

## Planlægningen i hånden på borgeren – fra borgermøde til smartphones og apps?

Søren Præstholt

*Web-GIS og digitale planer har over de sidste 10 år givet borgerne nye muligheder for indsigt og deltagelse i planlægningen. Men ny teknologi banker på, og udbredelsen af smartphones kan give borgerinddragelsen endnu en dimension. Planlægningen kan så at sige bringes direkte i hånden på borgerne ude i den geografiske virkelighed, planlægningen handler om. Applikationer til smartphones som f.eks. Naturmobil giver mulighed for at kombinere borgerinddragelse med indsamling og brugergenereret viden i forbindelse med planlægning af konkrete projekter. Og augmented reality kan visualisere konsekvenser af planlægningen og dermed kvalificere dialogen med borgerne om fremtiden. Myndighederne har således fået nye redskaber, som de kommende år kan supplere og kombineres med det traditionelle borgermøde.*

### 1. Nye veje i borgerinddragelsen

Planlægningen i Danmark ændrede for alvor karakter med den lovgivning, der fulgte i slipstrømmen på den forrige kommunalreform i 1970. Blandt andet fik borgeren en eksplicit rolle at spille i planlægningsprocessen. Borgeren skulle inddrages. Amterne og kommunerne indbød deres borgere til borgermøder, og rundt omkring i landets mange forsamlingshuse og gymnastiksale blev der drukket kaffe, røget pipe og luftet både islandske sweatere og synspunkter om fremtiden, da første generation af henholdsvis regionplan og kommuneplan skulle udarbejdes i sidste del af 70'erne og begyndelsen af 80'erne.

Siden da, har det været fast procedure, at borgeren skulle inddrages i planlægningen, men rammerne og formen har dog ændret sig med tiden. Der er blandt andet kommet mere fokus på, hvordan borgeren kan inddrages tidligt i forløbet: "foroffentlighedsfase" og "planstrategi" har været nogle af kodeordene for ambitionen, om at inddrage borgerne før det endelige planforslag blev udarbejdet og sendt i offentlig høring. Det skete i erkendelse af, at de murstenstunge og nogle gange temmelig teknokratiske planforslag ikke var befordrende for en dialog med borgerne. Samtidig begyndte planerne også at tage en anden form. Nogle kommuner introducerede rullende revisioner, hvor der blev fokuseret på særlige temaer (Kristensen et al., 2011). Det tema-

tiserede og ofte konkrete udgangspunkt gjorde det lettere for de relevante aktører at forholde sig til og involvere sig i planprocessen.

Men hvorfor egentlig borgerinddragelse. Det højstemte svar er, at vi lever i et demokrati, og derfor må folket have medbestemmelse på fremtiden. Men der er nu også mere lavpraktiske årsager. Man blev gradvist mere opmærksom på, at planerne kun udgjorde en ramme, som ikke automatisk fik udviklingen til at finde sted. Man kunne eksempelvis planlægge nok så meget ny by, men der blev ingen ny by, hvis ingen byherre byggede eller ingen mennesker havde lyst til at flytte til området. Denne erkendelse har gradvist rykket planlægningsdiskursen fra "government" til "governance". I stedet for en hierarkisk tilgang, hvor politikerne og myndighederne udstikker rammerne ovenfra, så udspiller planprocessen sig i højere grad i et netværk mellem forskellige aktører, hvor planlæggeren fungerer som en slags proceskonsulent (Sehested, 2006). Processen fletter så at sige planlægningen sammen med realiseringen og reducerer herved risikoen for nytteløse planer uden hold i virkeligheden.

Men uanset den ændrede tilgang, kan det stadig være en udfordring at få et bredt udsnit af befolkningen inddraget i planlægningen. Ofte er det "Tordenskjolds soldater" og særlige segmenter, der engagerer sig.

Eksempelvis var det særligt midaldrende og veluddannede mænd, der engagerede sig borgerprocessen om indholdet af en mulig Nationalpark Mols Bjerger, mens f.eks. unge var meget dårligt repræsenterede i arbejdsgrupper og på møder og workshops (Skov- og Naturstyrelsen/Ebeltoft kommune, 2005).

I det følgende vil jeg se nærmere på, hvordan udviklingen i og anvendelsen af moderne teknologi og GIS har skabt nye muligheder for dialog mellem myndigheder og borgere i planlægningen. Jeg vil i den sidste del særligt diskutere hvordan smartphones og applikationerne måske fremover kan være med til at engagere bl.a. nogle af de borgergrupper, der traditionelt har været svære at få i tale i planlægningsprocessen.

