. Jamen man siger, er det noget, vi selv må [lokalt]. Det ser vi jo også andre steder, [hvor man] siger, kan vi så selv få lov til at slyse med det?"*

Lone Irene Petersen ser LUP'erne som prioriterende på lokalt plan. Planerne er ifølge borgerdirektøren en mulighed for lokalsamfundene *"... for selv at få indflydelse på egne rammer. Hvad er det, der er vigtigt for os? Hvilken profil vil vi gerne have? Og det er noget af det, jeg også hører, for eksempel i forhold til Hashøj NV med ideen, hele tanken om at blive profileret på det Lærende Lokalsamfund og tænke, lad det få lov til at [blive] tænkt igennem ikke. Vi kan have nogle af vores kystområder, der er vildt optaget af kystturisme, hvordan kan man få præget det på en eller anden måde? De ideer og ambitioner, man har".* Det handler ifølge Lone Irene Petersen om at få bragt *"... alle de her mange små ideer sammen til et større stort potentiale".* På spørgsmålet om, hvorvidt LUP'er kan bruges som et styringsværktøj lokalt, svarer Lone Irene

Petersen, at: *"Det tænker jeg absolut, de kan. Og også et prioriteringsværktøj. Hvordan strategisk, hvis vi gerne vil derhen, hvis vi reelt tror på, at vi kan skabe mere kystturisme for eksempel, eller hvad det er. Så den nødvendighed af at prioritere, så er det de her ting, vi skal have fokus på de næste år"*. Hun uddyber videre, at hun mener, LUP'erne kan bruges som en *"prioritering af kræfter og også omverdensmuligheder"*. Generelt ser hun en LUP mere som et arbejdsredskab end en identitetsskabende ting, selvom processen kan virke identitetsskabende. Hun tilføjer, at det er vigtigt at have fokus på, at selvom planen er besluttet lokalt, så er der stadig en lang implementeringsfase, hvor der ikke er taget stilling til finansieringen af initiativerne endnu, og at der derfor er behov for at have øje for forventningsafstemning i løbet af processen med udarbejdelsen af en LUP.

5.5.3 DE LOKALE UDVIKLINGSPLANERS RELATION TIL KOMMUNENS PLANLÆGNING

LUP'ens relation til det øvrige mere formelle planarbejde i kommunen omtales af enkelte interviewpersoner. Lone Irene Petersen fastslår, at LUP'erne *"det er borgerne"*, men at man har *"... mulighed for at skabe en sammenhæng, som går begge veje, eller en energi, der går begge veje i forhold til vores kommuneplan. Og i forhold til de overordnede udfordringer og visioner, vi har for kommunen. Hvordan kan lokale udviklingsplaner spille ind i dem, eller omvendt, hvordan kan kommuneplanen blive tegnet på sigt, hvis der er 10, 20 lokale udviklingsplaner? Så den gensidighed ser jeg et enormt potentiale i. En mere bevidst udvikling af vores kommune faktisk"*. Hun ser et stort potentiale i at få aktiveret den *"indsigt"* og *"energi"*, som findes hos borgerne, i forhold til en samlet udvikling.

Udviklingskonsulent Sanne Salomonsen trækker ligeledes LUP'erne ind i en samskabelse med kommunen og finder, at planerne så skal ses *"... som et delelement i den drivkraft, som kommunen skal udvikle sig i. Så er de simpelthen nødt til at være strategiske, så er der nødt til at være noget udsyn i den som, som rækker ud over gadekæret og måske også udover de fællesaktiviteter, som hurtigt bliver (...) det, der er i fokus, når man snakker lokal udvikling (...). Men hvis det skal, hvis vi skal drive kommunen fremad, jamen, så skal vi trække det op på et andet plan. Og det, tror jeg, der er stort potentiale i for kommunen. At, det kan blive medskabende i forhold til at skabe mere vækst og udvikling..."*. Hun mener, at lokalsamfundene på den lange bane vil få mere indflydelse på, hvordan kommunen og deres eget lokalområde udvikler sig, hvis de arbejder strategisk med en LUP. Kommunaldirektør Søren Lund Hansen har ligeledes visioner om at inddrage LUP'er yderligere. Han siger herom: *"Jeg kunne jo godt tænke mig en proces, hvor vores planstrategi startede i de lokale udviklingsplaner. Altså, at i stedet for, at vi beskriver, hvad det er, vi tror, der skal ske derude, så i den optimale model havde vi delt kommunen ind i alle disse lokalområder, vi har. Jeg tror, vi har 22 lokalråd i øjeblikket, lad os bare antage, at man var nede på otte, at det passede med storskoledistrikter osv."*. Han siger endvidere: *"Hvis vi var der med otte lokalråd, så kunne jeg jo godt tænke mig, at vores planstrategi tog sit afsæt i de lokale udviklingsplaner og loftede noget af det op til mere strategiske overvejelser. Tog måske fællesmængden nogle steder, tog den gode ide her og bragte den ind som en udfordring, vi politisk så kunne forholde os til, vil vi prøve at udfordre de andre lokalområder på det samme? Og så selvfølgelig lagde fag-fagligheden ind over, hvad skal man sige, der er*

samfundsmæssige tendenser, der tyder på at..., hvordan får vi lagt det ned over, får sat det til debat. Så man forstillede sig, at planstrategien kom til at indeholde dele af de lokale udviklingsplaners elementer, men også noget tilført ovenfra. Så vi fik det der spænd, det der spændingsfelt...". Lokalområderne vil så kunne "sætte deres egne fingeraftryk" på udviklingen af deres eget område, "under forudsætning af, at de vil anerkende, at de er en del af noget større" og altså ikke som lokalsamfund "kan isolere sig".

Fra borgerside udtrykker Jonna Nordfang, at inddragelsen af LUP'erne i den øvrige planlægning i kommunen stadig ikke er så veludviklet, som kommunaldirektøren opstiller, det kunne blive. Det er specielt, fordi det er svært bare at få et møde tilrettelagt med kommunens forskellige fagområder. Hun ser dog også ideelt set en tretrinsraket mellem LUP, lokalplan og kommuneplan. Hun siger: *"Så jeg ser de der tre step, kommuneplan, så har du lokalplanen, og så har du den lokale udviklingsplan. Hvor lokalplanen, for mig, er det, man har besluttet, at det er det, der skal gennemføres".* Hun siger endvidere at: *"... kommuneplanen, det er vel også ligesom ønsker og udviklingstendenser for hele kommunen. Og så har du den lokale udviklingsplan, som kommer..., på samme måde, det er ønsker".* Og hun fortsætter: *"... den lokalplan må, alt andet lige, blive et bedre stykke papir, når man har den lokale udviklingsplan og kommuneplanen".*

5.5.4 AT VÆRE STRATEGISK OMKRING INVOLVERING AF KOMMUNALE LEDERE OG INSTITUTIONER

Det sidste område, som her skal præsenteres vedrørende LUP'ens strategiske tilsnit, drejer sig om LUP'ens mulighed for at gå i berøring med kommunale institutioner og kerneserviceopgaver som eksempelvis skole og uddannelsesområdet eller ældreplejeområdet. I Hashøj NV har man med det Lærende Lokalsamfund og Center for Aktiv Læring planer om at gå i direkte samarbejde med kommunale institutioner og endda at få oprettet en ny kommunal institution (en skole) i Slots Bjergby. Der er både muligheder og dilemmaer i dette. Sanne Salomonsen siger om mulighederne herved: *"At lave den kobling mellem lokalsamfundene og de kommunale institutioner, som vel typisk er repræsenteret ved de kommunale ledere, løfter jo mulighederne for lokalråd eller for lokalsamfundene for at skabe nogle bedre rammer for deres udvikling. På flere planer. Både i virkeligheden på det strategiske og mere langsigtede plan, men også på det helt nære".* Hun nævner ligeledes dilemmaerne ved, at man som kommunal institutionsleder skal blive for meget blandet ind i den lokale udvikling, og siger: *"... som kommunal leder, hvis man går ind i den der lokale udvikling, så bliver man jo også en del af de visioner og drømme og planer, der bliver lagt derude. Og som måske ikke altid harmonerer med de lokale planer og de politiske planer for udviklingen (...) af kommunen. Så i et eller anden omfang tænker jeg, at der er nogle voldsomme, organisatoriske dilemmaer i det her".* Hun siger endvidere, at i forhold til en skolestrukturdebat kan der ske det, *"... at nogle af de lokale skoler, som bliver opfattet som meget centrale ud fra ét perspektiv, at de i virkeligheden ikke har en gang på jorden rent driftsmæssigt. Der kommer nogle kæmpe store dilemmaer i spil for de her kommunale ledere".* Sanne Salomonsen finder, at det er vigtigt, at der bliver etableret et rum, hvor diskussionen af dilemmaerne kan finde sted.

Også kommunaldirektør Søren Lund Hansen taler om lokalsamfundsudvikling med inddragelse af de kommunale institutioner og nævner her Hashøj NV som eksempel. Han siger: ”... det, der kendetegner projektet i Hashøj i forhold til så meget andet, jeg har set, det er jo, at hele afsættet, det er i, hvordan får vi indrettet de kommunale institutioner, der er i lokalområdet til at betjene lokalbefolkningen og ikke til partielt at tage sig af de 0-4 årige og så tage sig af de 6-17 årige, og så er der nogen, der har fat i de gamle, når de kommer så langt. Få det der smeltet sammen, få de folk, der er ansat, til at se sig selv som en del af det lokalsamfund (...). Det er det, jeg mener med, at det kommer til at sætte nogle politiske spor, fordi det er reelt første gang, jeg har oplevet det i hvert fald. Det er så tydeligt, at der er en sammensmeltning af de kommunale institutioner og lokalbefolkningen”. Troels Brandt taler desuden i forhold til det strategiske om, at det er vigtigt ”at turde gå fra det eksperimenterende til det implementerende”.

5.5.5 MULIGHEDER OG UDFORDRINGER I HASHØJ NV/SLAGELSE - LUP'ER DER VIRKER STRATEGISK

Muligheder:

- At man kan få fastlagt sin profil som lokalsamfund – også identitetsskabende
- At bringe mange små ideer sammen til et større potentiale
- At det er på den strategiske lange bane, man har mulighed for at arbejde som lokalråd
- En LUP med et strategisk indhold betyder, at der er nogle ting (en slags langtidspan), der er taget stilling til, som man ikke hele tiden behøver at overveje
- Man kan basere den fremtidige udvikling på udvikling, som er sket forinden
- At LUP'en kan komme til at fungere som et prioriteringsværktøj
- Kommunens planstrategi kan tage udgangspunkt i fællesmængden af kommunens LUP'er tilført noget ovenfra og at LUP'en kan skabes i en gensidighed med kommuneplanen og blive et delelement i den drivkraft, som kommunen skal udvikle sig i
- LUP'en kan kvalificere de øvrige planer
- At få øget lokalsamfundsudvikling via en LUP, hvor kommunale institutioner og ledere inddrages

Udfordringer:

- At få lokalområderne til at anerkende, at de er en del af noget større
- At man langt hen i processen ikke har et billede af, indholdet i/tilgangen til LUP'en
- At man langt hen i processen ikke har et billede af, hvad udgangssituationen er i Hashøj NV (ingen baggrundsbeskrivelse/datainddragelse)
- At lokalsamfund evner at arbejde strategisk
- At holde fast i at det skal være strategisk, da det hurtigt kommer til at handle om konkrete ting som eksempelvis stier, sociale aktiviteter og loppemarked
- At få det konkrete og det strategiske til at blive gensidigt konstituerende, så de konkrete ting ikke går i en anden retning end det, man vil strategisk
- At der er rum for den lokale strategiske satsning i forhold til kommunens planer
- At der opstår organisatoriske dilemmaer i, at de kommunale institutioner og institutionsledere bliver inddraget via LUP'ens fokus
- At turde gå fra det eksperimenterende til det implementerende



TV tårn placeret på en mark uden for Slots Bjergby. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen



Det første borgermøde, Højen borgere samlet foran Multihuset og boldspil i solen. Foto: Peter Sepstrup

6. LUP I HØJEN/VEJLE

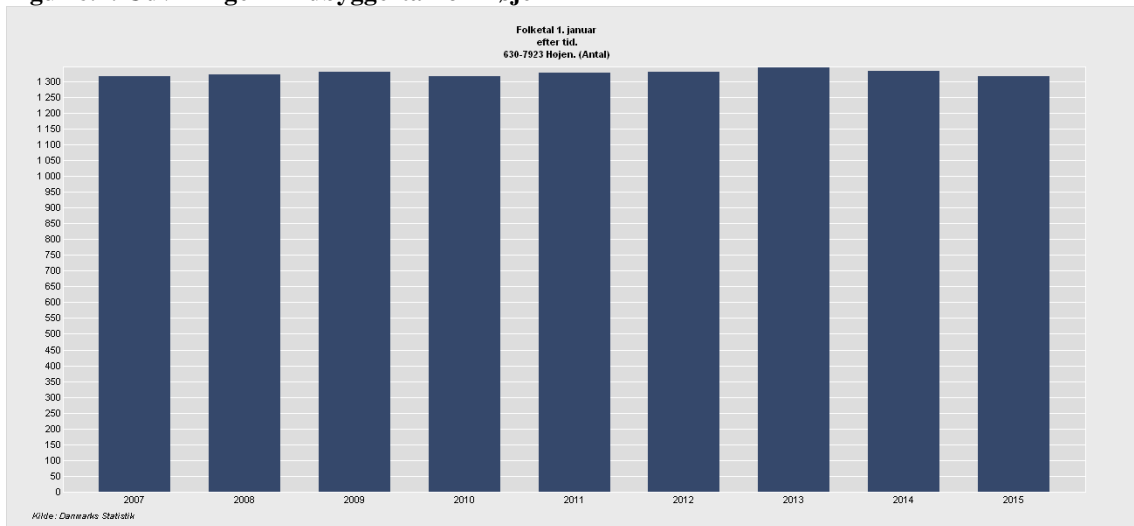
”Det er det papir, Højen og kommunen får på hinanden”

6.1. FORHISTORIEN OG DET KONKRETE LUP FORLØB

Hvor Hashøj NV er et af de første områder i Slagelse Kommune, hvor der arbejdes med udviklingen af en LUP, så er der med landsbyprogrammet i Højen tale om den 12. LUP i Vejle Kommune. I modsætning til Hashøj NV er Højen et enkeltstående sogn.

I Højen sogn, som ligger syd for Vejle er der et stabilt indbyggertal på 1317 personer. Der er skole fra 0.-6. klasse, børnepasning, dagligvarebutik, et multihus og et forsamlingshus samt omkring 15 foreninger og institutioner. Det er kendetegnende for Højen, at landsbyen historisk har haft et stærkt foreningsliv blandt andet knyttet til gymnastik og idræt. Der er 8 km til Vejle bykerne.

Figur 6.1: Udviklingen i indbyggertal for Højen



6.1.1 DE INDLEDENDE MANØVRER

Som beskrevet i indledningen i afsnit 2.1. startede arbejdet med en LUP i Højen i lokalsamfundet selv, men spillede derefter ind i den model for LUP'er i form af landsbyprogrammer, som Vejle Kommune har opereret med gennem en årrække.

