

12. Lokalt forankrede og samarbejdsdrevne landskabsstrategier – både mål og middel for lokal landdistriktsudvikling

Af professor Jørgen Primdahl, lektor Lone Kristensen og forsker og projektkoordinator Kamilla Hansen Møller, Skov & Landskab, Københavns Universitet

Indledning

Brugen af og holdningen til det åbne lands kulturlandskaber ændrer sig i disse år som alt muligt andet. Det samme gør udfordringerne og rammerne for den fysiske planlægning, landdistriktpolitikken og naturforvaltningen. Øget international konkurrence på fødevaremarkedet og afkobling af landbrugsstøtten fra produktionen er to vigtige faktorer, som påvirker den landbrugsstrukturelle udvikling og dermed landskaberne. Udviklingen går først og fremmest i retning af større, mere specialiserede landbrug, men parallelt hermed også imod flere brug med en mere diversificeret produktion med fokus på kvalitet og bæredygtighed. Samtidig tyder meget på, at der sker en regional differentiering af produktionen med en intensivering af produktionen i regioner med gode vilkår for landbrugsproduktion, mens produktionen i områder med dårlige betingelser for landbrug ekstensiveres eller helt opgives. Såvel intensivering som opgivelse af landbrugsproduktion kan betyde forringelser af natur- og landskabsværdier.

En stigende urbanisering i bred forstand påvirker også kulturlandskaberne gennem fraflytning, især af unge, der søger mod byen efter uddannelse og jobs. Flytter folk den anden vej, dvs. fra byen til landet og fastholder deres arbejde i byen (eller flytter på landet med en pension optjent fra tidligere beskæftigelse i byen), kan man også betragte det som en urbanisering af landet, fordi de økonomisk og kulturelt stadig er tilknyttet byen. På engelsk taler man om 'counter-urbanisation' og i litteraturen betragtes det som en form for urbanisering (Antrop 2004, Champion 2001). Områder, som ikke er attraktive for bosætning, og som samtidig oplever stor fraflytning, risikerer at komme i en negativ spiral med faldende udbud af service og gode boliger samt en accelererende forringelse af den lokale økonomi og lokalsamfunde-

nes sociale kapital. Omvendt kan områder udvikle sig til attraktive og vel-fungerede lokalsamfund, hvor tilflytning indgår som en af flere faktorer i en positiv udvikling. Urbaniseringen påvirker kulturlandskaberne på flere måder, først og fremmest ved at give ikke-landbrugsmæssige funktioner som bosætning, friluftsliv samt værdier knyttet til natur og landskab andre betydninger end tidligere.

Skal man forstå udviklingstendenserne i såvel livsvilkårene som landskaberne, er det nødvendigt at inddrage både de landbrugsstrukturelle tendenser og urbaniseringen i sammenhæng (Busk m.fl. 2004, Primdahl og Swaffield 2010). Dette er en udfordring, ikke kun for forskningsmiljøerne, som er specialiserede i enten det ene eller andet område, men også for den offentlige planlægning og forvaltning.

De nye udviklingstendenser udfordrer selvsagt den traditionelle planlægning. Med strukturreformen fik kommunerne ansvaret for det åbne land overdraget fra amterne og har herved fået øget mulighed for at arbejde mere lokalt og helhedsorienteret med det åbne land og de forskellige funktioner, der knytter sig til landskaberne. En vej at gå i dette arbejde er at udvikle landskabsstrategier for lokale områder, fx et sogn eller få sogne inden for samme område. Vi har tidligere argumenteret for, hvordan landskabet er et fint udgangspunkt for en helhedsorienteret planlægning i det åbne land (som bydele er det i den lokale byplanlægning) og bør ses som en central ramme for udviklingen i bl.a. den enkelte landsby eller et eller flere sogne (Primdahl m.fl. 2007). Med udgangspunkt i et igangværende forskningsprogram, DIAPLAN, skriver vi i dette kapitel om 'landskabsstrategier' som både mål og middel i den kommunale planlægning. Formålet med kapitlet er først og fremmest at introducere 'landskabsstrategier' som et middel i den kommunale planlægning og som et redskab for lokalsamfundene i det åbne land. Vi indleder med en beskrivelse af programmet.