## 2. At kunne se planen

Planlægning handler om fremtiden, og som PH skulle have sagt det: "at reducere skæbningen" (Engelstoft, 2009). Planlægningen udføres for at trække udviklingen i den retning, som aktørerne ønsker eller i hvert fald kan blive enige om. Ofte kan det dog være lidt abstrakt at forholde sig til noget ude i fremtiden, som ikke er i dag, og det kan gøre f.eks. borgerinddragelsen temmelig ekskluderende for andre end trænede fagfolk. Den svenske landskabsarkitekt, Lars Emmelin (1984), mener derfor, at "för at diskutera framtiden, behöver vi at se den". Han er fortalere for, at planer og konsekvenser af regulering visualiseres eksempelvis med perspektivtegninger. Det er den samme tankegang, der ligger bag kravet om, at der i VVM-redegørelser for anlæg med større virkning på miljøet skal laves 3D visualisering af, hvordan anlægget kommer til at se ud i det konkrete landskab eller byområde, hvor det placeres, se figur 1.

Den mest gængse form for visualisering i planlægningen er dog stadig streger på et kort. Traditionelt rummede kommune- eller regionplanen et antal kortbilag. Dem kunne læseren så folde ud og forsøge at tyde. Ofte var det svært, fordi et sammensurium



Figur 1. Eksempel på visualisering af ny vej gennem Stenløse fra VVM-redegørelsen: "Ny højklasset vej i Frederikssundsfingeren" (Vejdirektoratet, 2006)]

af forskellige signaturer var presset ind på samme kort for at spare på antallet af kortbilag. Heldigvis har udviklingen helt ændret på denne situation.

## 3. Kort med strøm på

For det første er både danskerne og planlægningen blevet digitale. Planernes kortmateriale ligger tilgængeligt i web-GIS, så borgeren kan se, hvilke retningslinjer og rammer der gælder for kommunernes forskellige områder. Det begyndte i de nu nedlagte amter, der op gennem 1990'erne fik opbygget GIS til deres sagsadministration og påbegyndte samarbejde herom (se eksempler herpå i Perspektiv nr. 2 og 6). Efterhånden blev plantemaerne digitaliserede og den enkelte sagsmedarbejder kunne klikke lag til og fra og søge efter hvilke retningslinjer, der var gældende for konkrete ejendomme i forbindelse med f.eks. landzonesager. For borgerne blev det imidlertid først interessant med introduktionen af web-GIS, således at man nu selv kunne tjekke planlægningen på sin egen matrikel, slå lag til og fra samt anvende forskellige baggrundskort som underlag for planlægningstemaerne. Miljøportalen blev efter kommunalreformen 2007 indgangsdør til de mange plandata. Men kommunerne har efterhånden også fået etableret egne web-GIS-løsninger.

For det andet har der de sidste godt ti år været en rivende udvikling, drevet af helt andre aktører, som har gjort danskerne meget mere fortrolige med at se "verden" på kort og ikke mindst luftfoto (Jensen & Jensen, 2009). Tjenester som Google Map og Earth har vist os verden fra oven og helt ned til mindste detalje. Opløsningen er efterhånden blevet så god, at vi kan se om bedene hjemme i forhaven er luede for ukrudt, og hvis det kniber, kigger vi på Streetview eller skråfoto.

Det har naturligvis givet nogle helt nye muligheder, at borgerne kan se planlægningen fra oven på luftfotos hjemme fra dagligstuen ved hjælp af computer og god internetforbindelse. Men internettet åbner også op for en række interaktive muligheder, således at borgerinddragelsen i forsamlingshuset kan suppleres med interaktion via internettet.

#### **4. Web 2.0 og sociale medier**

Internettet er nemlig i høj grad blevet ramme om interaktion, hvor det i sin vorden var præget af statisk envejskommunikation. I web 2.0 tidsalderen er nettet blevet en åben platform, hvor brugere kommunikerer, deler, udveksler, låner, "stjæler", bidrager, sætter elementer sammen på nye måder osv. Nogle kommuner har forsøgt at udnytte dette i planprocessen. Også blogs har været anvendt. F.eks. blev der oprettet en blog, hvor borgerne under processen frem mod udarbejdelse af lovgivning for danske nationalparker kunne diskutere og komme med forslag.