Siden 2013 har der været forskellige tiltag til igangsættelsen af arbejdet med en LUP for Højen. I juli 2013 holdt lokalrådet møde om, at der nu skulle til at ske noget i byen. Til byfesten, som havde ligget stille nogle år, opstillede man en stand, hvor man uddelte et mindre spørgeskema med spørgsmål om, hvorvidt man ville have vækst i Højen. Man spurgte desuden samtlige institutioner og butikker, hvad det ville betyde for dem. Lokalrådet fik ikke så mange skemaer retur, men diskussionen blev startet, der blev udtrykt opbakning, og man fornemmede, at noget var sat i gang.

Efterfølgende blev der i november 2013 afholdt valgmøde i forsamlingshuset i Højen i forbindelse med kommunalvalget. Samtlige partier var repræsenteret, og 4 lokale emner var til debat. Det drejede sig om bevarelse af skolen, vækst i Højen, trafikikkerhed og erhvervsudvikling. Der var 130-140 mennesker til stede. På mødet blev der givet tilsagn om, at der skulle byggemodnes og laves forbedringer for trafikikkerheden. Resultatet blev, at kommunen et halvt år senere spillede ind med, at man ville udstykke 4 grunde til 800.000 kroner pr stk. Prisen på grundene og antallet af grunde var dog ikke i overensstemmelse med ønskerne fra lokalrådet i Højen.

Det, der gjorde udslaget til igangsættelsen af det konkrete arbejde med LUP'en, var kommunens årsmøde for lokalråd i april 2014. Her blev det præsenteret, at kommunen havde en lokal landsbypakke, som man kunne trække på. Efter dette tidspunkt fik man kommunen koblet på, og processen forløb således efter Vejle kommunes model for landsbyprogrammer. Ifølge denne model skal man i lokalsamfundet prioritere nogle få ting, som skal være grundstenene i landsbyprogrammet. Man afholdt et møde mellem lokalrådet og kommunen, hvor man blev enige om at satse på, at visionerne for Højen skulle dreje sig om:

1. Vækst
2. Forskønnelse
3. Varm velkomst

Man gik via personlig kontakt i dialog med samtlige institutioner i Højen omkring visionerne, som der var opbakning til, at lokalrådet arbejdede videre med.

To personer fra kommunen kom og tog billeder og lavede et skriftligt katalog på 10-15 sider med fokus på byens centrale steder og forskønnelse. Efter byvandringen med personerne fra kommunen udsendte lokalrådet pressemeddelelsen 'Højen – en by i udvikling'.

6.1.2 DET FØRSTE BORGERMØDE

Den 24. september 2014 blev der afholdt landsbymøde i Multihuset med 110 deltagere. Peter Sepstrup og Søren Nellemann fra Vejle Kommune og en professionel ordstyrer var dem, der styrede mødet igennem sammen med Poul Thomsen, formand for lokalrådet. Efter en fælles introduktion, hvor kataloget fra byvandringen blev præsenteret, skulle deltagerne sætte sig ud i grupper vedrørende forskønnelse, en varm velkomst eller andre 'joker'-emner, som de måtte have på hjerte. Der var lyst og interesse for at diskutere, og efter en fælles præsentation af gruppernes ideer blev der nedsat 7 arbejdsgrupper vedrørende:

- 1) Grønne områder
- 2) Velkomstpakken
- 3) Udstykninger
- 4) Aktiviteter for 13-18 årige
- 5) Højens Haver
- 6) Forskønnelse
- 7) Trafiksikkerhed og Vartegn.

Efterfølgende bragte Vejle Amts Folkeblad en artikel med titlen 'Højens fremtid på dagsordenen i arbejdsgrupper'.



Nedgang til naturområde ved bækken og skiltning mod Idrætsanlæg/Multihus. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

6.1.3 DET ANDET BORGERMØDE

Den 26. november var der opfølgingsmøde i forsamlingshuset, hvor arbejdsgrupperne præsenterede, hvor langt de var kommet siden september. De indgav desuden, hvad de havde brug for af praktisk og økonomisk hjælp. Peter Sepstrup fra Vejle Kommune fremlagde, at det, som kommunen kunne tilbyde, det var at få arbejdet til at gå lidt hurtigere, end det ellers ville have gjort. Hvor arbejdsgrupperne arbejder konkret, fremlagde han det som lokalrådets og kommunens opgave at "holde den brede paraply". Han fortalte, at der efter mødet ville blive lavet et landsbyprogram med de to af lokalrådet indledningsvist prioriterede områder, Forskønnelse og Varm velkomst, idet landsbyprogrammet for Vejle Kommune ikke er det hele, men et prioriteret udvalg af aktiviteterne. Niels Clemmensen fra udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati var mødt op for at følge processen. Poul Thomsen, formand for lokalrådet, opsummerede mødet ved at sige, at "hver gang, der løbes noget i gang om byens udvikling, er det over en årrække". Han opfordrede arbejdsgrupperne til at holde fokus og holde fast, selvom det kun var nogle af emneområderne, der ville komme til at indgå i landsbyprogrammet. Mødet blev gennemført i en veksling mellem Poul Thomsen fra lokalrådet, som opsummerede og anerkendte, og Peter Sepstrup fra kommunen, som perspektiverede, faciliterede og eksemplificerede.

6.1.4 DET TREDJE BORGERMØDE

Den 18. februar 2015 var der afsluttende møde om landsbyprogrammet. Arbejdsgrupperne præsenterede igen deres arbejde. Nogle grupper var blevet opmuntret til at få mere indhold i deres arbejde siden det forrige møde og havde af den grund fundet nye aktiviteter. Der var præsentationer fra grupperne vedrørende forskønnelse, varm velkomst, vartegn/trafiksikkerhed, grønne områder, samt Højens Haver. Gruppen vedrørende de 13-18 årige var ikke til stede på mødet, og udstykningsgruppens arbejde blev heller ikke præsenteret. Lokalrådsformand Poul Thomsen sagde således ved den indledende præsentation om udstykningsgruppen: *"Jeg har ikke nævnt udstykningen. Den er ikke en del af landsbyprogrammet, men alligevel er det den, der svæver over det hele"*. Herudover blev udstykningsgruppens arbejde kun bragt på banen via et spørgsmål om, hvorfor det var fraværende i landsbyprogrammet samt ved en halv bemærkning i forbindelse med mødets afslutning fra en mødedeltager, som sagde, at man havde et møde i udsigt med kommunen om emnet.

Ligesom ved mødet i november blev dette møde afviklet med en klar struktur og under en dynamisk opbygning. Poul Thomsen fra lokalrådet introducerede og opsummerede, mens Peter Sepstrup fra kommunen spillede ind med ekstra ideer, umiddelbare reaktioner og inspirerende eksempler efter hver arbejdsgruppes præsentation. Peter Sepstrup præsenterede ligeledes det næsten endelige udkast til landsbyprogram for Højen, som han havde skrevet. Det fokuserede på et tema omkring forskønnelse, et tema omkring varm velkomst samt et ekstra tema omkring styrkelse af Højens mødesteder. Programmet ville efter nogle smårettelser blive sendt i høring i Højen, så de lokale borgere og lokalrådet kunne kommentere på det. Herefter ville byrådet få programmet til godkendelse, og det vil så danne baggrund for prioriteringer fra kommunens side i forhold til Højen de kommende år.

Afslutningsvis på mødet lavede to fundraisere fra Spinderihallerne en præsentation, hvor de stillede sig til rådighed for sparring i forhold til søgning af midler til gennemførelse af projekterne. Dette afstedkom, at en ellers lidt frustreret stemning omkring, hvad den næste fase skulle indeholde, blev afløst af optimisme.

Indholdet i arbejdsgruppernes præsentationer på andet borgermøde er opsummeret i nedenstående tabel for at give indblik i indholdet i arbejdet.

Tabel 6.1: Eksempler på indhold i arbejdsgruppernes arbejde, borgermødet i november

Emner	Indhold
Velkomstgruppen	Velkomstfolder. Alle har været inviteret og mødt op og fået at vide, at de er ønsket i folderen og at de skal levere noget på skrift. Folderen skal uddeles til alle nye i Højen. Nyhøjen.dk. Her skal alle arrangementer samt folderen I januar skrives folderen helt færdig. Trykkes i februar. 8100 kroner for 1000 stk. Velkomstgave med sammen med folderen. 24 velkomstambassadører Holde øje med til salg skiltene og 2-3 uger efter byde velkommen med folder, chokolade og Vor Flue. Det er de overordnede rammer for det, men dem, der allerede byder velkommen, supplerer bare med det her. Ambassadørerne indbydes til møde, når folderen er færdig. Budget, 1100 kroner til gaver og mødet for ambassadører.

Grønne områder:	<p>Tanken er at bruge det område, der er langs bækken bedre, fra madpakkehuset og efter det. A la 'skovlegeplads', men ikke kun til børn. Det skal være meget naturpræget. Har ikke undersøgt, om der er restriktioner.</p> <p>Minitømmerbro over bækken, borde bænkesæt, legeredskaber, træstammer, bålhytte.</p> <p>For børn, som kan bruge bækken og lege med vand fra bækken. Budget 50.000 kroner.</p>
13-18 årige	<p>At fastholde de familier, der ikke har børn i skolen mere.</p> <p>Uddanne til instruktører, DGI. Unge i front. Uddannelser, workshops, weekender. Få det struktureret og samle de unge, så får DGI det herud. De unge betaler allerede for det i deres HGU kontingent. Få dem forkælet med, hvad de har lyst til at lave.</p> <p>Os i Højen – Unge i Højen. Spam de unge, melde sig ind og sige, hvad man har lyst til at lave.</p> <p>Street dome Haderslev som inspiration, outdoor fitness.</p> <p>Store ressourcer hos DGI. Unge i Front.</p> <p>De unge skal have 'bredere skuldre – større hænder'.</p>
Forskønnelse	<p>Arbejdsdage, arbejdsweekender.</p> <p>Pligt/ret. Borger/kommune. Usikre på det.</p> <p>Møde med Vej og Park 13. november.</p> <p>Møde 1 gang om året.</p> <p>Samarbejde.</p> <p>'Giv et praj'. Hjemmeside. App.</p> <p>Tidsplan: Info om pligt/ret i Vor Flue. Uddele flyers. Facebook. Arbejdsdag marts 2015.</p> <p>Ønsker til budget: Ukrudtsbrænder. Handsker. Redskaber. Gribetang.</p>
Højens Haver	<p>Gruppen i gang med at implementere haver.</p> <p>Haven kan bruges af børn/ældre.</p> <p>Ansøgning inde omkring dette.</p> <p>Paller med grøntsager.</p>
Trafiksikkerhed og vartegn	<p>Vi ved ikke, hvem der bestemmer, hvad vi må og ikke må.</p> <p>Byporte. Hvidkalket og røde teglsten.</p> <p>Gadelys på begge sider af vej, men plan om LED lys langs vej, så det kommer.</p> <p>Lyskryds ved Brugsen.</p> <p>Fortove på begge sider af Højen Kirkevej.</p> <p>Budgetter kan vi ikke lave, inden vi ved, hvad vi må. Har brug for hjælp til det – af kommunen.</p>
Udstykninger	<p>"Vi er faktisk gået i gang med at bygge. Vi er gået i gang med at bygge bro til kommunen".</p> <p>Kun oplevet, at der er en positiv stemning til, at der kommer gang i noget.</p> <p>Planen er, at Højen udvikler sig i en fart, hvor vi kan følge med (10-15 huse om året).</p> <p>Ny lokalplan. Så man ikke laver en ny by, men en samlet by.</p> <p>Langsigtet plan.</p>

6.2. VEJLE KOMMUNES TILGANG

6.2.1 POLITIK FOR NÆRDEMOKRATI

Det fremgår af MBBL's hjemmeside www.livogland.dk og Vejle Kommunes hjemmeside, at Vejle Kommune har vedtaget en politik for lokaludvikling 2012-2015, som arbejdet med landsbyprogrammer falder ind under.⁵ Fokusområderne i politikken er

⁵ Der er information omkring kommunens tilgang til landsbyprogrammer og til det konkrete arbejde med landsbyprogrammet i Højen på www.lokalsamfund.vejle.dk/Projekter/Landsbyprogrammer.

levende og attraktive lokalsamfund i hele kommunen, nærdemokrati og engagement samt bæredygtig udvikling i landdistrikterne (www.vejle.dk).

Der er udarbejdet landsbyprogrammer i Vejle Kommune siden 2008 som en del af kommunens lokalsamfundspolitik. Kommunen præsenterer på hjemmesiden vejle.dk arbejdet som, at der er: *”... udviklet en metode, som inddrager borgerne og skaber et aktivt samspil mellem borgere, forvaltning og politikere. Et landsbyprogram starter med en analyse af styrker og muligheder i landsbyen. Der afholdes et landsbymøde for alle, og sammen med borgerne bliver der fokus på de to vigtigste udviklingsmuligheder for lokalsamfundet”*. Metoden blev først afprøvet som et forsøg støttet af Landdistrikts-puljen og har siden været anvendt i alle landsbyprogrammer. Der er begyndende tanker i gang om at forsøge at gøre landsbyprogrammerne mere strategiske, end tilfældet har været tidligere. Knap halvdelen af de landsbyprogrammer, som er udarbejdet i Vejle kommune, er kort beskrevet i Kommuneplanen.

I Vejle Kommune er arbejdet med landsbyprogrammer koblet op til et udvalg for lokalsamfund og nærdemokrati, som har følgende opgaver: *”Udvalget beskæftiger sig med udvikling, planlægning og koordinering af kommunale aktiviteter i forhold til landsbyer og landdistrikter. Udvalget støtter op om borgere, foreninger og virksomheders projekter og aktiviteter der fastholder stærke og levedygtige landdistrikter i samspil med Vejle by og de øvrige centerbyer i kommunen. Udvalget arbejder endvidere med udvikling og implementering af Vejle Kommunes politik for nærdemokrati og borgerinddragelse”* (www.vejle.dk). Udvalgets kommissorium er fra 2010, hvor et tidligere § 17 stk. 4 udvalg for landsbyer og nærdemokrati blev ændret til det stående udvalg bestående af 7 medlemmer fra Byrådet. Formålet med udvalget er at *”Udvikle Lokalsamfund i by og land i samarbejde med Lokalsamfundene og på tværs af fagområder”* samt at *”Medvirke til at skabe sammenhæng mellem land og by”* (Vejle Kommune, 2010).

Politiker og formand for udvalget Niels Clemmensen beskriver det som et *”katalysatorudvalg”*, som *”folk føler tryghed ved”*, og med *”den største opbakning blandt befolkningen”* i kraft af, at udvalget har nogle penge, der kan søges om. Han mener, at alle kommuner bør have en eller anden form for dialogforum til trods for, at modellen i Vejle ikke overlader meget myndighed til udvalget. Udvalget får dog fremover myndighed i forhold til nedrivning, men ellers har udvalget ikke så store ansvarsområder og dermed snarere en form for *”signalværdi”*, som Niels Clemmensen udtrykker det. Projektleder ved kommunen, Peter Sepstrup, beskriver da også, hvordan udvalget blev skabt ud fra, at man skulle prøve at se på tingene ud fra et *”helhedsperspektiv”*, i en *”tværgående sammenhæng”* og fra et *”demokratiperspektiv”*.