DIAPLAN – dialogbaserede projekter i kulturlandskabet

Hovedformålet med DIAPLAN er at bidrage til udvikling af nye modeller for kulturlandskabets forvaltning og planlægning. Med 'modeller' menes både konkrete forslag til projektløsninger, dvs. specifikke forslag til indretningen af fremtidens kulturlandskaber og metoder til udformning og gennemførelse af sådanne projekter, herunder metoder til inddragelse af lods-ejere, borgere samt øvrige interessenter.

Fire konkrete projekter fordelt på fire kommuner udgør programmets omdrejningspunkt eller 'laboratorium': "Lokalpark for Sønderlem Vig og Flyndersø" (Skive), "Landsby og landskab" (Morsø), "Landbrugets frem-

tid i Jammerbugt kommune” (Jammerbugt) og “GeoPark Odsherred” (Odsherred). Tilsammen udgør de fire projekter typiske eksempler på tværfaglige projekter for det åbne land, som i disse år vinder øget udbredelse i de danske kommuner.

Programmet løber i perioden medio 2010 til slutningen af 2013. I den første del rettes fokus hovedsageligt på understøtning og udvikling af de enkelte projekter, idet der samtidig eksperimenteres med forskellige processer og tilgange til projektløsninger. I denne periode afholdes forskellige faglige arrangementer på tværs af projekterne, hvor temaer som eksempelvis kulturmiljø, landbrugets fremtid og friluftslivet er omdrejningspunktet. Disse arrangementer fremmer muligheden for diskussion og erfaringsudveksling på tværs af fagdiscipliner og institutioner. Ud over de fælles aktiviteter er der projektunderstøttende aktiviteter tilpasset hver enkelt af de fire kommuner i form af undersøgelser, analyser, workshops samt diskussion og identificering af konkrete planløsninger. Afprøvning af nye modeller for samarbejde og dialog mellem kommune, borgere, eksterne fagfolk og øvrige interessenter vægtes højt, og eksperimenterne centrerer sig især om forskellige metoder og teknikker til udvikling af forskellige former for landskabsstrategier. I den sidste del af den treårige periode rettes fokus på formidling af resultater og viden, som er skabt i de enkelte projekter. Dette er med til at sikre, at landets øvrige kommuner kan få gavn af erfaringerne.¹

Landskabsstrategier anskuet fra et teoretisk perspektiv

I planlægningen for det åbne land har der længe været efterspurgt en mere helhedsorienteret og proaktiv planlægning, der i højere grad end den planlægning, vi kender fra amternes regionplanlægning, forholder sig til stedets karakter og funktioner. En samarbejdsdrevet og strategisk plantilgang kunne efter vores opfattelse være en vej til fornyelse af planlægningen for det åbne land.

Ifølge Faludi og Van der Valk (1994) er en *traditionel* plan en form for ‘blue print’, dvs. en plan, der relativt detaljeret foreskriver, hvilke ting der skal eller kan foregå, hvor og hvordan. Succeskriteriet for en sådan planproces følger en mål-middel rationalitet, hvor man forventer at få det ud af processen, som er bestemt i planen. En *strategisk* plan er derimod en plan, der handler om at få de (som regel mange) berørte aktører, der som ud-

