



09-01-2016

Sagsnr.
2015-0220649

Dokumentnr.
2015-0220649-5

Evaluering af bydelsplaner

Denne evaluering er udarbejdet på baggrund af tidligere evalueringsrapport (Als Research) fra 2010 og evaluering af den administrative proces i 2013 samt indmeldinger, der er kommet i form af høringsvar fra lokaludvalg, forvaltninger og fagudvalg i fbm. den politiske behandling af de to runder af bydelsplaner. I forbindelse med høring om nyt koncept for bydelsplaner opfordres lokaludvalgene til at udfylde et skema med oversigt over status på projekter i den seneste bydelsplan. Disse skemaer vil blive vedlagt evalueringen som bilag.

Beslutning om evaluering

Det blev med Borgerrepræsentationens (BR) godkendelse af bydelsplanerne i 2013 besluttet, at Økonomiforvaltningen (ØKF) senest i 2016 skal gennemføre en evaluering af bydelsplanerne med henblik på BRs beslutning om form og indhold af næste runde af bydelsplaner 2017 – 2020. Der har været udarbejdet bydelsplaner i to runder for år 2009 – 2012 og for år 2013 – 2016.

Denne evalueringen har primært et fremadrettet fokus, og skal bruges til at samle erfaringer fra de hidtidige bydelsplaner mhp. at identificere hvilke elementer, som ønskes medtaget eller ændret til de fremtidige bydelsplaner, der skal udarbejdes for 2017 – 2020. Det er ønsket, at det nye koncept for bydelsplaner, indeholder de elementer, som lokaludvalgene og forvaltningerne ser som brugbare for deres arbejde i bydelene.

Baggrund

Bydelsplanerne har to vedtagne hovedformål:

- At igangsætte en sammenhængende og fremadrettet dialog om byens udvikling mellem Borgerrepræsentationen og københavnere.
- At formulere lokale principper for bydelens fremtidige udvikling i relation til den gældende kommuneplan.

Bydelsplanerne godkendes af Borgerrepræsentationen, og blev i 1. runde vedlagt Kommuneplanen som bilag med status af handlings- og temaplaner, og har således ikke tilknyttet økonomi eller lovmæssige kompetencer.

Modtagerne af den 1. runde af bydelsplanerne var bredt formuleret borgere, politikere, forvaltninger og lokaludvalg.

Bydelsplanerne – både med og uden deciderede budgetforslag – er altid indgået som inspiration og baggrundsmateriale i BRs årlige budgetforhandlinger. Desuden har budgetønskerne i 2. runde bydelsplaner i en årrække været refereret i de årlige handlingsplaner,

og i fbm. budgetforhandlingerne for 2015 i en såkaldt byudviklingsredegørelse. Ved budgetforhandlingerne for 2016 indgik bydelsplanernes budgetforslag ikke på nogen systematisk måde udover som inspiration og baggrundsmateriale.

1. runde 2009 – 2012 (BR den 10. juni 2009)

Borgerrepræsentationen vedtog den 21. februar 2008 (BR 100/08) det første koncept for bydelsplanlægningen, hvorefter der blev udarbejdet bydelsplaner for 10 bydele i Københavns Kommune fra 2009 - 2011. I den 1. runde af bydelsplaner blev disse udarbejdet forskudt i 3 bølger. Kgs. Enghave og Vesterbro samt Indre By og Christianshavns var i første runde af bydelsplanerne udarbejdet som et samlet dokument.

Indhold og valg af temaer var mere frit lagt op til lokaludvalgene at vælge og prioritere end i 2. runde.

I 2010 blev der med bistand fra Als Research gennemført en evaluering af lokaludvalgene, og i den forbindelse blev bydelsplanerne også behandlet.