Niels Clemmensen beskriver endvidere, hvordan lokalområderne er på forskellige niveauer, og at nogle klarer sig bedre end andre, men at det meget konkrete, praktiske fokus, der er i LUP'erne i Vejle Kommune, skaber små succeshistorier lokalt, som kan føre mere med sig. Han siger: *”Det er især vigtigt, når vi får et nyt [lokalt] udvalg sat op, at vi lige får et eller andet, en hurtig juhu-oplevelse op at stå. (...) Vi har også et enkelt sted, hvor hele bestyrelsen har smidt det hele. De havde det fineste landsbyprogram, men da de skulle til at bestille noget, der faldt det faktisk fra hinanden. Og nu er der kommet en ny bestyrelse og nu skal vi lige have en succes. De har lige en enkelt*

ting, de gerne lige vil have, og jeg skal ned til møde med dem her inden så længe også, så skal vi gerne lige have en succes op der”.

I forhold til lokalrådenes demokratiske forankring siger Niels Clemmensen, at man ikke kan forlange af lokalrådet, at de skal få alle med, da der er nogen, som aldrig involverer sig, men kommunens model for lokalrådsorganisering er kontraktbaseret, hvilket til en vis grad sikrer, at det går ordentligt for sig. Han siger mere specifikt: *”De forpligter sig til at afrapportere hvert år, hvad de har lavet. (...) De forpligter sig også til at repræsentere lokalområdet bredt. Og alle interesser skal høres i lokalområdet. (...) Det har vi simpelthen i kontrakten med dem. De skal repræsentere bredt og egentlig rapportere ind, hvis der er en mindretalsudtalelse omkring nogle ting, og dem skal vi også have med. (...) Så får de 10.000 om året...”*⁶ Han siger videre om lokalrådsorganiseringen, at den er med til at skabe udvikling: *”Og det er lidt der, hvor vi skal passe på i kommunen (...), [at]vi ikke gør tingene besværlige for dem. Det gælder både som forening og det gælder idrætsforeninger, og det gælder også i særdeleshed lokalrådet, for udvikling i lokalområdet. For hvis lokalområderne sætter sig på hælene i kompagniskab og siger, nu gider vi ikke være kommunens håndlangere længere og være dem, der skal lave det hele herude for at få det til at fungere, jamen så går det jo i stå. Men så går udviklingen i lokalområdet jo langt hen ad vejen også i stå”.*

6.2.2 ENKELTE OMRÅDER I FOKUS

Til trods for, at borgermødet i september i Højen affødte 7 arbejdsgrupper, er det kun de på forhånd mellem kommunen og lokalrådet definerede visioner for Højen om forskønnelse og varm velkomst (og til dels mødesteder), som kommer i fokus i LUP'en. Det synes her som om, at indsatsområdet om vækst er gledet ud i dialog mellem lokalråd og kommune. At have få indsatsområder i den endelige LUP er en del af Vejle Kommunes model for landsbyprogrammer. Til gengæld bliver LUP'en sendt i høring i lokalområdet og besluttet i kommunalbestyrelsen, som til en vis grad forpligter sig til at understøtte arbejdet med gennemførelsen af planen.

Adspurgt til det smalle fokus siger den kommunale embedsmand Peter Sepstrup, at det er svært at bruge en plan med for mange fokusområder til noget og dermed svært at få en sådan plan gennemført. Han har skelet til denne type planer andre steder og siger: *”Ulempen ved det var til gengæld, synes jeg, at det hele flød ud, hvad er egentlig vigtigere end andet (...) Skal kommunen kunne bruge sådan en plan til noget? Nej, det kan den ikke, det er bare en ønskeliste fra borgerne, og du aner ikke, om det er en eller to eller ti, der gerne vil have det her. Hvad skal vi putte pengene i? Så (...) vi ville have et program, som arbejder dels med noget, der kunne realiseres, det vil sige, at vi ikke ville arbejde med stier i det åbne land, eller andre ting. Vi vil arbejde inden for kommuneplanrammerne inde i landsbyen, hvor vi kan handle med det samme (...). Så ville vi have et program, der fokuserede på nogle få ting, og sagde, det kan godt være, at der er ti ting, I gerne vil, men én af dem må komme først. (...) Og så var det enormt vigtig for mig, at processen, ikke selve papirerne, men processen skulle være sådan, at både kommunen og borgerne og politikerne, for at lave det til en trekant, sagde, det her er en*

⁶ Beløbet er afhængigt af antallet af borgere i lokalsamfundet og er på enten 5.000, 10.000 eller 15.000 kroner.

god idé”. Han siger endvidere, at der har været et ønske om, at planerne skal være handlingsorienterede og mulige at gennemføre: *”For hvis du får en plan, hvor alle parter på forhånd har sagt, det er vejforløbet gennem landsbyen, der er det vigtigste, og vi har (...) haft det op i en politisk proces, og vi har godkendt det, og borgerne har sagt, det er vigtigt. Samme sekund nogen får lyst til at lave det her, så ligger der en motorvej åben for at gøre det, du skal ikke ud og spørge, du skal ikke have politisk behandling, du skal ikke have alt muligt andet”*. Han fortæller endvidere, at der lægges op til, at det er borgerne, der skal være de ansvarlige for gennemførelsen af planerne hele vejen igennem, men at embedsmændene og politikerne kan understøtte et emneområde, hvis de ved, at der har været opbakning til det lokalt i kraft af emnernes indføjelse i et landsbyprogram. At det er borgerne, der skal trække læsset, efter landsbyprogrammet er blevet skrevet, betyder, at der kan være andre arbejdsgrupper lokalt, som bliver mere aktive og hurtigere får gennemført deres ideer og planer, end dem som er nævnt i landsbyprogrammet. Men vejen er banet for, at det vil være lettere at gennemføre initiativerne i landsbyprogrammet, end det ville have været uden landsbyprogrammets eksistens.



Borgermøde i Multihallen i Højen, september 2014. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

6.2.3 ASSET BASED COMMUNITY DEVELOPMENT

Det står på Vejle Kommunes hjemmeside, at kommunen ser involveringen af borgerne og mobiliseringen af lokalsamfundenes egne ressourcer som vigtig for udviklingen af kommunens lokalområder. Man ser borgerne som værende i besiddelse af ressourcer og i stand til at finde løsninger og skabe motivation. Kommunen har anvendt ABCD (Asset

Based Community Development), som er udviklet af John McKnight gennem en interviewundersøgelse om byudvikling i Chicago, som metode til identifikation af lokalområdernes styrker. I ABCD metoden kortlægger man de lokale beboeres ressourcer, de lokale foreninger og deres ressourcer, de lokale institutioner, de fysiske rammer samt samspillet mellem de fire nævnte elementer. Der arbejdes desuden ud fra en anerkendende tilgang (Velfærdsministeriet, 2008). En kommunal embedsmand, Søren Nellemann, siger om ABCD metoden: *"Deres idé, den er selvfølgelig, det der med at tage udgangspunkt i (...) ressourcerne (...) Og det kan både være, selvfølgelig de menneskelige ressourcer, og det kan være de kvaliteter, der er i bybilledet, eller i naturen, eller hvad det nu er, altså fysiske ting. Fremfor at tage udgangspunkt i, hvad vi nu ikke har, eller hvad der er gået i stykker, eller hvad der er problemer med"*.

Modellen har været mest i fokus i starten af kommunens arbejde med landsbyprogrammer. På spørgsmålet om, hvad modellen betyder for arbejdet med landsbyprogrammer i dag, hvor man er i gang med det 12. program, lyder svarene fra Peter Sepstrup fra den kommunale forvaltning: *"Den var meget tydelig i starten, og vi gjorde en del ud af at fortælle, at det var det, vi gjorde. Også for ligesom at skabe noget (...) kredit hos folk... troværdighed rundt omkring. At vi vidste, hvad vi gjorde, så vi ligesom havde en metode"*. Han siger videre, at: *"Nu er det blevet lidt sløret efterhånden, fordi vi ikke har været på kurser eller arbejdet med selve metoden i lang tid, men vi gør bare det, vi plejer at gøre"*. Han fortæller endvidere, at ABCD metoden har bevirket, at man er indgået i samskabelsesprocesser med lokalsamfundene længe før, det rigtig vandt frem: *"Vi kan ikke rigtig komme nogen steder, fordi det har vi gjort siden 2007, skabt den der involvering og samskabelse. Og kommunen og borgerne hjælper hinanden med at få noget til at ske. Så vi har været lidt forud for vores tid, og det er jeg faktisk super glad for, fordi det var den rigtige måde at gøre det på for de her mennesker, vi har arbejdet sammen med"*.

ABCD modellen har altså i udgangspunktet givet et fælles afsæt og en inspiration til arbejdet med LUP'er, men i dag er den gledet i baggrunden. Dette er sket i kraft af, at kommunen kan siges at have udviklet sin egen ressourcebaserede model med det stærke fokus på at afgrænse indsatsområderne i LUP'en, som kommer til at fungere som en slags aftale mellem lokalsamfundene og kommunen.

6.3. BORGERINDDRAGELSE VED UDARBEJDELSE AF EN LUP

Borgerinddragelse og mobilisering af befolkningen ved udarbejdelse af en LUP kan i Højen/Vejle casen både ses som, at det er kommunen, som inddrager/mobiliserer et lokalsamfund, men også at det er et lokalsamfund i form af et lokalråd, som inddrager/mobiliserer de lokale indbyggere.

6.3.1 KOMMUNAL BORGERAKTIVERING

Hvad angår det første, altså kommunen som borgerinddragende eller aktiverende af lokalsamfundet, siger formanden for lokalrådet, Poul Thomsen: *"Jamen, vi havde jo ikke fået den [LUP'en] i gang, hvis ikke de [kommunen] havde spillet med. Det havde vi ikke. (...) De har været med til at sætte den i gang og været med til at udpege områder og været med til egentlig også at holde nogle fokusområder"*. På samme vis beskri-

ver lokalrådsmedlem Bente Skouv den mere specifikke understøttelse, som projektleder Peter Sepstrup har ydet: *"Peter har jo ligesom påpeget, at velkomsten er han tilfreds med, men forskønnelsen skal vi have fyldt noget mere på. Og det har vi gang i nu. Vi er ude og finde nogle flere mennesker, og vi har ligesom forstået budskabet fra Peter. Vi skal altså have gang i noget mere. Fordi det der med renholdelse af byen, det er ikke nok. Så det er jo egentlig ham, der sætter os i gang med det, og det er jo egentlig fedt nok, fordi så får vi gang i forskønnelsen. (...) Og så ved vi, at Peter han jo har nogle penge her omme (...) Det er jo egentlig også noget af det, vi har snakket om i lokalrådet. Det er jo, er vi ikke nødt til at følge Peters råd? For en ting er jo, hvad vi synes. Peter har jo ligesom (...) øje for, hvad det er, kommunen vil støtte. Og der er ingen tvivl om, at der har han fornemmet, at kunne han få det der igennem, så var det... Ja, så har vi en bedre mulighed. Så vi kan ikke undvære Peter. Det kunne vi ikke. (...) Han er vores indpisker"*.

Fra kommunalt hold fortæller Niels Clemmensen, hvad lokalsamfundet får ud af, at der mobiliseres omkring en LUP, at det giver et *"sammenhold i byen, fordi de laver det jo sammen"*, og en *"sejr for lokalområdet"*, når det lykkes at gennemføre initiativerne. Peter Sepstrup udtaler også, at det er de lokale, der er ansvarlige for udviklingen af deres område, men at kommunen kan skabe rammer, indenfor hvilke borgerne kan være aktive: *"Det korte og det lange er, at vi ikke gør noget, uden at de er aktive. Vi kommer ikke og gør noget for dem. Det vildeste, der kan ske, er, at de får nogle handlemuligheder. Så ringer jeg til dem og siger, jeg har nogle gode muligheder, jeg har nogle penge, vil I være med? Men det er jo ikke sådan, at vi siger, der står noget i programmet der, det kommer vi lige ud og gør. Med mindre det er noget (...), som er strengt kommunalt"*.

Lokalsamfund er imidlertid forskellige, og kommunens mobiliseringsproces er derfor også forskellig, lokalområder imellem. Peter Sepstrup beskriver, hvordan man i nogle lokalsamfund bare skal *"trykke på en knap, og så står der 100 mennesker, fordi de har en plan, og de er mobiliseret, og de vil noget, og de har en stærk ledelse"*, mens man i andre lokalsamfund er knap så parate og oplever det som en *"øjenåbner"* og det, der gør, at man går *"fra ingenting og til en hel masse"*. Helt konkret siger Peter Sepstrup, at arbejdet med LUP'en kan være: *"... en mobiliserende faktor, men det er ikke os [Kommunen], der gør det. Jeg går til lokalrådsformanden eller præsten, eller hvad det nu kan være, og siger, kan du ikke få nogle til at komme, og så får vi 10 til at komme. Så holder vi et formøde, så får vi så 50 til at komme, og så sætter vi nogle projekter på skinner og får det vedtaget (...) i Byrådet, og det kommer i avisen, og så siger folk, hold da op, nu skal vi i gang med det her"*. Det er for kommunen vigtigt, at der er opbakning bag det, der arbejdes videre med i LUP'en, og det indledende borgermøde er med til at skabe og afklare opbakningen. Han siger: *"Og det er så det, der er hokus pokus ved det her også. Vi skaber faktisk en opbakning, men kun på et møde"*.

Om årsagen til, at kommunen vælger at engagere sig i denne type aktiviteter, siger Peter Sepstrup: *"... hvis du vil undgå, det bliver satellitbyer, der bliver tømt for indhold og kun er et sted, hvor folk de lige går tur med hunden, så er du nødt til, mener jeg, konstant at arbejde på at vedligeholde de her fællesskaber. Og det gør folk fuldstændigt fint selv, og det er jo det, der er det fede ved det, vi skal egentlig bare lige hjælpe med at vedligeholde noget, der allerede kører i høj grad, og noget, som folk de gerne vil. Det er*

jo ikke, som når du går ind i slummen af Chicago og så skal bygge det op fra bunden af, og så skabe noget. (...) Grundlæggende så er det at vedligeholde noget, som allerede fungerer, sådan har jeg i hvert fald mødt det”.