I Næstved Kommune forsøgte man sig med web-GIS i forbindelse med borgerdialogen om en plan for grønne områder og grøn struktur. Borgerne kom med omkring 100 forslag til rekreative tiltag plottet ind på et kort og beskrevet i varierende omfang. Samme interaktive tilgang via web-GIS anvendes på eksempelvis Naturstyrelsens "Ud i Naturen"-portal. Her kan borgerne oprette steder på det digitale kort og beskrive dem med tekst og billeder til glæde for andre

naturgæster. Det er dog et meget begrænset antal brugergenererede oplevelser, der er lagt ud på kortet. Sammenlignet med hvor meget der deles på eksempelvis facebook og Google – også geografiske steder – må det nærmest betegnes som larmende tavshed. Også i Næstved kommune var det ikke en ubetinget solstrålehistorie om aktivering af nye borgersegmenter i planprocessen pga. den nye teknologi. En del af forslagene var faktisk genereret i forbindelse med borgermøder om planen og havde altså afsæt i en helt traditionel måde at gennemføre borgerinddragelse på.

I forhold til befolkningens engagement i planlægning, så har moderne teknologi og web-GIS bestemt gjort viden om eksisterende planlægning lettere tilgængelig, og tilgængelig viden er netop en vigtig forudsætning for borgerinddragelse (Hansen, 2004). Men det er dog ikke automatisk ensbetydende med, at et bredt udsnit af befolkningen faktisk finder vej til den tilgængelige viden endsige reagerer på den.

#### **5. Den mobile platform**

Men måske rummer de mobile platforme nye muligheder. For få år tilbage var det forbeholdt de få at have en PDA med GPS. Men i dag er langt hovedparten af de telefoner, der sælges, smartphones, der fuldt ud matcher de fleste PDA'ere. Foruden telefoni kan de gå på internettet, de har store skærme og rummer i varierende grad hardware, der kan kombineres og anvendes af de programmer, altså applikationer eller i daglig tale "apps", som kan downloades til telefonerne. Det drejer sig oftest om kamera, GPS, gyroskop og kompas.

Smartphonen har først og fremmest været med til at sætte helt nye standarder for, hvordan et stigende antal danskere tilgår information. Vi vil have informationen her og nu, der hvor den giver mening, altså på stedet og/eller i situationen. Det gælder, når vi skal med bussen, metron eller toget (hvornår er næste afgang?). Eller når vi har brug for at finde stedet, f.eks. nær-



Figur 2. Eksempel på QR-kode, som en forbipasserende kan skanne med sin smartphone og derved ledes videre til eksempelvis applikation, her eksempel på den kommende Naturmobil-applikation, "Det naturlige Lolland", i Lolland Kommune. Illustration Bysted A/S.

meste restaurant eller toilet. Men det gælder også, når vi ønsker yderligere viden, om det vi ser, og der hvor vi står. Altså formidling om stedet på stedet.

Netop det faktum, at "borgeren" kan tilgå viden på stedet, udgør omvendt et potentiale for den/dem, der har noget at formidle. Stedet bliver vejen til borgeren eller brugeren. F.eks. kan en undseelig lille QR-kode pirre en forbipasserende, der ved at skanne koden tages videre til et univers af formidling, se figur 2.