1 DIAPLAN er dels finansieret af de fire kommuner, dels støttet fra Realdania, Tips- og lottomidler, Region Sjælland, Videncentret for Landbrug, Skejby, Syddansk Universitet samt Skov & Landskab KU. Procesforløb og resultater formidles løbende på www.diaplan.dk

gangspunkt har hvert deres beslutningsunivers, til at bevæge sig i den samme retning. En strategisk plan er således mere en ramme for forhandling, og dens indhold består i højere grad af mål og konkrete visioner, som der er nogenlunde enighed om, og som er retningsgivende frem for bestemmende. Succeskriteriet for en strategisk plan er derfor især, om planen har været god som reference for de mange efterfølgende processer om konkrete projekter og beslutninger, der påvirker det pågældende område (Mastop 2000, Faludi og Van der Valk 1994). En landskabsstrategi skal på den baggrund kunne fungere som en samlende ramme for såvel den offentlige forvaltning som for de lokales (individuelle og fælles) initiativer og daglige praksis.

I vores forståelse af en samarbejdsdrevet og strategisk plantilgang er vi inspireret af den engelske planlægningsforsker Patsy Healey, som anlægger en kommunikativ og samarbejdsdrevet tilgang til, hvad hun kalder 'collaborative planning' (Healey 1998). En sådan tilgang, der ser planlægning som *både* en form for konflikthåndtering og en fælles skabelse af 'stedet' (*place making*) indebærer, at de, der vil blive berørt af planerne, involveres i processerne. Planlægningen fungerer som en arena for diskussion af de interesser og værdier, der er i spil, og som sådan tillige som arnested for nye ideer til forandring (Healey 2003). En forudsætning for at etablere gode arenaer for sådanne diskussioner er, at dominerende magtforhold (der altid vil være indlejret i samarbejdsrelationer) problematiseres og udfordres. Centrale spørgsmål er her: Hvordan påvirker den konkrete situation den måde, hvorpå vi definerer og søger at løse 'planproblemet'? Og hvem er de potentielle vindere og tabere i den igangsatte proces?

Mens konkrete planprojekter sigter mod bestemte forandringer (eller 'beskyttelser') handler strategiske planer mere om rammerne for sådanne projekter. Healey (2009) fremhæver fire dimensioner, som normalt vil indgå i udviklingen af en strategi: 1) mobilisering af interesse for 'helheden', 2) afdækning af den konkrete planlægningskontekst, 3) mobilisering og kvalificering af viden, og 4) udvikling af strategiske rammer og udvælgelse af konkrete handlinger/projekter. Vi vender tilbage til de fire dimensioner, som i øvrigt indholdsmæssigt er tæt forbundne og i praksis overlapper hinanden, både hvad angår indhold og tid.

Praktiske erfaringer med landskabsstrategier

Det praktiske arbejde med samarbejdsdrevne strategier for et lokalområde er ikke nyt. Inden for byplanlægningen og de såkaldte kvarterløftsprojekter er der siden starten af 1980'erne høstet mange erfaringer med samarbejde om udarbejdelse af planer og strategier for udvikling og fornyelse af boligom-

råder. Også i forbindelse med landsbyudvikling og -fornyelse er der høstet en del erfaringer det sidste årti. Bl.a. har man i Vejle Kommune, med støtte fra Socialministeriet, udarbejdet en metode til borgerinddragelse inspireret af den amerikanske ABCD-metode (*Asset Based Community Development*) og tilpasset danske forhold. Metoden har i Vejle Kommune været benyttet til bl.a. udvikling af belastede boligområder i Vejle by, men også til udvikling af programmer for tre landsbyer i kommunen (Vejle Kommune 2010).

I forbindelse med Miljøministeriets og Realdanias program om udvikling af nye former for planlægning, det såkaldte 'Plan09-program', blev der for fem lokalområder i Skive Kommune formuleret strategier for de enkelte områders udvikling med fokus på landskabet. Som led i dette arbejde blev der eksperimenteret med at kombinere forskellige lokalt styrende planprocesser. Hovedaktørerne var fem lokale arbejdsgrupper, der løbende fik inputs (analyser og ideer) fra eksterne eksperter (Kristensen og Primdahl 2010).