Søren Nellemann fra Vejle Kommune er ligesom de øvrige interviewpersoner positiv over den mobilisering, der sker i forbindelse med borgermøderne om landsbyprogrammerne, hvor en stor del af borgerne faktisk møder frem og er ret villige til at deltage i diskussionerne. Han ser dog også problemer i, at *”man typisk mobiliserer nogle, der er mellem 40 og, ja, opefter”*. Han nævner, at fordi man mobiliserer via lokalrådene sker der det, at *”... dem, man får bedst i tale, eller bliver mest mobiliseret, det er nok dem, som også er mobiliseret i forvejen i andre sammenhænge”*. Han ser det som en mulig risiko, at man meget nemt kan blive enige, hvis man får mobiliseret mennesker, der ligner en selv. Samtidig kan det betyde, at man ikke bliver så nytænkende og blot iværksætter *”noget mere af det samme”* og bekræfter hinanden i, at det er den rigtige vej at gå. Søren Nellemann retter i den forbindelse en kritik ind ad mod sekretariatets model for kortlægning af ressourcerne i forbindelse med LUP processens opstart, som bliver meget fokuseret på det fysiske indtryk. Han siger: *”Altså vi har også i det her forløb (...) et eller andet step, som vi kalder ressourcekortlægning, og det er i virkeligheden nok den, som (...) man godt kunne gå lidt dybere ned i. Fordi, jeg tror nok, at det nogle gange bliver sådan (...), I skal lige komme med nogle, kender vi ikke nogle, altså, hvem er det, man skal snakke med, eller hvem kan sørge for, at der kommer nogle flere med til mødet...? Og der er man nemlig også tilbøjelig til... man går nemlig igennem lokalrådet, og de kender kun nogle, der ligner dem selv. De kender ikke en eller anden sommerfuglenørd, som kunne fortælle, at den her landsby har en helt særlig sommerfugl, som man kunne bygge en hel turistindustri op omkring. Eller et eller andet sindssygt..., fisk eller noget arkæologi eller. (...) Jeg synes ikke, at man finder den slags ressourcer på den kortlægning, vi har lavet indtil nu”*.



Børn ved vandløbet i Højen, ressourcekortlægningen i Højen og børnenes fund. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

En anderledes ressourcekortlægning ville ifølge Søren Nellemann betyde, at man ikke bare så borgerne på et borgermøde som en *”stor grå masse”*, men faktisk bruger, *”at folk er forskellige”*. Han siger nærmere: *”Vi har forskellige kompetencer, nogle er gode til det ene, nogle er gode til at slå søm i, og nogle er gode til at tænke et eller andet, nogle er gode til at skrive, og nogle er gode til at regne, og nogle brænder for et eller andet. Og nogle gange da tænker jeg også, at der må være forskellige mennesker også i sådan en landsby, som har en eller anden... enten i kraft af deres uddannelse eller i kraft af deres, hvad ved jeg, fritidsinteresser, et eller andet, som kan et eller andet*

særligt (...), som de måske gerne ville bidrage til deres lokalsamfund med, men (...) som måske ikke kommer frem i den proces, vi har nu”.

6.3.2 LOKAL BORGERAKTIVERING

Fra lokalrådets side har man mobiliseret borgerne og sikret sig opbakning til arbejdet med LUP'en på forskellig vis. Poul Thomsen siger om dette: *”Vi har jo været rundt og snakke med alle formænd, ’vil I være med?’, til deres bestyrelsesmøder. Altså skolebestyrelse, mælkebøtte og HGU [Højen Gymnastik og Ungdomsforening] og antenneforeningen, og alle de der ting”. Han siger videre: ”Vi været ude ved dem alle sammen, og vi har skrevet til alle formændene, at vi gerne vil i gang med det her, ’vil I være med?’ (...) Og vi startede faktisk for to år siden med, at vi havde nogle spørgeskemaer ude til byfesten, og der kom faktisk nogle idéer der fra, så (...) det er egentlig nogle af dem, vi også kører videre med.”* Bente Skouv fortæller endvidere om borgermøderne i forbindelse med LUP'en som mobiliserende: *”Vi indkaldte til det der borgermøde, og vi var jo så spændte på det. For kom der 20, kom der 40? Så kom der 110. Men, der tror jeg, selve udstykningen, den trak rigtig mange. Fordi, det er noget, som de går rigtig meget op i herude”*. Poul Thomsen siger endvidere om borgermøderne, at det har bragt flere ideer frem: *”... fordi, det kan jo ikke hjælpe, at fordi vi har en god idé, den bliver jo mere mangfoldig, idéerne er meget mere mangfoldige, og det er også deres idéer. Og det, tror jeg næsten, er det væsentlige, at det er deres idéer”*. På spørgsmålet, om man kunne lave en spørgeskemainsamling for at indsamle ideerne til LUP'en i stedet for udelukkende at bruge borgermøder, svarer Peter Sepstrup, at så ville man mangle mobiliseringsdelen. Han siger: *”Ja, det vil jeg mene, at det kan man sagtens også gøre, og du får formodentligt også noget, der er mere dækkende for, hvad det egentligt er, folk synes er vigtigst. Men det, du kommer til at mangle, hvis du gør det, det er jo mobiliseringen. (...) De her møder er jo ikke bare for at lave en beslutning. (...) Det er jo også mobilisering omkring nogle ting, så der bliver også dannet grupper (...) Og der bliver en stemning omkring, ej hvor bliver det fedt, det her. Folk opdager, når de mødes, at der er mange andre, der også gerne vil det samme (...). Så processen er en del af at skabe mobiliseringen, der måske ikke var der i forvejen”*.

Bente Skouv nævner ligeledes, at mobiliseringen er lykkedes ved det første borgermøde til trods for, at ikke særlig mange unge var mødt op: *”Så, jo, jeg synes virkelig, at vi den her gang fik fat i folk”*. Det er dog også centralt i interviewpersonernes udtalelser, at det er svært at mobilisere bredt og til mere end enkelstående konkrete opgaver. Om dette siger lokalrådsformanden: *”Hvis man skal have sådan mange med, så er det små afgrænsede emner, de skal holde fokus på, og så skal de ikke koncentrere sig om helheden. Det gider de ikke”*. Det nævnes, at der ikke er så stort fremmøde til lokalrådets generalforsamlinger, som bestyrelsesmedlemmerne gerne så. Bente Skouv mener først og fremmest, at det kan skyldes, at man måske ikke får informeret nok om, at det er betydningsfuldt for lokalrådet, at der møder nogen frem. Hun nævner ligeledes i en bibemærkning, at borgerne måske ikke tør møde op *”... fordi man kan risikere at komme ind i udvalget”*. Hun siger endvidere: *”... hvis du kommer i et udvalg f.eks. som lokalrådet, så ser du det som et langt, sejt stræk. I modsætning til, hvis du får en konkret opgave. Det er til at overskue. Sådan tror jeg lidt på det”*.

Ligesom kommunen understøtter lokalrådene til selv at kunne arbejde videre med den lokale udvikling, er det lidt det samme, der sker på lokalt plan med lokalrådet som understøttende for arbejdsgrupperne. Poul Thomsen udtrykker, at man skal lade grupperne arbejde og lade grupperne bringe initiativet videre. Han siger, at arbejdet skal ledes, men alligevel ikke ledes i forbindelse med, at han omtaler, at han har 'kigget forbi' et møde i en af arbejdsgrupperne: *"... de var fulde af energi. Så de sætter altså selv denne her dagsorden. Og hvis jeg sådan lige går ind og, jeg skulle ikke sige ret meget, fordi jeg blev overrettet... Det handler lidt om, hvordan man ved en lille smule, men alligevel ikke at vide noget [om], hvad de laver. Det er lidt svært. Men man skal ikke pille energien ud af det. Så det er meget med den energi..."*. Bente Skouv siger da også: *"... vi er meget enige om, at vi ikke vil blande os ret meget"*. På spørgsmålet om, hvorvidt hun ser det som frivilliges ledelse af frivillige, siger Bente Skouv: *"Altså jeg føler mig mere som sådan en paraply. Hvor vi sætter ting i gang, og vi sætter tanker i gang. Det er måske ikke lige de tanker, vi havde, men det er nogle nye og andre, og vi nikker til dem. Det gør vi. (...). Der er jo rigtig mange frivillige, der er i gang lige i øjeblikket. Og det, synes vi, er vildt spændende"*.

I hele processen med arbejdet med en LUP anser Bente Skouv fundraising opgaven som mere udfordrende end mobiliseringen af borgerne. Hun siger: *"Altså pengene, økonomien i det. Det, tror jeg, er den største udfordring. Fordi, man kan jo næsten ikke lave noget i dag, hvor ikke det koster noget. Og hvad er det så lige, hvor er det, vi søger?"*. Hun vender også tilbage til pengespørgsmålet (som hun ellers har erfaring med fra fundraising til et madpakkehus), når hun beskriver vigtigheden af den understøttende rolle, kommunen har haft i LUP processen: *"Nej, det er vigtigt for os, fordi vi kommer til at tro på det. Fordi vi får den feedback fra for eksempel Peter Sepstrup, hvor han går ind og siger, vi gør sådan, vi gør sådan, vi gør sådan. Og han stiller det op på papiret for os. Det er utrolig vigtigt. (...) Jeg tror, det er det, der får os til at tro på det. Og det er det, der får os til at gøre det. Og så også de der dumme penge, fordi dem skal de også have. Det vil jo hele tiden være penge, det kommer til at handle om. Men der synes jeg, at den kontakt, vi har fået til de to fyre nede fra Vejle Kommune [fra Spinderihallerne], den får mig til at tro på, at alt det, der er gang i, det nok skal lykkes. Det vil hjælpe os"*.

6.3.3 MULIGHEDER OG UDFORDRINGER I HØJEN/VEJLE - BORGERINDDRAGELSE

Muligheder:

- At lokalrådet mobiliserer via formændene i de øvrige foreninger
- At man uddeler spørgeskemaer til borgerne ved byfesten
- At man afholder borgermøder, hvor alle er velkomne, og hvor det er borgernes ideer, som kommer i spil og selve mødet virker stemningsfuldt og mobiliserende
- At man leder arbejdsgrupperne uden rigtigt at lede og fastholder energien i grupperne
- Man kan få mange folk med til små velafgrænsede emner
- At det, at kommunen spiller med, er afgørende for, at Højen kommer i gang
- At kommunen har en kvalificerende og indpiskende rolle i processen
- At kommunen får adgang via lokale nøglepersoner
- At aktørerne ved, at kommunen har nogle penge til at igangsætte nogle af aktiviteterne

- At det giver sammenhold i byen og en sejr for lokalområdet, når noget lykkes
- At man fra kommunens side giver lokalområdet nogle handlemuligheder
- LUP processen som en mobiliserende øjenåbner for ikke så aktive lokalsamfund
- LUP processen som en knap, der trykkes på i en ellers velfungerende mobilisering i aktive lokalsamfund
- Mediedækningen omkring LUP processen kan skabe ejerskab og omtale
- At der skabes opbakning til LUP indholdet allerede på det første borgermøde
- At LUP processen vedligeholder fællesskaber, som allerede eksisterer og fungerer
- At man bringer muligheder i spil, i forhold til efterfølgende finansiering af LUP/arbejdsgruppeindsatser

Udfordringer:

- At man har svært ved at finde bestyrelsesmedlemmer til lokalrådet
- At man lokalt føler sig nødsaget til at følge kommunens råd
- At kommunen ikke gør noget, hvis ikke borgerne er aktive, dvs. de skal selv gennemføre deres LUP
- At man typisk mobiliserer dem, der er 40+ og som i forvejen er aktive
- At man kun får mobiliseret dem, der ligner én selv, og derfor ikke får så nytænkende ideer i spil
- At ressourcekortlægningen i starten af udarbejdelsen af LUP'en ikke bliver dybdegående nok og ikke får kortlagt alle ressourcer og slet ikke de forskelligartede kompetencer, borgerne i et lokalsamfund har
- At den efterfølgende økonomi skal skaffes af borgerne

6.4. INTEGRATION AF FORVALTNINGSOMRÅDER OG LUP

6.4.1 ÉN INDGANG OG EN KOMPETENT BLÆKSPRUTTE

Der lå i et af de underliggende forskningsspørgsmål, at arbejdet med en LUP ofte er knyttet til flere forskellige forvaltninger, og at det kan være godt med tværfagligt samarbejde. Noget så praktisk som at vide, hvor man skal henvende sig i kommunen, eller at have en bestemt kontaktperson synes også at være betydningsfuldt. Om dette siger Bente Skouv: *"Efter at vi har fået kontaktet Peter Sepstrup, så har vi jo følt mere, at vi var med på vognen. Helt klart. Fordi han puster os i nakken"*. Niels Clemmensen siger herom, at det optimale er, *"at lokalrådet har dialogen med én embedsmand, men så må han sørge for at få de andre til at spille sammen"*. Han nævner dog også, at en sådan situation ikke er helt nemt at etablere, og at *"det har også kostet lidt i starten og givet nogle voldsomme hovedbrud"*. Peter Sepstrup beskriver, hvad fordelene for borgeren er ved, at kommunen arbejder på tværs og har etableret en nogenlunde tydelig vej ind i kommunen for lokalsamfundene: *"Grunden til, at vi gør det, er, at (...) når vi står der hjemme i vores hus, så fylder kommunen jo altså to procent i dit perspektiv. Og det, som vi så arbejder med, fylder måske én procent, og resten af dit liv, det er alt mulig andet. Og du deler ikke din verden op i teknik og i kultur (...). Jeg går ned i hallen, og så kan det være, lygtepælen ikke fungerer, eller hallen er lukket, eller det kan være (...) der kommer nogle ældre dernede, som træner til noget, inden for en eller anden særlig seniorordning. Det kan jo være 1000 ting. Og for dig er det jo bare dit liv, der fungerer omkring dig. Så for os gælder det om, i hvert fald når det kommer ud i så små enheder,*

at kunne agere helhedsorienteret for at kunne møde borgerne der, hvor de er, og (...) at de ikke er tvunget til at tænke i kommunekasser, når de skal have noget til at ske”.

Peter Sepstrup siger endvidere, at man meget konkret bruger lokalrådene som indgang til landdistrikterne og vejleder de lokale aktører til at vide, hvem de skal kontakte i kommunen, og at *”det har fungeret rigtig godt”*. Der var lidt andre røster fremme på borgermødet den 18. februar, hvor der kom kritiske kommentarer til, at man fra kommunen side ikke svarede tilbage ved henvendelser, men det er svært at sige, om det var enkeltstående kritikere. Søren Nellemann finder det dog heller ikke muligt i alle sammenhænge at operere med én indgang: *”Ja, det er jo sådan en, hvad skal man sige, det vil jo nok være meget flot at sige, at man har det, og at man aldrig oplever, at (...) man skal snakke med flere (...). Det tror jeg heller ikke, vi nogensinde kommer frem til. Det tror jeg, verden er lidt for kompliceret til. Det kommer også an på, hvad man mener med det, hvad man forventer? At dem, der anviser pladser i børnehaven, at de også skal have konsulenttid?”*.

Det anses for vigtigt, at der er folk på i den direkte kontakt med lokalsamfundene, som kan opfange de muligheder, som dukker op og afstemme dem med de landsbyprogrammer, som ligger i kommunens skuffe. Niels Clemmensen nævner dette helt specifikt i forhold til en tidligere børn og unge støtteordning, hvor man netop i kommunen forstod at fange, at der var nogle muligheder og koble det til de relevante lokalsamfund. Han siger: *”for hvis (...) det f.eks. var lagt ned i det store tekniske udvalg (...), hvor en medarbejder skal lave tusinde andre ting (...), så er jeg bange for, at det måske godt kunne gå hen og gå i glemmebogen. Så ved, at man har en forvaltning, der ligesom (...) har fokus på landdistrikterne, og hvad der sådan foregår rundt i landdistrikterne, som deres hovedopgave, så bliver den fanget”*. Niels Clemmensen beskriver netop den kommunalt ansatte (Peter Sepstrup) som *”Mr. landdistrikt”* og en person, der *”brænder for landdistrikterne”*, og som en *”fisk i vandet”* i forhold til facilitering af landsbyprocesser.