## 6. Naturmobil og stiplanlægning

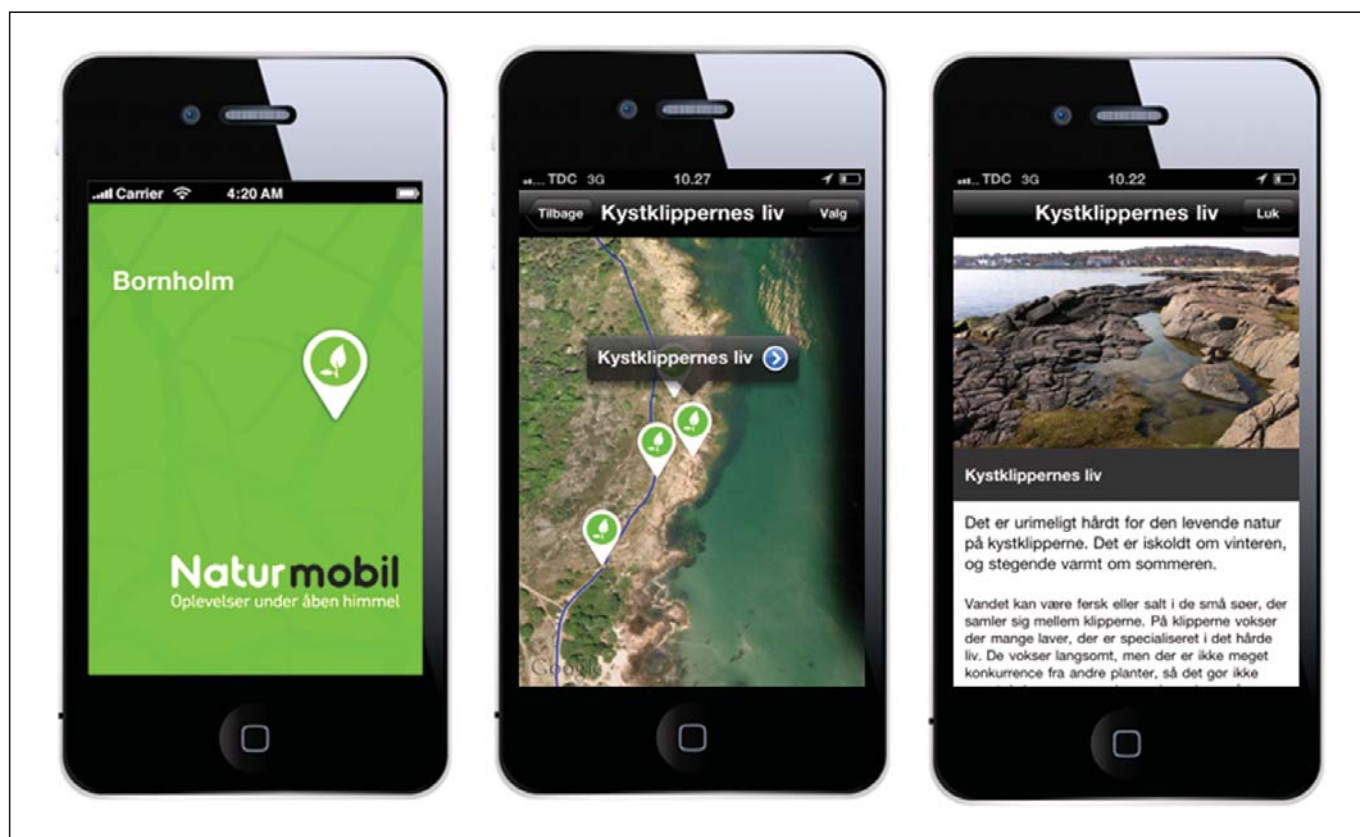
Det kunne f.eks. være til applikationen Naturmobil Bornholm, som Landskabsværkstedet har udviklet sammen med kommunikationsvirksomheden Bysted A/S. Den bygger på fælles teknisk platform, som andre udbydere også kan tilmelde sig. Applikationen blev i første omgang udviklet i forbindelse med Folkemødet på Bornholm i 2011, hvor en række lokale aktører

herunder Naturstyrelsen Bornholm, Bornholms Regionskommune og lokale museer gerne ville vise øen frem til deltagerne på Folkemødet. Siden er applikationen videreudviklet og nye "søsterapplikationer" er på vej i f.eks. med naturoplevelser i Lolland Kommune.

Naturmobilen indeholder billeder og små historier om steder, den giver forslag til ruter som man kan følge, serviceoplysninger og muligheder for at klikke sig videre til yderligere information, se figur 3. Den rummer også interaktive muligheder. Fotos som brugeren tager på stedet kan deles med andre brugere af Naturmobilen eller via facebook.

Netop kombinationen af stedbestedt information og interaktive muligheder gør det snublende nært ikke kun at formidle til brugeren, men også udfordre og spørge brugeren. Og eksempelvis anvende applikationen i forbindelse med borgerdialog i planlægningen. Al redigering foregår nemlig via CMS, så planlæggeren selv kan lægge f.eks. spørgsmål, billeder osv. til applikationen i en relevant høringsperiode, og så tage dem af igen derefter.

Ud over den "tilfældige" interaktion med borgere og brugere, så kan applikationen også anvendes til planlagte workshops eller vandringer. Skoleklasser eller grupper, som man normalt har svært ved at få i tale, kan sendes på "safari" og angive steder, som man lægger særligt vægt på i byens parker eller i landskabet, samt hvor man f.eks. ønsker sig nye faciliteter. Forslagene deles med foto og tekst bundet til geografiske koordinater, og det gør det let for planlæggeren at hitte rede på mange input. Netop denne fremgangsmåde diskuteres i øjeblikket i forbindelse med borgerinddragelsen i et større regionalt stiprojekt i Roskilde, Greve og Solrød kommuner, som bl.a. Nordea-fonden og Arbejdsmarkedets Feriefond har medfinansieret. Her tænkes applikationen anvendt til på den ene side at indsamle forslag til faciliteter og stiens udformning. På den anden side vil lo-



Figur 3. Naturmobil Bornholm viser øens natur frem med små historier langs forskellige ruter. Applikationen rummer også interaktive muligheder, som udbygges yderligere i den kommende version. Eksempelvis billeder kan deles med andre brugere eller via facebook.

kale borgere, foreninger mv. kunne registrere deres viden eller fortælle små historier om steder og seværdigheder langs stien, som vil kunne anvendes i den fremtidige formidling. Processen kan således kombinere indsamling af både forslag og brugergenereret viden om lokalområdet.