Endelig indgår formulering af strategier som en central del af alle fire projekter i DIAPLAN. Med udgangspunkt i Healeys fire dimensioner giver vi i det følgende nogle eksempler på konkrete processer, som kan understøtte arbejdet med landskabsstrategier samt nogle foreløbige erfaringer fra DIAPLAN.

Mobilisering af interesse for 'helheden'. Hvad handler planopgaven om? Og hvordan mobiliseres der interesse for projektet i sin helhed? At sikre sig en bred interesse og opbakning for projektet er vigtigt både for at undgå modstand og for at sikre sig støtte til realiseringen. Dette gælder, hvad enten initiativet er født i et lokalsamfund, i en lokal forening eller i kommunens forvaltning. I tre af DIAPLAN-projekterne har vi gennemført en fortællings-workshop, hvor eksterne eksperter gav hver deres faglige bud på en sammenhængende fortælling, bl.a. med det formål at skabe interesse for projektet. I det ene tilfælde (Mors) var den primære målgruppe interesse-rede borgere i sognet, og her kom den efterfølgende diskussion bl.a. til at handle om, hvordan man lokalt kunne bidrage til at styrke interessen for landskabet. De to andre workshops (Skive og Odsherred) blev afholdt for et bredt udsnit af ansatte i forvaltningen, bl.a. fra natur-, planlægnings- og udviklingsafdelingerne, og her handlede det i første omgang om at give de deltagende forvaltere og planlæggere en fælles oplevelse af forskellige faglige tilgange til projektområdet og fremtidige udviklingsmuligheder. I Skive blev der efterfølgende afholdt offentlige 'fortællingsforedrag' om området i samarbejde med folkeuniversitetet.

Afdækning af den konkrete planlægningskontekst. Opgaven er her at afdække de sociale og materielle ressourcer i planområdet og deres tilstand.

Konkret handler det bl.a. om at skabe klarhed om, hvem aktørerne er, hvilke kompetencer de har, og hvordan det fysiske landskab fremtræder og fungerer. Men det handler også om at afdække, hvilke værdier der er i spil, samt hvorfor og hvordan, de er det. Det er desuden vigtigt med en overordnet afklaring af, hvor man vil hen, herunder en afklaring af, hvilke overordnede problemstillinger man er i gang med at løse samt fra hvilke og hvis perspektiver. I projektet om landbrugets fremtid i Jammerbugt kommune har det været et kerneproblem fra starten at etablere en fælles forståelse af, hvad 'landbrugets fremtid' rummer af problemstillinger. Det har derfor været en central opgave at få de kommunale afdelinger, involverede kommunalpolitikere, landbrugets organisationer samt repræsentanter fra andre relevante foreninger til at tale samme sprog – ikke nødvendigvis blive enige i første omgang, men til at forstå hinanden, når der diskuteres 'landbrugets fremtid'. På den baggrund blev der afholdt en teaterworkshop i samarbejde med Dacapo-teatret, hvor forskellige perspektiver på landbrugets fremtid kom på scenen og blev diskuteret igennem, ligesom der har været afholdt en temadag i bus gennem kommunens landbrugsområder.



Lihme landsby i Vestsalling en sommerdag i 2009. Området var i perioden 2007-2009 med i det såkaldte Plan09-program, hvor man forsøgte at finde nye måder at gennemføre lokalt drevne planprojekter i det åbne land. Dette arbejde har dannet udgangspunkt for ideerne præsenteret i artiklen. Foto: Jørgen Primdahl, 2009.