6.4.2 TVÆRGÅENDE SAMARBEJDE SOM EN KOMMUNAL OG IKKE EN BORGEROPGAVE

Niels Clemmensen fortæller om, hvordan han anser tværfagligt samarbejde som nødvendigt i forvaltningen, for at det bliver en intern opgave i kommunen og ikke en borgeropgave at tænke på tværs: *”Det er der altså embedsmænd, der lige (...) skal sørge for. At siloerne ligesom bliver brudt ned. Og så få lavet den der sammensnakning. Han oplever selv siloproblemer, når han ikke modtager information om, hvad der sker i de øvrige fagudvalg med betydning for udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati og siger: *”... der har vi også sommetider lidt de der silo problemer, med at det kører i forskellige forvaltninger de forskellige ting”*. Han fortæller desuden om, hvordan man takler, at der kan opstå siloer og hvilke mangler, der stadig er i forhold til det: *”Vi løser det lidt ved... Vi har fundet en teknisk direktør i 2013, og (...) han har tre udvalg under sig. Det er teknisk direktør, det er jo teknisk udvalg, det er jo miljøudvalget og så vores landdistriktsudvalg (...). Og der holder vi formandsmøder engang imellem, alle tre formænd, hvor vi sådan vender, hvad kører der på tværs. Så på den måde bliver man jo orienteret. Og så holder han også en gang om året en kaminpassiar, hvor vi lige er inde en time og få en snak. Hvordan er det gået det sidste år, hvordan synes vi, hvad er op,**

og hvad er ned, hvad vil vi gerne, hvad mangler vi, hvad er godt og skidt, og alt sådan noget lignende". Han oplever dog stadig i forskellige tilfælde, at han ikke modtager information nok om, hvad der sker i de andre udvalg af betydning for udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati, og derfor kan komme lidt til kort overfor borgerne fra tid til anden, hvis han ikke ved et tilfælde falder over den nødvendige information.

6.4.3 UDFORDRINGERNE VED DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE I KOMMUNEN

Adspurgt om, hvad der er udfordringerne i at arbejde tværfagligt, svarer Peter Sepstrup: *"Jamen, det svære, det er jo, at alle har deres egen dagsorden, og alle vil gerne sætte dagsordenen. Alle har projekter, som de er sat i verden til at gennemføre. Der er ikke noget mærkeligt i, at seniorforvaltningen prioriterer det, som deres udvalg har sagt, de skal, og de prioriterer de ældre borgere. Og hvis vi så kommer og vil have dem med i et eller andet, så må de jo kigge på, hvordan hænger det sammen med vores opgave, som vi er sat i verden for. Fordi, der er ingen, der er sat i verden for, meget få... til at arbejde tværgående. Med god mening skal de være eksperter inden for de ældre. Så det er bare, at folk har alle mulige opgaver... Han mener dog, at der er vilje til at kigge på tværs, og at det handler om at "lure, hvornår passer, hvor passer det, vi laver, ind". Han fortsætter: "Så er det jo med at arbejde med og ikke komme og smække sin egen dagsorden ned på bordet og sige, nu skal I andre flytte jer, men at sige, kan I ikke få det her til at passe sammen med det, I i øvrigt laver? Sådan at det giver mening for jer på flere fronter. Og så er viljen der generelt, at når du indkalder til, skal vi snakke noget tværgående, jamen det vil man gerne her i kommunen". Det handler altså ifølge Peter Sepstrup om at sætte sig i de øvrige ansattes sted for at få det tværgående samarbejde til at fungere. Han eksemplificerer: "... når du inddrager andre, så skal du sætte dig i deres sted. Hvad er det, de arbejder med, hvad er det, de er gode til, hvad er det, som de ligesom har mandat til? Og så skal du tilpasse deres andel i dit projekt til det. Og så sige, det er der, de kan bidrage. Og så kan det være, jeg må undvære noget andet, men til gengæld så ved jeg, at det kommer ind. Så det er meget at sætte dig i deres sted, hvis du vil lave samskabelse på tværs af forvaltningen, eller samarbejde".*

Den anden kommunale interviewperson, Søren Nellemann, fremhæver dog, at det ikke er nemt at arbejde tværgående: *"Det er aldrig nemt, det kan man ikke påstå, det er. Og det er jo ikke fordi, der ikke er nogen, der gerne vil, (...) men man har jo forskellige roller, man har forskellige opgaver og forskellig lovgivning, man skal administrere".* Han nævner også, at det ikke er gjort med et tværgående udvalg for lokalsamfund og nærdemokrati, idet det ikke rigtig trækker ned i de andre forvaltninger. Herom siger han: *"Jeg tror, der er rigtig mange som... rundt omkring i forvaltningerne, som faktisk ikke ved, at der er det udvalg, eller ikke ved, hvad de laver, eller ved, hvad de beslutter, fordi det er jo (...) også bare et fagudvalg. Det kan godt være, at idealet er at sige, at det går på tværs, men samtidig så har de jo sin egen opbygning...".* Han siger videre, at: *"... de ting, der fungerer, de fungerer ikke i kraft af, at vi har det udvalg, det tror jeg ikke på, at det gør. (...) Det er jo også et meget lille udvalg på en måde. De har et meget lille budget og de mødes (...) ikke særlig tit. Og det har været (...) lidt svært at finde ud af nogle gange, hvilken rolle de egentlig havde. Jeg tror egentlig ikke, at det er noget, man blev helt færdig med at finde ud af. Altså fordi, hvad skal de spørges om, hvordan kan man..., hvordan kan de have en beslutningskompetence, uden at de kommer til at beslutte noget, som nogle andre udvalg egentlig har retten til at beslutte over og allere-*

de har taget en beslutning over?”. Han siger videre, at: ”Hvis der er nogen, der skal beslutte, at der skal lægges ny asfalt på en vej, så er det stadigvæk det tekniske udvalg, der siger, hvor skal asfalten lægges på henne, i hele kommunen, både i store og små byer. Det er ikke det her udvalg, der siger, at, når vi snakker landsby, så har vi vores eget lille asfaltapparat, eller et eller andet”.

6.4.4 MULIGHEDER OG UDFORDRINGER I HØJEN/VEJLE - INTEGRATION AF FORVALTNINGSOMRÅDER OG LUP

Muligheder:

- At man arbejder med én indgang til kommunen for lokalsamfundene, som så skal få de andre i kommunen til at spille med og borgerne ikke tvinges til at tænke i faglige kasser
- At der er embedsmænd på, som kan opfange de muligheder, som dukker op og afstemme dem med de LUP'er som ligger i kommunens skuffe
- At kommunen bruger lokalrådene som indgang til lokalområderne
- At de lokale bliver vejledt til at vide, hvem de skal kontakte i kommunen
- At have en embedsmand, som kan facilitere landsbyprocesser på en effektiv og strategisk måde
- At der holdes møder med formændene for teknisk udvalg, udvalget for natur og miljø og udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati for drøftelser på tværs af udvalgene
- Teknisk direktør holder møde en gang om året for blandt andet formanden for udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati
- Som embedsmand at sætte sig i de andre embedsmænds sted og få tingene til at passe for dem, som skal gennemføre dem

Udfordringer:

- Det er ikke helt nemt at etablere én indgang
- Altid at svare på henvendelser fra borgere eller vende tilbage med svar
- Verden er mere kompliceret end ideen om én indgang giver udtryk for
- At få det gjort til en intern opgave i kommunen og ikke en borgeropgave at tænke på tværs
- Siloproblemer fagudvalg imellem, hvor alle har deres egen dagsorden, deres egne projekter og deres egen borgergruppe, de er sat i verden for at gennemføre
- Man har forskellige roller, forskellige opgaver og forskellig lovgivning, man skal administrere
- Der er i forvaltningen ikke god nok viden om, hvad udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati laver
- Der er ikke så stor beslutningskompetence i det tværgående udvalg for lokalsamfund og nærdemokrati, da de så netop ville beslutte ting, som hører ind under de andre udvalg

6.5. LUP'ER DER VIRKER STRATEGISK

LUP'erne i Vejle kommune er forholdsvis konkrete og praktisk orienterede. Der er et begyndende ønske om at lave nogle ændringer i kommunens model for landsbyprogrammer henimod at gøre dem mere strategiske og langsigtede. Det er imidlertid ikke helt let at tage dette skridt. For det første begrundes det med, at det kan være svært at få borgerne med på en mere strategisk tilgang. For det andet vil en mere strategisk tilgang

betyde, at arbejdet vil blive langt mere omsiggribende i forhold til allerede eksisterende strategier i kommunen, men også i forhold til strategier i nabolandsbyområder. Som det er i dag, virker det som om, det strategiske bliver lidt skjult i Vejlemodellen, fordi kommunen muligvis ikke ville være i stand til at forpligte sig på mere vidtrækkende emner som eksempelvis udstykning.

6.5.1 SVÆRT AT FÅ BORGERNE ENGAGERET OMKRING DET STRATEGISKE

Ligesom det blev nævnt i afsnittet om borgerinddragelse, er der hos interviewpersonerne et syn på, at det kan være svært at få borgerne engageret omkring strategiske planer frem for konkrete praktisk betonede udviklingsprojekter. Bente Skouv svarer dog positivt på at gøre landsbyudviklingen mere strategisk, og det virker som om, det er noget, man har diskuteret internt i lokalrådet, hvilket tyder på, at lokalrådet i Højen ville være klar til en mere strategisk satsning. Hun siger: *"Jeg synes faktisk, det er en god idé, fordi når du laver noget strategisk, så kan du starte et sted. Og det er jo egentlig det, jeg forestiller mig med de der fire indfaldsveje, at det er der, vi starter. Og så håber vi jo, at det kan udvikle sig... Idéen er at have en strategisk tanke med det, man vil... det er jo ikke det, man fortæller vel, du fortæller bare, prøv at høre her... Og så håber man, at det forsætter og kan blive fuldendt"*. Det synes altså som om, at man i lokalrådet kører én linje overfor kommunen og de lokale borgere, som vedrører de meget konkrete og praksisnære projekter. Men at man samtidig har en bagvedliggende strategi, som forbliver underforstået, og som man forsøger på længere sigt at få *"fuldendt"* med udstykninger, som Bente Skouv udtrykker det, og mere bosætning i overensstemmelse med de oprindeligt udarbejdede visioner for Højen.

Niels Clemmensen annoncerede på det andet borgermøde i Højen, at han gerne så, at man kunne begynde at lave mere langsigtede og mere strategiske udviklingsplaner for landsbyerne. I interviewet nævner han dog, at det er nemt at forholde sig til konkrete, kortsigtede aktiviteter, men sværere med langsigtede strategier: *"Det er jo så nemt. Det er ligesom at tage en kop kaffe. Nu har vi lyst til en kop kaffe, skal vi ikke drikke den her kaffe? Men vi ved jo, at i morgen, da er den her kaffe kold. Hvordan får vi den til at holde sig varm i morgen og i næste uge? Og det er lidt den samme udvikling med et landsbyområde (...) Hvor skal Højen være om 10 år? Hvor skal Højen være om 20 år? Hvad er vores mål? Sådant at man ligesom har lagt sig et pejlemærke. Det er det, vi skal gå efter. Og det skal man blive bedre til ude lokalt, sammen med kommunen, at prøve at lave sådan en plan."*

Peter Sepstrup fra forvaltningen har ligeledes tanker om at få landsbyerne til at tænke mere strategisk, men ser en række udfordringer ved borgerinddragelsen ved det og siger blandt andet: *"Hvis kommunen sætter en strategi for landsbyen, og borgerne ikke er med, eller omvendt, så giver det ikke det helt store træk"*. Han går således meget ind for, at der skal være enighed mellem de forskellige instanser, da det vil gøre, at strategien også vil kunne implementeres. Det virker som om, han i sit arbejde med lokalrådene oplever, at ikke alle lokalråd har interesse i strategisk tænkning, men snarere er der, *"fordi der er noget meget konkret, som fylder noget eller betyder noget, og det er det, der motiverer"*. Han siger endvidere, at: *"... der er få mennesker, der bliver motiveret af at tænke på det lange stræk og de store ting og så videre"*. Og han fortsætter: *"... vi skal erkende, at det måske er to, tre, fire mennesker, vi skal tale med om at lave en"*

landsbystrategi, og så kan de andre måske klappe af og sige, ja det er fint, det vil vi gerne stemme for, men det er dem, der skal arbejde med den, fordi for de andre, der er det ikke interessant. Og så må de jo få pakket de andre ting ind under strategien... ”.