Efter afslutningen af denne 1. runde bydelsplaner blev der i evalueringen, herunder i evalueringsrapporten fra 2010, peget på følgende:

- Bydelsplanerne har stor støtte blandt alle aktører.
- Bydelsplanerne beskrives af politikerne som ”pejlemærke”, ”gennemarbejdede”, ”inspirerende”, ”visionære og iderige” og et bidrag som Borgerrepræsentationen ikke selv ville kunne levere.
- De præsenterer dels en faktuel viden om de enkelte områder og dels et politisk indblik i de fokusområder, som optager borgere og lokaludvalg.
- Bydelsplanerne i de pågældende lokaludvalg har givet en retning for arbejdet og en fokusering af indsatsområder, som er meget hensigtsmæssig, og som flere steder har været svagt udviklet forud for bydelsplanarbejdet.
- Processen med bydelsplanerne har haft positiv effekt for lokaludvalgene selv, dels ved at gøre dem dygtigere og mere kompetente samarbejdspartnere, og dels ved at de er ophav til et produkt, som de kan bruge fremadrettet i det videre arbejde i bydelene.
- Processen set fra både forvaltningerne og fra lokaludvalgenes side har betydet en større viden om og kendskab til hinanden. Dette ses som helt afgørende for etableringen af netværk og dermed udfyldelsen af lokaludvalgets rolle som bindeled.
- Arbejdet med bydelsplaner har haft stor betydning for konsolideringen af lokaludvalgene og for deres borgerinddragelse.

- Det er ligeledes ØKFs opfattelse, at bydelsplanerne er et godt værktøj til at sikre lokale input fra bydelene til kommunens overordnede planlægning og udvikling af projekter i byen.
- Af kritikpunkter blev fremført, at BR ikke i tilstrækkelig grad tog bydelsplanerne til sig, og at bydelsplanerne var meget omfangsrige, og det derfor var vanskeligt at aflæse, hvad der var i fokus og højest prioriteret i bydelen.
- Forventningerne til produkt og modtagere er behæftet med en vis usikkerhed hos mange, særligt omkring det videre forløb og status af bydelsplanerne.
- I denne forbindelse peger mange lokaludvalg også på, at det svækker bydelsplanernes legitimitet og status, at der ikke følger penge med til realisering af bare nogle af planerne og ideerne.
- Der er usikkerhed omkring, i hvilken grad de opstillede mål og planer kan og vil blive ført ud i livet. Fra flere politikere nævnes det, at vægtige, gennemarbejdede og realistiske argumenter for ønsker fremført i bydelsplanen bliver hørt og kan resultere i faktisk handling.
- Evalueringsrapporten fra 2010 konkluderede efter afslutningen af 1. runde, at målet med bydelsplanerne er uklart, og at det dermed også er uklart, om bydelsplanerne retfærdiggør ressourceforbruget, uanset hvor positivt processen anskues.

På den baggrund blev det med budget 2011 besluttet, at ØKF og TMF, i en dialog med lokaludvalgene, skulle udarbejde et nyt koncept for bydelsplanlægningen med fokus på, at planerne skulle være anvendelige og handlingsorienterede.

2. runde 2013 – 2016 (BR den 23. maj 2013)

Borgerrepræsentationen godkendte den 9. februar 2012 det nuværende koncept for bydelsplaner i København, og det blev besluttet, at der skulle udarbejdes bydelsplaner for samtlige lokaludvalg. Der er således udarbejdet 12 bydelsplaner i 2. runde. Indholdet i bydelsplanerne falder i to overordnede dele:

- 1) Lokaludvalgets vision og udviklingsstrategi for bydelen.
- 2) Et projektkatalog med konkrete projektforslag inden for kommuneplanens tre overordnede temaer – Et godt hverdagsliv, København som metropol for grøn vækst og Viden og erhverv – som kan fungere som indspil til de næste fire års budgetforhandlinger.

I 2. runde blev der på baggrund af evalueringen af de første bydelsplaner arbejdet med en tættere kobling til plan og budget på Rådhuset. Der blev opstillet en mere stram fælles skabelon for bydelsplanerne, som skulle besvare temaerne i kommuneplanen, og der skulle opstilles en prioriteret liste over budgetforslag inden for de

3 temaer fra kommuneplanen. Bydelsplanerne kom tilsammen til at indeholde i alt 173 budgetforslag.