Mobilisering og udvidelse af den relevante viden. En central opgave i enhver plansituation er at etablere det nødvendige vidensgrundlag. Landskabet er komplekst og omfatter både naturbetingede og kulturelle processer. Der er derfor behov for at gøre brug af både fagprofessionel viden om landskabet, dets tilstand og udnyttelse (dvs. både natur-, samfunds- og humanvidenskaber kan komme i spil) såvel som mere lokalt baseret hverdagsviden om det liv, der udspiller og har udspillet sig i landskabet. Udvidelsen eller berigelsen af relevant viden handler om at skabe 'rum' til, at de forskellige former for viden kan blive bragt i spil sammen på en konstruktiv måde i forhold til den konkrete situation. De ovennævnte fortællinger om landskabet har på den baggrund også været set som et middel til at bringe forskellige former for viden sammen og bringe viden udefra ind i processen. Ekskursioner til forskellige nøglelokaliteter eller gennem særlige ruter har i alle fire projekter ligeledes været brugt til at bringe lokal og ekstern viden i samspil. Herudover har vi gennemført flere konkrete undersøgelser, hvor vi systematisk indhenter oplysninger om landskabets forskellige anvendelser og funktioner, og hvor vi gennem interviews af landbrugere og skovejere også spørger om deres egne opfattelser af værdier (og problemer) i de pågældende landskaber.

Udvikling af strategiske rammer og udvælgelse af konkrete handlinger/projekter. Udfordringen her ligger i at udvikle og udvælge en eller flere ideer, som kan fungere som 'samlingspunkt' for strategien, og som har en så overbevisende kraft, at de kan bruges til at afgrænse eller guide efterfølgende beslutninger eller delprojekter. Fingerplanen for København er et kendt eksempel på en strategisk ramme, som har haft stor indflydelse på – og som stadig fungerer som reference for – nye planer og projekter. Når det lykkes at identificere, formulere og skabe accept om sådanne samlende rammer for udviklingen, kan de medvirke til at sætte gang i en positiv udviklingsspiral, hvor det ene projekt understøtter det andet. I Odsherred-projektet arbejder man med ideen om en 'geopark', dvs. et område, der rummer særlige tydelige og vigtige geologiske lokaliteter, som der skabes gode adgangsforhold til, og som formidles på forskellig vis. GeoPark Odsherred søges optaget i Unesco's internationale netværk af geoparker og selve ideen om udpegningen af 'GeoPark Odsherred' danner således det samlende udgangspunkt for det efterfølgende udviklingsarbejde, der foregår i krydsfeltet mellem lokale initiativer, kommunale udviklingsplaner og eksterne eksperter.

Perspektiver og grænser for landskabsstrategier

Sammenfattende kan lokalt forankrede strategier for landskabets fremtid – hvad enten det er i regional skala (for en nationalpark fx) eller for et landsogn med landsbyen i midten – fungere som både samlingspunkt og vejviser for de mange beslutninger og handlinger, der samlet skaber udviklingen inden for et område. I mange større byer har man gjort sig de nødvendige erfaringer, og byfornyelse sker i dag som regel inden for en samlet strategisk platform, som både er et dokument og (især) en proces, hvor meninger brydes og ideer udvikles.

Som beskrevet ovenfor bliver der inden for det åbne land eksperimenteret livligt i disse år med sådanne strategier. Der er dog stadig meget at lære – dels om processerne, der er anderledes end i byerne, fordi drivkræfter, netværk og magtforhold fungerer forskelligt, dels om selve indholdet i strategierne, dvs. om landskabernes fremtidige funktioner og indretning, som i langt højere grad end i byerne fungerer i tæt forbindelse med naturgrundlaget og de processer, der knytter sig hertil.

På nuværende stadiet mener vi, at man med rimelig sikkerhed kan drage konklusioner om tre aspekter ved landskabsstrategier.

For det første er en landskabsstrategi med et kombineret lokalt og offentligt (kommunalt) ejerskab et særdeles nyttigt redskab, når det handler om at koordinere og kombinere tiltag – et redskab, som i sig selv bidrager til opbygning og 'vedligeholdelse' af lokalsamfundet. Man kan imidlertid ikke på forhånd vide, hvor langt man kan nå med hensyn til enighed og ambitioner om fælles mål. Redskabet i sig selv er derfor ingen garanti for et sikkert resultat.