Det bliver anset for vigtigt, at borgerne er med, da det rent faktisk er dem, som skal udføre det, der besluttes. Niels Clemmensen siger det som, at: *”... det her, det skal ikke med i et landsbyprogram, fordi det ligger ud over det, I selv magter”.* På samme vis siger Peter Sepstrup: *”Og det er jo hele tilgangen til det her. Jeg skal have borgerne med. Så er vi nødt til at sige, at det ikke nytter noget, at kommunen kommer og siger, det her er super interessant, det er enormt vigtigt, det er det, vi gerne vil arbejde med... Vi er nødt til at sige, hvad er det, I synes er interessant, fordi, ellers kan jeg ikke få dem med, og få dem til at bruge timer på det.(...) Så det er meget, meget vigtigt, at kommunen ikke kommer og siger, vi har en plan, nu skal I høre, det er det, vi gerne vil, hvordan vil I være med til at hjælpe med det... vi skal bruge... kom til nogle borgermøder og sådan nogle ting... Det fungerer ikke, det mobiliserer ikke. Jo, folk kommer og siger deres mening, men det bliver de ikke mobiliseret af”.* Peter Sepstrup åbner dog op for, at der er forskellige måder, kommunen kan få borgerne med på sine ideer, selvom man ikke tydeliggør ideerne. Han siger: *”Det kan sagtens lade sig gøre at komme uden en dagorden, lytte til folk og så alligevel... Også fordi man har en pisk med og siger, at hvis ikke vi er enige, det har jeg hele tiden, vi gør jo ikke det her, med mindre vi er enige med jer om det. I må gerne stemme alt det her igennem, jeg har ikke lovet jer, at bare fordi jeg står her og kører processen, at vi nødvendigvis siger ja til det, som I stemmer igennem, hvis vi synes det (...) ikke giver nogen mening for jer at udvikle de her ting”.*

6.5.2 GRÆNSER FOR HVILKE EMNER, MAN KAN VÆRE STRATEGISKE OMKRING

Forespurgt om, hvad den strategiske satsning i Højen kunne være, fokuserer Niels Clemmensen, ligesom de øvrige interviewpersoner, på de bosætningsmæssige aspekter og siger: *”Jamen det kunne f.eks. være at sige, vi vil have en befolkningsfremgang her ude på 5 % de næste ti år”.* Niels Clemmensen nævner, hvordan det handler om, at *”sætte sig et mål med det”.* Han understreger også, at der ikke er de samme muligheder for udvikling alle steder, og at der grundlæggende ikke er så store muligheder for at satse strategisk på erhvervsudvikling i landsbyområderne. Poul Thomsen siger ligeledes, at strategisk set *”... skal vi have lavet byggegrunde”.* Strategisk arbejde omkring erhvervsudvikling synes ikke at være i fokus i Højen. Bente Skouv siger blandt andet: *”... vi har faktisk rigtig meget erhverv herude. Men hvordan man udvikler det – pas”.* Niels Clemmensen nævner, at man bosætningsmæssigt i Højen kunne sige, at: *”Vi vil gerne, at den [byen] skal udvikle sig den vej ud ad. Vi vil gerne have, skabe noget mere, hvad skal man sige, synergi mellem byen og naturen, så, nu var det tilfældigvis lige oplagt her i Højen i hvert fald (...). Og det vil vi gerne, i løbet af de næste 10 år. Der skal laves nogle flere stiforbindelser, der skal laves nogle rekreative områder, og sådan noget lignende. Sådan at man ligesom laver en langtidspan, og siger, det vil vi gerne. Hvordan ser bymidten ud, hvordan ser husenes tilstande ud og alt det der, sådan at man ligesom sørger for, at der er helhed i byen”.*

Det bliver tydeligt under interviewene, at der er grænser for, hvad man kan være strategiske omkring som landsby, hvis man samarbejder med Vejle kommune om et landsby-

program. Forespurgt om, hvorvidt skoler og institutioner kunne være det strategiske fokuspunkt, svarer Peter Sepstrup, at *"det kan du ikke gøre på lokalt plan"* og *"der nytter det ikke noget, at vi går ind og tager en debat med det enkelte lokalsamfund om deres skole. Fordi alle har en, jamen, hvis du spørger dem, så har alle en strategi [om at] bevare skolen"*. Han fortæller endvidere, at dette også er Højens overordnede strategi, hvilket da også afstedkommer, at det på det tredje borgermøde viser sig, at det bliver anerkendt i landsbyprogrammet, men dog ikke bliver noget direkte fokuspunkt. Af andre mulige, strategiske indsatsområder i Vejle kommunes landsbyer nævner Peter Sepstrup eksempelvis, hvordan man kan tænke en bys udvikling på nye måder ved fjernelsen af en vej, og hvordan man i nogle områder kan arbejde på at tiltrække velhavende borgere på grund af naturen. Han nævner dog også, at der ved en strategisk satsning i højere grad også vil være tale om introduktion af nogle fravalg, og at han tvivler på, at borgerne er parate til sådanne *"hardcore"* beslutninger.

Kannibalisme landsbyerne imellem eller mellem landsby og kommune nævnes af Søren Nellemann som en fare, når der skal tænkes mere strategisk. Kommunalt tager man stilling til, hvor der skal laves byggegrunde, ud fra hvor det kan betale sig, og måske kan det ikke betale sig i Højen: *"det kan være svært at se, hvor det der strategiske netop kan være henne, fordi du kan heller ikke lave en strategi for en landsby, der ikke har en sammenhængende strategi inden for hele kommunen. Fordi så bliver det sådan noget kannibalisme, hvor man siger, så skal vi have alle gode ting her i vores landsby, så er det nemlig lige meget, at de alle mulige andre steder, at de så får tømte deres skoler for børn, og hvad det nu kan være. Eller at der ikke kommer nogen byggegrunde der, eller at busserne kun kører til vores landsby"*. Søren Nellemann nævner dog også, at det strategiske kunne ligge i, at man får tydeliggjort, at *"vi [landsbyens indbyggere] har vores egen identitet her"*.

6.5.3 MULIGHEDER OG UDFORDRINGER I HØJEN/VEJLE - LUP'ER DER VIRKER STRATEGISK

Muligheder:

- At lade det strategiske være noget underliggende, som man forøger på længere sigt at få fuldendt og lade de konkrete indsatser være det, som kommer ind i LUP'en
- At når LUP'erne i den nuværende form er vedtaget, så er der taget stilling til dem politisk, så strategien vil kunne implementeres
- Der kan evt. laves en mere strategisk plan med få mennesker, som de øvrige borgere så skal godkende og altså ikke skal arbejde konkret med

Udfordringer:

- At det er svært at få borgerne engageret omkring strategiske planer frem for praktisk betonedede udviklingsprojekter – få mennesker bliver engageret af det lange seje træk
- Hvordan man får LUP'en til at blive et strategisk pejlemærke for udvikling om 10-20 år
- Hvis kommunen sætter en strategi for landsbyen og borgerne ikke er med eller omvendt, så giver det ikke et ordentligt træk
- Kun det, som borgerne selv magter, kan komme med i landsbyprogrammet
- Emner som skoler og institutioner kan ikke inddrages i LUP modellen i Vejle, da disse ting ikke afgøres på lokalt plan

- En strategisk plan betyder også, at der tages nogle fravalg
- Kannibalisme landsbyer imellem, hvis de lokale strategiske valg ikke har sammenhæng med kommunens planer (for blandt andet skoler og byggegrunde)



Også Højen borgerne har udkig til et TV tårn. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen



Slots Bjergby, Hashøj NV. Foto: Suzanne Eben Ditlevsen

7. OPSUMMERING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Rapporten har haft til hensigt at undersøge hvilke forskelle og ligheder, muligheder og udfordringer, der er i to kommuners måde at arbejde med lokale udviklingsplaner og at redegøre for, hvordan en model for LUP'er kan se ud. Der var desuden tre underliggende fokusområder:

- 1) Borgerinddragelse i forbindelse med arbejdet med en LUP
- 2) Tværfagligt samarbejde i forbindelse med arbejdet med en LUP
- 3) Strategisk fokus i LUP'en.

Her vil først blive opsummeret på muligheder og udfordringer i de to kommuners måde at arbejde med LUP'er. Fastlæggelsen af mulighederne og udfordringerne vil ske med udgangspunkt i de tre underliggende fokusområder. Herefter følger en opsummerende diskussion af forskelle og ligheder i de to kommuners måde at arbejde med LUP'er. Som det vil vise sig, bunder mange af forskellene mellem de to caseområder i forskellige strukturelle rammer, der er lagt ned over LUP processerne i de to kommuner. Der vil blive afsluttet med en række anbefalinger til, hvordan en model for LUP'er kan se ud.

7.1. MULIGHEDER OG UDFORDRINGER - BORGERINDDRAGELSE OG LUP

7.1.1 MULIGHEDER

I Hashøj NV/Slagelse nævnes det på mulighedssiden i forhold til borgerinddragelse og mobilisering, at det handler om at få borgerne engageret ved at hive fat i dem personligt og at få dem til at hygge sig og lære hinanden at kende, når de er mødt frem. Det nævnes konkret, at det virker, hvis man sørger for mad under møderne og eventuelt også børnepasning. Hvad angår arbejdsgruppemøder/projektgruppemøder kan sådanne møder med fordel afholdes privat, så forældre ikke behøver forlade deres børn. De kan også afholdes på andre tidspunkter end om aftenen. I Højen/Vejle har man som en mulighed forsøgt sig med at uddele spørgeskemaer til borgerne ved byfesten. Ellers har man blandt andet forsøgt at mobilisere omkring LUP udarbejdelsen gennem sedler i postkassen, det lokale blad, anden mediedækning og via formændene i de øvrige foreninger.

En række læringsmuligheder for borgerne gennem borgerinddragelsen bringes frem i Hashøj NV/Slagelse casen. Der er således mulighed for, at borgerne, hvis man får dem engageret via én meget konkret ting, vil blive interesseret i flere udviklingsemner efterfølgende i kraft af, at de får medindflydelse og lærer noget. Der er ikke så stort fokus på læringsdimensionen i Højen/Vejle casen. Her er fokus snarere på, hvordan LUP borgerinddragelsesprocessen ledes. Her nævnes vigtigheden af at afholde borgermøder, hvor alle er velkomne, og hvor det er borgernes ideer, som kommer i spil, og hvor selve mødet kommer til at virke mobiliserende. Og at der kan skabes opbakning til LUP-indholdet allerede på det første borgermøde. Der lægges også vægt på, at man fastholder energien i arbejdsgrupperne, og her får folk med til små, velafgrænsede projekter fremfor til helhedsplanlægningen. Desuden fremhæves vigtigheden af, at lokalrådet formår at lede arbejdsgrupperne uden rigtigt at lede.

Hvad angår kommunernes mobilisering, er der forskellighed mellem casene. I Hashøj NV/Slagelse lægges der vægt på muligheder ved borgerinddragelse, som relaterer sig til kommunens fokus på at bringe innovation ind i LUP processen. Kommunen ønsker at tage udgangspunkt i borgerne og ikke presse på i arbejdet med de frivillige. Der er enkelte, kritiske røster, som ønsker en mere afklaret styring. Der er i Hashøj NV/Slagelse casen forventninger til, at der er behov for færre ressourcer på sigt, og at LUP'erne på sigt vil blive bedre i kraft af kommunens facilitering og understøttelse. I Højen/Vejle er der langt større fokus på kommunens måde at lede LUP processen på i forhold til mulighederne for mobilisering. Det bliver regnet som afgørende for, at Højen kommer i gang, at kommunen spiller med, giver området nogle handlemuligheder, er indpisker og melder ind, hvis der skal rettes til. På den måde kan LUP processen fungere som en mobiliserende øjenåbner for ikke så aktive lokalsamfund eller blot som en knap, der skal trykkes på i en ellers velfungerende mobilisering i aktive lokalsamfund som eksempelvis Højen. Det nævnes konkret, at det giver sammenhold og er en sejr for et lokalområde, når det lykkes at gennemføre initiativer som dem, der eksempelvis er indeholdt i LUP'er.

For at kunne gennemføre initiativerne skal der finansiering til. Her er der åbnet op for borgerstyrede budgetter i Hashøj NV/Slagelse. Hashøj NV har således fået tildelt

100.000 kroner til lokale initiativer (som dog ikke nødvendigvis er målrettet LUP processen). Der har fra starten været knyttet 80.000 kroner op på LUP processen i Højen og der er givet inspiration til, hvor der kan findes yderligere fondsmuligheder.

7.1.2 UDFORDRINGER

Det regnes for Hashøj NV/Slagelse casen som en udfordring, at det er svært at få samlet nok ressourcepersoner til at få lavet LUP'en. Borgerne er lettest at engagere omkring eksempelvis stier, fællesspisning og loppemarked og er sværere at engagere omkring det strategiske arbejde. Til trods for casens fokus på borgerdrevne innovation er der mangel på en LUP referencemodel. I den forbindelse kan den meget åbne proces, hvor kommunen har en manglende lyst til at bestemme i relation til frivillige, og hvor kommunen lader mange ting, herunder også skriveprocessen, stå åben, være en udfordring. Det kan frustrere nogle borgere og også skabe urealistiske forventninger. Det er en udfordring i borgerinddragelsen, at borgerne er meget forskellige i forhold til viden, indsigt og holdninger. Det vil være en udfordring at få LUP-modellen, som der endes ud med, ført videre, da lokalsamfund også er meget forskellige. I den forbindelse er der med kommunens meget stærke kontakt til nogle lokalråd og ikke andre en risiko for, at der er nogle få, der løber med gevinsten.

Generelt kan den meget lange 'drømmefase' i Slagelse Kommunes borgerdrevne innovationsproces og det, at metoden om borgerdrevne innovation kommer før den konkrete opgaveudførelse, være en udfordring. Der er desuden udfordringer i borgerinddragelsen relateret til, at nogle kommunale medarbejdere er nervøse for, at man som offentlig ansat får skabt forventninger, som ikke kan indfries, eller en situation, hvor nogen bliver hørt mere end andre, men også på grund af borgernes modvilje mod kommunen.

Udfordringerne i Højen/Vejle casen med hensyn til mobilisering og borgerinddragelse vedrører, at man har svært ved at finde bestyrelsesmedlemmer til lokalrådet, at man lokalt kan føle sig nødsaget til at følge kommunens råd, hvilket måske kan svække noget af initiativkraften. Det er også en udfordring, at man typisk mobiliserer dem, der i forvejen er aktive i en række sammenhænge eller måske dem, der ligner én selv, og derfor ikke får så nyskabende ideer i spil. Samtidig nævnes det, at man kan lave den indledende ressourcekortlægning, som kommunens sekretariat foretager i starten af udarbejdelsen af en LUP, bedre og mere dybdegående, så man får kortlagt alle ressourcer, som borgerne i et lokalsamfund har. Det kan samtidig ses som en udfordring, at den efterfølgende økonomi skal skaffes af borgerne, og at kommunen ikke gør noget, hvis ikke borgerne er aktive, dvs. at borgerne selv skal gennemføre deres LUP.

7.2. MULIGHEDER OG UDFORDRINGER - INTEGRATION AF FORVALTNINGSOMRÅDER OG LUP

7.2.1 MULIGHEDER

Af muligheder knyttet til samarbejde på tværs i forvaltningen hos Hashøj NV/Slagelse nævnes, at LUP'en kan blive bedre, hvis flere fagområder har været ind over den, da der i kommunen er mange dygtige fagpersoner, som også kan fungere som idéudviklere. Herudover nævnes det, at man tager dialogen med borgerne – også uden for den normale åbningstid - som noget positivt, der i forbindelse med LUP åbner muligheder. I kraft

af manglen på en struktur for LUP processer i kommunen, kommer mange af de øvrige nævnte muligheder til at bevæge sig lidt i retning af at være udfordringer eller i hvert fald ting, man kan arbejde med. Blandt andet kan der være muligheder i at få udviklet indgangen til kommunen til at blive mere enstrengt. Samtidig kan der være muligheder i, at medarbejderforståelsen bliver udviklet, så medarbejderne får sat deres faglighed ind i et spænd mellem, hvad borgerne vil, og hvad byrådet forventer, der leveres. Der er også muligheder i, at der i kommunen kommer ledelsesmæssigt fokus på at afsætte ressourcer til tværfaglighed.

For Højen/Vejle fremhæves mulighederne i, at man arbejder med én indgang til kommunen for lokalsamfundene via en navngiven embedsmand, som så skal få de andre i kommunen til at spille med. Borgerne er ikke tvunget til at tænke i faglige kommunkasser, når de skal have løst et konkret problem. Der er desuden muligheder i, at kommunen bruger en velorganiseret lokalrådsstruktur som indgang til lokalområderne. Der er embedsmænd på i den direkte kontakt med lokalsamfundene, som kan opfange de chancer, som dukker op, og afstemme dem med de LUP'er, som ligger i kommunens skuffe. Det er en god mulighed, at man har en embedsmand, som kan facilitere landsbyprocesser på en effektiv og (fra kommunens side) strategisk måde. Generelt ses det, at man som embedsmand kan sætte sig i de andre embedsmænds sted og få tingene til at passe for dem, som skal gennemføre dem, som en stor mulighed. Herudover fremhæves det, at der bliver afholdt formandsmøder mellem teknisk udvalgsformanden, formanden for udvalget for natur og miljø og formanden for udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati en gang imellem for at drøfte, hvad der foregår på tværs af udvalgene. Og det fremhæves, at den tekniske direktør holder møde en gang om året med blandt andet formanden for udvalget for lokalsamfund og nærdemokrati.