Projektforslagenes indhold er udviklet og udarbejdet af lokaludvalgene og er blevet kvalificeret indholdsmæssigt og økonomisk af forvaltningerne efter fagområde. Der er af ØKF tilføjet et appendiks i bydelsplaner, som er udarbejdet i samarbejde med de øvrige forvaltninger, hvorefter de 173 projektforslag er fordelt i 3 kategorier:

- A: Projektforslag, som indgår i forvaltningernes videre arbejde.
- B: Projektforslag, som skal videreudvikles af lokaludvalgene, evt. i samarbejde med forvaltningerne.
- C: Projektforslag, som er i modstrid med politisk vedtagne planer/strategier/politikker.

Projektforslagene fordelte sig mellem de tre kategorier med 115 forslag i kategori A, 46 i B og 12 i C, og fordelingen blev foretaget i samarbejde med forvaltningerne.

Bydelsplanernes budgetønsker har i 2. runde bydelsplaner været gengivet i først de årlige handlingsplaner, dernæst i fbm. budgetforhandlingerne for 2015 i en såkaldt byudviklingsredegørelse. Ved budgetforhandlingerne for 2016 indgik bydelsplanernes budgetforslag ikke på nogen systematisk måde i budgetforhandlingerne udover som inspiration og baggrundsmateriale.

BR godkendte i maj 2013 lokaludvalgenes bydelsplaner som udtryk for lokaludvalgenes visioner for de respektive bydele og som supplement til de tidligere bydelsplaner samt godkendte, at bydelsplanernes visioner og udviklingsstrategier kan inddrages i forvaltningernes videre arbejde, herunder i forslag til budgetforhandlingerne. BR er ved behandlingen af bydelsplanerne ikke forpligtet til at godkende projektforslagene, men kan tage disse til efterretning og lade projektforslagene indgå i udvalgenes budgetprocesser i de kommende fire år, som bydelsplanerne dækker.

Efter afslutningen af udarbejdelsen af den seneste runde af bydelsplaner blev der i 2013 foretaget en administrativ evaluering, som gennemførtes umiddelbart efter afslutningen af processen i foråret 2013 i forvaltningerne, lokaludvalgene og lokaludvalgs sekretariatene. I denne evaluering og i fbm. den politiske behandling af bydelsplanerne blev peget på følgende styrker og svagheder ved bydelsplanarbejdet:

- De politiske fagudvalg er positive over for det arbejde, som lokaludvalgene har stået for i udarbejdelsen af bydelsplanerne og udtrykker tilfredshed med, at de fleste lokaludvalg har arbejdet

med alle områderne og i de fleste tilfælde har projektforslag, som kommer med input til alle forvaltningernes opgaver.