## 7. Udfordringer og perspektiv

Anvendelse af applikationer som f.eks. Naturmobil eller mobile websites på smartphones åbner nye muligheder for borgerinddragelse i planlægningen. Først og fremmest muligheden for, at interaktionen kan ske ude i landskabet eller i byens rum i samspil mellem den fysiske virkelighed og kort/luftfotos/information/spørgsmål. Men den kan forhåbentlig også ramme nogle af de borgere, som ikke åbner en kommunal hjemmeside og skriver et langt brev til kommunen eller dukker op til borgermøde.

Samtidig udvikles værktøjerne hele tiden. Augmentet reality er en af mulighederne. Her lægger man et ekstra lag ovenpå den virkelighed man ser på (Overgaard & Kefaloukos, 2011). Eksempelvis "planter" man en virtuel skov på et stykke landskab, hvor skovrejsning overvejes, eller man "bygger" huse i et potentielt byområde. Ved at pege telefonen mod område visualiseres de mulige tiltag som lag oven på den virkelighed, som telefonens kamera registrerer og/eller som man kigger hen mod. Helt i tråd med Lars Emmelins citat vil borgeren få mulighed for med egne øjne at se den "fremtid", som planlæggeren ønsker at "diskutere".

Naturligvis er den fagre nye verden ikke løsningen på alle udfordringer omkring borgerinddragelse i planlægningen. Som både underviser på universitet og med mange års tilknytning til højskoleverden og forenings-

livet, så bekender jeg mig selv til det talte ord og dialogen mellem mennesker. Men smartphones og apps rummer helt åbenlyse muligheder for at supplere borgermøder og andre former for mere traditionel borgerinddragelse, og sådanne kombinationer vil sandsynligvis blive udbredt mere i de kommende år.

### Litteraturliste:

Emmelin, Lars (1984): För at diskutera framtiden, behöver vi at se den. Plan, nr. 5-6.

Engelstoft, Sten (2009): Planlægning og byvækst: planlægningens udvikling i det 20. århundrede. I Engelstoft (red): Byen i landskabet – landskabet i byen. Geografforlaget.

Hansen, Henning Sten (2004): Geografisk Information i demokratiets tjeneste. Perspektiv nr. 6, 44-49.

Jensen, Sik Cambon & Jan Juul Jensen (2009): Geografisk kommunikation i Web 2.0 æraen. Perspektiv nr. 15, 24-31.

Kristensen, Søren Bech Pilgaard, Anne Busck & Søren Præstholt (2011): Landskabet i planlægningen – analyse af landskabets rolle i kommuneplanlægningen indtil kommunalreformen i 2007. Center for Strategisk Byforskning – Working Paper 22.

Overgaard, Bo & Pimin Konstantin Kefaloukos (2011): Augmented Reality. Perspektiv nr. 19, 23-28.

Sehested, Karina (2006): Bystyring og nye planlægningsformer. Når autoritet og hierarki møder netværksstyring. Center for Strategisk Byforskning – Working Paper 6.

Skov- og Naturstyrelsen/Ebeltoft Kommune (2005): Pilotprojekt Nationalparken Mols Bjerger – Styregruppens samlede rapport til miljøministeren. Findes på <http://www.danmarksnationalparker.dk/Mols/Udgivelser/Nationalparkrapporter.htm>

Vejdirektoratet (2006): Ny højklasset vej i Frederikssundfingeren. Supplerende VVM-redegørelse for en udbygning af Frederikssundsvej. Sammenfattende rapport. Rapport 309

### Fodnote

Det er svært at få eksakte tal på antallet af smartphones. Mens Danmarks Statistik i foråret 2011 viste, at der var smartphones i en tredjedel af alle hjem, så forudsagde en undersøgelse i december 2012, at antallet af smartphones vil overstige de ordinære typer i løbet af 2012, <http://www.bt.dk/digital/2012-bliver-smartphone-aar-i-danmark>.

### Om forfatteren

Søren Præstholt er geograf, PhD, og ansat i Landskabsværkstedet samt ekstern lektor på Institut for Geografi og Geologi, KU.