7.2.2 UDFORDRINGER

For Hashøj NV/Slagelse nævnes en lang række udfordringer i forhold til samarbejde på tværs i forvaltningen. For borgerne er udfordringerne knyttet til det at tale ind i et formaliseret felt, hvor det er besluttet, hvem der laver hvad og hvornår. Det vil sige forståelsen af organisationen – kommunen – kan være svær at skabe hos borgeren. Og organisationen opfattes således som træg at forholde sig til for borgerne. For medarbejderne er udfordringerne knyttet til på samme tid at sikre faglighed, og at der bliver arbejdet på tværs. Medarbejderne kan godt synes, at det går udover deres faglighed at tage udgangspunkt i borgerne og samtidig leve op til lovgivningen. Helt konkret er det svært for medarbejderne at udføre tværfagligt samarbejde til trods for, at lokalsamfund ikke er fagligt inddelt, og dermed tilgår problemer tværfagligt. På organisationsniveau er der udfordringer forbundet med silotænkning, som opstår, når overordnede positive ideer skal håndteres konkret. Det handler her om at få ændret kulturen i organisationen og at have fokus på gennemførelseskraften fra det øjeblik tværfaglige projekter er besluttet, idet der i dag kan være stor forskel mellem politikkerne og den faktiske, politiske hverdag. Det er således en udfordring at sikre, at der koordineres i kommunen, så manglende koordination ikke skaber et tillidsbrud for borgeren i mødet med kommunen. Som medarbejder kan det dog være svært at have to 'chairs of command' – en på det faglige og en på det tværfaglige. Generelt er alle positive overfor tværfagligt samarbejde, men det anses som en udfordring, at der afsættes nok ressourcer til det tværfaglige samarbejde, så det ikke skal gennemføres under arbejdspress.

Også for Højen/Vejle casen beskrives det, at det ikke er helt nemt at etablere én indgang, og at det kan være en udfordring altid at svare på henvendelser fra borgere eller vende tilbage med svar. Det nævnes her, at verden er mere kompliceret end ideen om én indgang giver udtryk for, og at der sagtens kan opstå siloproblemer fagudvalg imellem. Forvaltningerne prioriterer naturligt nok deres eget udvalg og deres egen borgergruppe. Det er en udfordring at få det gjort til en intern opgave i kommunen og ikke en borgeropgave at tænke på tværs, da alle har deres egen dagsorden og egne projekter, de er sat i verden for at gennemføre, og har forskellige roller, forskellige opgaver og forskellig lovgivning, de skal administrere. Generelt er det en udfordring, til trods for udvalgsstrukturen i kommunen med et tværgående udvalg for lokalsamfund og nærdemokrati, at få oparbejdet tilstrækkelig viden i forvaltningen om, hvad udvalget laver. Det er desuden en udfordring, at der ikke er så stor beslutningskompetence i det tværgående udvalg, da de jo så netop ville komme til at beslutte ting, som hører ind under de andre fagudvalg.

7.3. MULIGHEDER OG UDFORDRINGER - STRATEGISK FOKUS OG LUP

7.3.1 MULIGHEDER

Mulighederne, som nævnes i Hashøj NV/Slagelse casen med henblik på LUP'ens strategiske fokus, går på, at LUP'en kan være med til, at man kan få fastlagt sin profil som lokalsamfund – hvilket også kan være identitetsskabende. Samtidig kan LUP'en, hvis den har et strategisk fokus, bringe mange små ideer sammen til et større potentiale. Det menes, at det er på den strategiske, lange bane, at man har mulighed for at arbejde som lokalråd. En LUP med et strategisk indhold betyder, at der er nogle ting (en slags langtidsplan), der er taget stilling til, og som man ikke hele tiden behøver at overveje. LUP'en kan desuden i højere grad komme til at fungere som et prioriteringsværktøj for den videre udvikling, hvis den har et strategisk fokus. Det regnes som en mulighed i Hashøj NV/Slagelse casen, at LUP'en kan skabes i en gensidighed med kommuneplanen og blive et delelement i kommunens udvikling, samtidig med at kommunens planstrategi kan tage udgangspunkt i fællesmængden af kommunens LUP'er tilført noget ovenfra. Der tales her om en tretrinsmodel med kommuneplan, lokalplan og LUP, hvor LUP'en kan kvalificere de øvrige planer. Meget konkret for Hashøj NV ses det som en mulighed at få øget lokalsamfundsudvikling via en LUP, hvor også kommunale institutioner og ledere inddrages.

For Højen/Vejle casen er LUP'erne langt mere konkrete og praktiske, end det er tilfældet i Hashøj NV. Her er mulighederne at lade det strategiske være noget underliggende, som man forsøger på længere sigt at få fuldendt, mens de konkrete praktiske indsatser kommer ind i LUP'en. Det ses som en mulighed, at når LUP'erne i den nuværende form er vedtaget, så er der taget stilling til dem politisk, så planen vil kunne gennemføres. Det bliver nævnt, at man evt. kunne udvikle den nuværende model henimod et tillæg med noget mere strategisk, men at denne mere strategiske plan så ville skulle laves med få mennesker, mens de øvrige borgere ikke skal arbejde konkret med den.

7.3.2 UDFORDRINGER

Udfordringer i relation til LUP'ens strategiske fokus er for Hashøj NV/Slagelse blandt andet at få lokalområderne til at anerkende, at de er en del af noget større, samt at ikke alle lokalsamfund evner at arbejde strategisk. Det er en udfordring at holde fast i, at tilgangen skal være strategisk, da det hurtigt kommer til at handle om konkrete ting som eksempelvis stier, sociale aktiviteter og loppemarked. Det handler om at få det konkrete og det strategiske til at blive gensidigt konstituerende. De konkrete ting må ikke gå i en anden retning end det, man vil strategisk. Langt hen i processen har man faktisk ikke i Hashøj NV/Slagelse casen noget sikkert billede af, hvilket indhold og hvilken tilgang LUP'en skal have. Samtidig kan det ses som en udfordring i den måde, man har angrebet LUP'ens strategiske fokus i Hashøj NV/Slagelse casen, at man heller ikke har et billede af, hvad udgangssituationen er i Hashøj NV, idet der mangler en baggrundskortlægning af området baseret på relevante data. Det kan muligvis også ende med at blive en udfordring, om der er rum for den strategiske satsning, man vælger lokalt, i forhold til kommunens planer for området, og at der opstår organisatoriske dilemmaer i, at de kommunale institutioner og institutionsledere bliver inddraget via LUP'ens fokus. Dette kan ses som en udfordring i forhold til at gå fra det eksperimenterende til det implementerende.

For Højen/Vejle delen af projektet er det ligesom i Hashøj NV/Slagelse udfordrende at få borgerne engageret omkring strategiske planer frem for praktisk betonedede udviklingsprojekter – idet kun få mennesker bliver engageret af det lange seje træk. Der er samtidig udfordringer knyttet til, at kun det, som borgerne selv magter, kan komme med i LUP'en. Emner som skoler og institutioner kan ikke inddrages i LUP modellen i Vejle. Disse ting afgøres ikke på lokalt plan i en debat med det enkelte lokalsamfund. Der arbejdes dog med, hvordan man kan få LUP'en til at blive et strategisk pejlemærke for udviklingen om 10-20 år. En udfordring heri kan være, at en mere strategisk plan også kan betyde, at der skal tages nogle fravalg internt i landsbyer og landsbyer imellem. Hvis kommunen blot selv sætter en strategi for landsbyen, og borgerne ikke er med eller omvendt, så giver det ikke et ordentligt træk. Et mere strategisk fokus i LUP'en kan evt. også medvirke til en slags kannibalisme landsbyer imellem, hvis de lokale, strategiske valg ikke har sammenhæng med kommunens planer for blandt andet skoler og byggegrunde.

7.4. DISKUSSION AF FORSKELLE OG LIGHEDER MELLEM DE TO LUP-CASES

Generelt kan det siges, at man i Hashøj NV/Slagelse anvender en meget åben proces i sit arbejde med LUP'er. Dette skyldes selvfølgelig, at man endnu ikke har lagt sig fast på en model, og at arbejdet med forsøgsprojektet netop skal bidrage til, at man får skabt en model. Dette er modsat Højen/Vejle casen, hvor man anvender en LUP-model, som er blevet testet gennem 11 tidligere landsbyprogrammer. Højen/Vejle modellen er imidlertid langt mere lukket i forhold til indhold, end det er tilfældet i Hashøj NV/Slagelse. I Højen/Vejle kan man ikke inddrage ting i LUP'en, som kommunen tager strategiske beslutninger omkring. Det er således ikke muligt at inddrage de kommunale institutioner som en del af LUP'en eller at inddrage udstykningen. Dette til trods for, at

det egentligt var et af de tre indledende fokusområder, som lokalrådet ønskede at arbejde med. I stedet bliver udstykningsaktiviteterne videreført sideløbende med LUP'en.

I Hashøj NV/Slagelse arbejder man derimod bredt på emner relateret til et aktivt og lærende lokalsamfund i bevægelse og inddrager heri også de kommunale institutioner og institutionsledere, uden at dette fokus bremses af kommunen. Man kan sige, at Højen/Vejle casen i højere grad end Hashøj NV/Slagelse casen har taget en beslutning i forhold til, hvordan man vælger at håndtere indholdsmæssig, strategisk og institutionel kompleksitet med de fordele og ulemper, det afstedkommer. Selve forløbet i LUP processen i Højen/Vejle er foregået efter en gennemafprøvet model, hvor der bliver nedsat arbejdsgrupper allerede efter første borgermøde, og det er så arbejdsgrupperne, som skal drive det, der videre skal ske under en ledelse af lokalrådet, som så igen understøttes af den kommunalt ansatte projektleder. Samtidig er selve sammenskrivningen af LUP'en en opgave, som ligger på kommunens bord. LUP'en bliver efterfølgende sendt i høring i lokalsamfundet og besluttet i byrådet. Herefter ligger den som et dokument i skuffen, og kan tages op og sammenholdes, når andre planer og strategier skal vedtages. Modellen betyder, at man ikke får mulighed for at komme helt op at flyve i helikopteren i forhold til udviklingen af sit område.

I Hashøj NV/Slagelse er man gennemløbet en langt mere åben proces uden en foruddefineret struktur udover modellen fra KLK. At processen er meget åben i Hashøj NV/Slagelse, synes dog at have medført en vis frustration i forhold til skriveprocessen og i forhold til de begrænsninger i tid og inddragelse, som man rent praktisk er stødt på. På den anden side er man inde og røre ved udviklingsemner, som slet ikke kommer på tale i Højen/Vejle casen. Selvom der også på stormøderne i Hashøj NV/Slagelse casen diskuteres helt almindelige og ikke specielt innovative ting, som er meget lig diskussionerne i Højen/Vejle casen, bevæger man sig altså i Hashøj NV/Slagelse casen længere i den borgerdrevne innovationsproces, end det er tilfældet i Højen/Vejle. Der er åbenhed for *alle* borgernes ideer i Slagelse kommunes tilgang til borgerdrevne innovation, mens der i Vejle Kommunes tilgang sker en mere stram styring af, hvad LUP'en kan indeholde.

Er det så det, man skal med en LUP? Skal LUP'en være en helt åben proces, hvor alt er muligt, eller skal den foregå i en på forhånd defineret ramme, med et fokus på mindre komplicerede emner? Både gennemførelseskraft og demokrati er her centrale emner at berøre.

Det er endnu ikke muligt at inddrage erfaringer om gennemførelseskraften i LUP'en i Hashøj NV/Slagelse. Denne er åben i kraft af projektets eksperimenterende karakter, men må dog umiddelbart karakteriseres som mindre 'sikker' end implementeringen af LUP'en i Højen/Vejle. Til gengæld sigter man højere, hvad angår noget af indholdet i LUP'en i Hashøj NV/Slagelse casen. LUP'en i Hashøj NV/Slagelse bliver til i en proces, hvor man forsøger at være transformerende og altså i højere grad skabe radikale forandringer. Processen hos Højen/Vejle er snarere præget af et ønske om trinvis inddragelse og trinvis forandringer i forbindelse med LUP arbejdet. I Højen/Vejle er der imidlertid nedsat arbejdsgrupper indenfor alle LUP'ens emner, LUP'en er ved at gennemløbe en høringsproces, og LUP'en vil blive vedtaget i kommunalbestyrelsen, som dermed har anerkendt, at der kan nikkes ja til indhold fra LUP'en i forvaltningen. Dette

bidrager positivt til implementeringskraften til trods for indholdets snævre fokus. Komplexiteten i forholdet mellem lokalsamfund og kommune synes som nævnt i højere grad reduceret i Højen/Vejle casen end i Hashøj NV/Slagelse casen i kraft af, at der er tale om en mere moden, afprøvet og besluttet model i Højen/Vejle med deraf mere sikker gennemførelseskraft i udsigt.

Hvad angår demokrati og borgerinddragelse i de to LUP-processer, kan dette både anskues som inddragelsen af den enkelte borger lokalt i forhold til projektgruppen og inddragelsen af det enkelte lokalsamfund i forhold til de øvrige lokalsamfund i kommunen. Hvad angår det første, synes det for begge cases at være lokalrådet, som står som garant for den demokratiske legitimitet omkring LUP processen. Og for begge cases gælder, at de virkelig forsøger at få så mange lokale borgere mobiliseret som muligt for at sikre initiativernes demokratiske forankring lokalt og en borgerinddragelse, som er reel. Det skaber simpelthen glæde hos projektgruppen i Hashøj NV og lokalrådet i Højen, når det lykkes at få mange til at deltage. Der er i Hashøj NV et stort fokus på emnerne relateret til Center for Aktiv Læring og koblingen af lokalsamfundsudviklingen til de kommunale institutioner og ledere, som jo blot var et af flere temaer på det første stormøde. For begge cases gælder det som anført, at det er svært at få borgerne engageret omkring de mere langsigtede og strategiske emner fremfor konkrete, praktiske indsatser. Hvad angår det enkelte lokalsamfund i forhold til de øvrige lokalsamfund i kommunen, synes der i Højen/Vejle casen at være en større sikring af den demokratiske legitimitet i kraft af den meget lige og strukturerede tilgang til lokalsamfundene fra kommunens side. Der er forskel på lokalsamfund (stærke, svage), ligesom der er forskel på borgere (stærke, svage), og derfor kan det hurtigt blive skævt/ulige, hvis der kun fokuseres på dem, der bemærker sig. Det er således kun det, at der er tale om en eksperimenterende proces, der kan retfærdiggøre anvendelsen af de mange ressourcer på Hashøj NV ud fra et lighedsperspektiv. Dette bliver endnu vigtigere at påpege i kraft af, at der ikke kun fokuseres på samskabelse (inddragelse af borgernes ideer), men også samproduktion (inddragelse af borgernes frivillige arbejdskraft), når der tales om borgerdreven innovation i casen, idet der er en risiko for, at det bliver de stærke borgere i de stærke lokalsamfund, som vinder kampen om placeringen af den fremtidige service.