- Bydelsplanerne udgør et godt udgangspunkt for en sammenhængende og fremadrettet dialog om byens udvikling mellem BR, forvaltningerne, lokaludvalgene og københavnernes i de forskellige bydele.
- Bydelsplanerne giver brugbar viden om forskellige byområders særlige karakteristika, potentialer og behov til brug for eksempelvis arbejde med nye lokalplaner, igangsættelse af områdefornyelse mv.
- Borgerinddragelsesfasen, som bydelsplanerne forudsætter, er vigtig og givtig for lokaludvalgene, og det fremhæves som positivt at få lov at arbejde med visioner og mangfoldighed.
- Bydelsplanerne giver mulighed for at formulere lokale principper for bydelens fremtidige udvikling i relation til de gældende politiske målsætninger i kommunen.
- Nogle lokaludvalg havde lige afsluttet første bølge af bydelsplaner, mens det for andre lå et par år tilbage. Det gav forskel i engagement både i lokaludvalgene og i muligheden for at lave borgerinddragelse igen.
- Nogle lokaludvalg og lokaludvalgssekretariater anså skabelonerne som en hjælp til at strukturere arbejdet, men et flertal oplevede alligevel skabelonerne som for snærende og som en hindring for, at man i bydelen kunne lave den bydelsplan, som man ønskede.
- De mange forskellige kategoriseringer i 2. runde virkede som en spændetrøje.
- Skabelonens krav om at knytte planerne til kommunens overordnede planlægning og politikker i form af den daværende kommuneplans temaer, blev af flere oplevet som kunstig.
- Generelt stor modstand i lokaludvalgene mod at skulle prioritere de 15 projektforslag.
- I forvaltningerne var der en opfattelse af, at 15 projektforslag var for mange. Nogle lokaludvalg ville dog gerne kunne have mere end 15 projekter med.
- Alle parter har givet udtryk for, at udarbejdelse af bydelsplaner er et meget ressourcekrævende arbejde. Det var en stor opgave for lokaludvalgenes sekretariater at udarbejde den seneste runde af bydelsplaner. Opgavefordelingen mellem CBU, lokaludvalgenes sekretariater og fagforvaltningerne var ikke tydelig fra starten.
- Frustration over manglende opmærksomhed fra BR for planerne og den borgerinddragelse, som blev udført af nogle lokaludvalg i processen. Igen en oplevelse af at BR ikke tager bydelsplanerne tilstrækkeligt til sig, så de får direkte effekt på budget og planlægning.

Opsamling og anbefaling

Der skal arbejdes videre med de særlige og positive bidrag, som bydelsplanerne kan give til BR og forvaltningerne, og arbejdet med

bydelsplaner skal fokusere på det, der giver værdi og mening for lokaludvalgene og borgerne. Herunder:

- Bydelsplanerne som ”pejlemærke”, ”inspirerende”, ”visionære og ideoerige” ud fra et særligt lokalt kendskab, som kommunen centralt ellers har svært ved at få kendskab til. Politisk indblik i de fokusområder, som optager borgere og lokaludvalg.
- Bydelsplanerne som en proces og et produkt, der giver lokaludvalget retning for deres arbejde, fokusering af indsatsområder og inddragelse og mobilisering af borgerne.
- Bydelsplanerne som visionsdokumenter, der beskriver ønsker til udvikling i bydelen, og mobiliserer borgerne omkring disse indsatser. Fra politisk side peger evalueringen af 1. runde på, at der lyttes til de ønsker, der fremføres i bydelsplaner, hvis der er vægtige, gennemarbejdede og realistiske argumenter – samt engagerede borgere. Derfor bør næste runde bydelsplaner være et redskab til at mobilisere borgerne omkring de projekter, der prioriteres lokalt.
- Bydelsplanernes visioner og udviklingsstrategier inddrages i forvaltningernes overordnede planlægning og videre arbejde, herunder i forslag til budgetforhandlingerne.
- Det store ressourcetræk, der – i 2. runde – er lagt i bydelsplanernes 173 deciderede budgetforslag fra både lokaludvalgene og forvaltningernes side i at kvalificere og tilrette budgetforslag, står ikke mål med output, da de 173 forslag kun har sat et begrænset aftryk på budgetaftalerne, idet budgetforhandlingerne ikke tager udgangspunkt i bydelsplanerne.
- Ambitionen om at koble bydelsplanerne tættere op på kommuneplanen fik mere karakter af en top down styring frem for det ønskede formål om at formulere lokale principper for bydelenes fremtidige udvikling.
- Koblingen mellem lokaludvalg og Borgerrepræsentationen skal beskrives mere tydeligt. Lokaludvalgene er en politisk enhed, og bydelsplanerne kan bruges til at styrke den politiske dialog mellem BR og borgerne i bydelene – og dermed lokaludvalget som bindeled.
- Det er på den baggrund Økonomiforvaltningens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at gentænke bydelsplanernes indhold fra at være stramt koblet op på temaerne i kommuneplanen og kommunens budgetskabelon til i stedet at være et lokalt visions dokument, der udfolder lokaludvalget og borgernes visioner, prioriteter og konkrete arbejdsprogram.

Bilag

- Oversigt over status på projekter i den seneste bydelsplan