Det er ikke muligt fuldt ud at vurdere, hvor på Arnsteins deltagelsesstige de to LUP cases kan placeres, da dette også vil afhænge af den efterfølgende gennemførelse af strategierne. Det er i gennemførelsesfasen, man vil finde ud af, om processen har været gensidig, om der er medejerskab hos kommunen eller ej, og om det vækker egentlig genklang lokalt eller ej. Det kan i begge cases risikeres, at borgerne, hvis ikke LUP processerne ender med egentlige LUP'er med god gennemførelseskraft, kan komme til at føle, at de har deltaget i processer, hvor deres input alligevel ikke reelt er blevet hørt, med reduceret borgerinddragelse til følge, så processerne ender ud som det, Arnstein kalder vinduesdekoration.

Der vil være tale om forskellige placeringer på stigen af enkeltelementer i processerne, ligesom forskellige grupperinger vil vurdere indplaceringen forskelligt. Umiddelbart er der dog overordnet set både med eksperimentet med borgerdreven innovation i Hashøj NV/Slagelse og landsbyprogrammet i Højen/Vejle lagt op til en høj grad af borgerstyring, da det er borgerne, som arbejder konkret med ideudviklingen. Der er imidlertid enkelte elementer, som reducerer graden af borgerstyring.

Eksempelvis i Højen/Vejle, når der på et indledende møde mellem lokalråd og kommune sker en udvælgelse af hvilke emner, der hovedsageligt skal arbejdes med. Eller når der i Hashøj NV/Slagelse LUP'en er nogle emner, som er gengangere fra tidligere, og som præger LUP indholdet i stor grad på grund af lokalområdets allerede høstede erfaringer. De repræsentanter, som er valgt i lokalrådene i de to områder, har – til dels sammen med de øvrige foreningsledere - lavet en form for indledende udvælgelse af, hvad borgerne bliver inddraget i, hvilket i nogen grad reducerer slutborgernes inddragelsesgrad og deres reelle magt. Lokalrådene er dog valgt på åbne forsamlinger i de to områder, og de har til opgave at tage sådanne beslutninger.

Der er stor forskel på graden af åbenhed i LUP processerne i de to cases. Hashøj NV/Slagelse casen argumenterer ud fra, at man skal lade processen være helt åben i kraft af den borgerdrevne innovation og så opfange den læring, der kommer ud af det. I Højen/Vejle casen opereres der i langt højere grad med en ledet proces, med kommunen som ledende lokalrådet og lokalrådet som ledende de arbejdsgrupper, som sættes i gang. På den ene side kan man sige, at processen i Højen/Vejle bliver begrænset lidt i kraft af, at ikke alt kan diskuteres og inddrages i LUP'en. På den anden side kan der argumenteres for, at der dermed måske sikres en større gennemførelseskraft af LUP'en i Højen/Vejle. Hashøj NV/Slagelse casen ligger et ekstra mere visionært lag ind i LUP'en i kraft af ideerne om læring i lokalsamfundet, selvom casen også har fat i de meget jordnære ting som stier, fællesarrangementer og så videre. At lade processerne være helt åbne kan på den ene side bibringe mere nyskabende ideer og radikale forandringer. På den anden side tages der ikke højde for, at der reelt er et magtforhold involveret, med kommunen som den part der besidder mest magt. De frie processer er således ikke helt reelle.

Udover Arnstein blev Fungs tre skalaer for borgerinddragelse præsenteret i litteraturkapitlet. Fung finder, at borgerinddragelse skal ses som et supplement til det repræsentative demokrati. Fung skitserer 8 forskellige metoder for udvælgelse af deltagere, hvor nogle er meget inkluderende og andre mere ekskluderende. Der er med LUP processerne tale om en inkluderende metode for udvælgelse af deltagere, idet der er anvendt åben, men samtidig målrettet rekruttering blandt bestemte grupper i kombination med åben selvudvælgelse. Hvis LUP processen skal til at være mere styret strategisk, som det tales om i Højen/Vejle casen, vil man i højere grad komme til at operere med en metode, hvor semiprofessionelle aktører for foreningerne i området vil være dem, som står for arbejdet. Med de to aktuelle LUP processer kan Hashøj NV/Slagelse casen siges at være den, som i højest grad bevæger sig ind på områder, hvor det giver mening at basere arbejdet på semiprofessionelle. I Højen/Vejle arbejdes der i højere grad med nedsættelse af arbejdsgrupper, så det er borgerne, der uddeles ansvar til.

Formerne for kommunikation og beslutningstagning er i Fungs model mere eller mindre intense. Borgermøderne i de to LUP cases har anvendt intens kommunikation, idet deltagerne har haft mulighed for at udforske og udvikle deres synspunkter i små grupper fremfor blot at agere tilskuere og lyttere. Beslutningstagningen er mere uklar, men er i højere grad deliberation end afstemning.

Rækkevidden af autoritet og magt som tildeles borgergrupperne i de to cases er størst i Hashøj NV/Slagelse på grund af casens eksperimenterende karakter. Projektgruppen 'får lov' til meget og får indflydelse på meget, som de andre lokalsamfund i kommunen ikke har adgang til i første omgang. En del af magten, projektgruppen opnår, er i form af kommunikativ magt, idet de har adgang til at påvirke beslutningstagere via deres aktiviteter. Man kan også sige, at den direkte kobling af aktørerne i § 17 stk 4. udvalget betyder, at magten og autoriteten strækker sig til rådgivning og konsultation. At der ligges penge ud til borgerbudgetter eller til LUP'en direkte i de to cases vidner om egentlig selvbestemmelse over offentlige ressourcer og altså borgerautoritet. Begge lokale cases gør brug af mediekommunikation, der er med til at støtte billedet af Højen og Hashøj NV som aktive samfund, og således er et udtryk for et forsøg på at udøve kommunikativ magt overfor politikerne.

Generelt er der et stort fokus på læring i Hashøj NV casen, hvilket selvfølgelig hænger sammen med, at der er tale om en eksperimenterende proces. Det er dog også læring, man fra projektgruppens side har valgt skal være en central del af LUP'ens indhold. I Højen casen synes der både fra kommunalt hold og fra lokalrådets side at være et større fokus på, og refleksioner omkring, ledelse af LUP processen. Ledelse var netop en af de ting, som blev fremhævet i litteraturkapitlet som afgørende for håndteringen af indholdsmæssig, strategisk og institutionel kompleksitet. Opretholdelsen af en god dialog mellem kommune og lokalsamfund anses i begge cases som vigtigt, jævnfør litteraturens fokus på, at der skal tages hånd om kommunikationsproblemer. Helt konkret er det svært at få dialog og at få lagt aftaler i kalenderen, når mange mennesker skal mødes, både i § 17 stk. 4 udvalget og lokalt. En fast mødeplan nævnes som en løsning på dette i Hashøj NV/Slagelse, mens dette i højere grad allerede er en del af arbejdsgangen i Højen/Vejle casen.

Tablet 7.1: Oversigt – forskelle/ligheder i måder at arbejde med LUP i de to cases

Forskelle	Ligheder
<ul style="list-style-type: none"> • Hvem der skriver LUP'en • Graden af 'helikopterflyvning' • Graden af stringens i nedsættelsen af arbejdsgrupper • Graden af styring af muligt LUP indhold • Graden af åbenhed i processen • Graden af kalenderfastlæggelse undervejs • Graden af kortlægning indledningsvist • Anvendelsen af en LUP-model eller ej • Ensartet tilgang til lokalsamfundene eller ej • Graden af én indgang til kommunen • Borgerdreven innovation eller ABCD som bagvedliggende metode • Læring for eller ledelse af frivillige • Kommunen som indpisker eller løst styrende • Høj eller usikker implementeringskraft • Høj eller usikker mulighed for generalisering af modellen 	<ul style="list-style-type: none"> • LUP processen er knyttet til en navngiven person på kommunen • Mobiliseringsudfordringer tages op og forsøges løst • Svært at få mobiliseret omkring det strategiske træk udover de konkrete og praktiske aktiviteter • Finansieringsmuligheder er bragt på banen • Lokalrådet står som garant for den demokratiske legitimitet af LUP processen lokalt • Dialog lokalsamfund-kommune anses for vigtigt • Siloproblemer i forvaltningen knyttet til faglighed, lovgivningskrav og organisationskultur

Integrationen af forvaltningsområder, hvilket i forhold til LUP processen ofte ses materialiseret via udviklingen af én indgang til kommunen, synes at være på forskellige stadier i de to cases med en veludviklet enstrengt indgang i Vejle og en lidt mere utydelig indgang i Slagelse. I begge områder er der dog siloproblemer til trods for forsøg på at organisere sig tværfagligt. Dette skyldes blandt andet, at man skal leve op til lovgivningsmæssige rammer og derfor skal fastholde en høj faglighed. Kulturelle faktorer spiller dog også ind, da det tager lang tid at ændre den måde, man arbejder på i den kommunale organisation.

7.5. ANBEFALINGER

Rapporten har udover Hashøj NV/Slagelse og Højen/Vejle casene formidlet erfaringer fra litteraturen samt telefoninterview med 7 andre kommuner. På baggrund af disse vidensbanker kommer vi med følgende afsluttende anbefalinger til arbejdet med LUP'er.

Anbefalinger vedrørende borgerinddragelse og mobilisering rettet mod kommuner og lokalråd:

Betragt arbejdet med lokale udviklingsplaner som flerniveau borgerinddragelse (kommune-lokalråd-borgere).

Hav en klar model/strategi for flerniveau borgerinddragelse.

Anbefalinger til tværfagligt samarbejde og LUP rettet mod kommuner:

Arbejd med én indgang til kommunen og et tværgående udvalg for lokalsamfundene.

Tag stilling til, hvad kommunens model består af, så det kan kommunikeres internt og eksternt.

Anbefalinger til LUP'ens strategiske tilsnit rettet mod kommuner og lokalråd:

Fokuser ikke kun på langsigtet strategi, men også gennemførelseskraft, så der sikres små - for et lokalsamfund vigtige - succeser fra starten.

LUP'en bør baseres på de lokale ressourcer, som bør kortlægges indledningsvist.

Fokuser på enkelthed i form.

Kortlægningen gennemført i denne rapport danner baggrund for [Drejebog for LUP'er i Landdistrikter](#), som formidler en mere konkret og handlingsanvisende model for tilgangen til LUP'er.

8. REFERENCER

Agger, A. og Sørensen, E. (2011): Borgerinddragelse som middel til offentlig innovation, *Danske Kommuner*, September 2011.

Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.

Bason, C. (2010): *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society*. Polity Press, London.

Bason, C. (2013): Engaging Citizens in Policy Innovation: Benefiting public policy from the design inputs of citizens and stakeholders as 'experts'. I: Evert A. Lindquist, Sam Vincent og John Wanna (red.). *Putting Citizens First. Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century*. Side 61-74. Australia National University E press, Canberra.

Bovaird, T. (2007): Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, p. 846-860.

Brudney, J. L. & England, R. E. (1983): Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-68.

Countryside Agency (2004): *Parish Plans – Guidance for parish and town councils*. The West Yorkshire: Countryside Agency.

Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 66-75.

ISM (2005): Kommunalreformen – kort fortalt. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. http://www.resumedatabase.im.dk/publikationer/kommunalreformen-kort_fortalt/index.htm (tilgået 24.03.2015).

Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. (2014): Complexity in Governance Network Theory. *Complexity Governance & Networks*, 1(1), pp. 61-70.

KLK (2015): Den kommunale model for bruger- og medarbejderdrevet innovation. <http://klk.kl.dk/Ydelser/Organisation/Innovation/Model-for-bruger-og-medarbejderdrevet-innovation/> (tilgået 06.05.2015)

March, J. G and Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Moseley, M. J. (2002): Bottom-up 'Village Action Plans': Some Recent Experience in Rural England, *Planning Practice & Research*, 17(4), pp. 387-405, DOI: 10.1080/02697450216351.

OECD (2011): *Together for Better Public Services – Partnering with citizens and civil society*. OECD Public Governance Reviews.

Ostrom, E. (1996): Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.

Parker, G. (2008): 'Parish or Community-Led Planning, Local empowerment and Local Evidence Bases: An Examination of 'Good Practice''. *The Town Planning Review*, 79(1), pp. 61-85.

Percy, S. L. (1984): Citizen participation in the coproduction of urban services. *Urban Affairs Review*, 19, 431-446.

Scharmer, C. O.: *Teori U. Lederskab der åbner fremtiden. Mod en ny social teknologi – presencing*. Ankerhus A/S, København 2008.

Sehested, K., Sørensen, E., Larsen, T. S., Lund, D. H. (2010): Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevne innovation. Resultater fra et ekspertpanel (Delphi-studie). CLIPS.

Slagelse Kommune (2009): Strategi for nærdemokrati i Slagelse kommune.

Slagelse Kommune (2014): Kommissorium for 17,4 udvalget om borgerdrevne innovation i Hashøj NV.

Tendler, J. (1995). Social capital and the private sector: The blurred boundaries between private and public. <http://www.mit.edu/~tendler/fs/works/blurred.pdf> (tilgået 11.04.2015).

Thuesen, A. Aa. og Rasmussen H. B. (2015): Danish Rural Areas' Readiness for Joint Action as a Proxy for the Potential for Co-production. *Journal of Rural and Community Development*, 10(1), pp. 32-55.

Vejle Kommune (2010): Kommissorium for Udvalget for Lokalsamfund og Nærdemokrati.

Velfærdsministeriet (2008): ABCD i praksis. Ressourceafdækning og borgerinvolvering i projekt Byen i Balance. København, Velfærdsministeriet.

Vestviden (2014): Lokale Udviklings Planer – Konkret udviklingsværktøj eller? <http://vestviden.dk/onewebmedia/LUP%20slutrapport.pdf> (tilgået 24.03.2015).

Vordingborg Kommune (2013): Koncept for lokale udviklingsplaner for lokalområder i Vordingborg Kommune. <http://www.vordingborg.dk/cms/site.aspx?p=23947> (tilgået 13.05.15)

Vrangbæk, K. & Olsen, L. (2013): Kommuner og lokal- og civilsamfund i nye partnerskaber om fremtidens sociale opgaver. I Neidel, A., Jensen, C. C. & Jørgensen, M. H.

(red.), Inklusion, deltagelse og bedring - Unge med psykosociale vanskeligheder i lokalsamfundet, Copenhagen: Socialstyrelsen.

Hjemmesider

Slagelse kommune:

<http://www.slagelse.dk/politik/saadan-faar-du-indflydelse/paa-landet>.

Vejle Kommune:

<http://www.lokalsamfund.vejle.dk/Projekter/Landsbyprogrammer.aspx>.

Højen:

www.hoejen.dk.

Hashøj NV:

<http://hashoej-nordvest.dk/>.