For det andet er det ressourcekrævende at deltage i et strategiarbejde. Lykkes det, kan man til gengæld være ret sikker på, at strategien er langtidsholdbar og selvsmørende i den forstand, at den som en fælles ramme altid vil være til diskussion og løbende blive revideret. Det er således en forudsætning, at der – både i lokalsamfund og i kommunen – er villighed til at investere tid og midler i strategiprocessen.

For det tredje er det også klart, at man ikke kan løse alle konflikter og sikre alle værdier med landskabsstrategier, som er blevet til gennem lokalt samarbejde. Fx skal drikkevandsforsyningen selvfølgelig sikres – også selv om man lokalt i de enkelte indvindingsområder måske ikke kan blive enige. Derfor er lovgivning og andre top-down-beslutninger nødvendige. Men de udelukker jo ikke, at man *inden for* sådanne forudsætninger kan samarbejde lokalt om det fremtidige landskab, som det på forbilledlig vis er sket ved drikkevandsområdet Dragstrup ved Aalborg, hvor man – kommunen og

Miljøministeriet – efter en uheldig start fik hul på samarbejdet med de lokale ejere og brugere. Top-down fastsatte rammer er derfor ofte nødvendige, men rummer samtidig risiko for, at man lokalt ikke vil være aktive medspillere – eller internt bliver så uenige, at der i realiteten ikke er grundlag for fælles projekter drevet frem nedefra.

Sammenfattende ser vi arbejdet med landskabsstrategier som et supplement til den generelle regulering i det åbne land, som en måde at integrere mål og midler i kommuneplanlægningen og landdistriktspolitikken, og endelig som et – blandt flere – midler til at opbygge og vedligeholde lokalsamfund på landet.

Referencer

- Antrop, M. (2004) "Landscape change and the urbanization process in Europe". *Landscape and Urban Planning*, vol. 67: 9-26.
- Busck, A., Kristensen, S.P., Praestholm, S., Reenberg, A. & J. Primdahl (2006) "Land system changes in the context of urbanization: Examples from the peri urban area of greater Copenhagen". *Danish Journal of Geography*, vol. 106, nr. 2: 21-34.
- Champion, T. (2001) "Urbanisation, suburbanisation, counterurbanisation and reurbanisation". I: R. Paddison (ed.) *Handbook of Urban Studies*, s. 143-161. Sage Publications, Oxford.
- Faludi, A. & A. van der Valk. (1994) "The concept of planning doctrine". I: *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, s. 7-25. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Healey P. (1998) "Collaborative planning in a stakeholder society". *Town Planning Review*, vol. 69, nr. 1: 1-21.
- Healey, P. (2003) "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation". I: S. Campbell and S. S. Fainstein (red.) *Readings in Planning Theory*, s. 237-255. Blackwell Publishing, Oxford.
- Healey, P. (2009) "In search of the "strategic" in spatial strategy making". *Planning Theory & Practice*, vol. 10, nr. 4: 439-457.
- Kristensen, L. & J. Primdahl (2010) "Det åbne lands planlægning – danske erfaringer med nye kommuneplanprocesser". *Kart og Plan*, vol. 70: 311-320.
- Mastop, H.J.M. (2000) "The performance principle in strategic planning". I: W. Salet & A. Faludi (red.) *The Revival of Strategic Planning*, s. 143-155. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Amsterdam.

- Primdahl, J. & S.R. Swaffield, red. (2010) *Globalisation and Agricultural Landscapes: Change Patterns and Policy Trends in Developed Countries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Vejle Kommune (2010) *Landsbyfornyelse forankret lokalt – Trin for trin manual for udvikling af program for byfornyelse i landsbyer*. Socialministeriet, København.

Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet

Viden, cases, teorier

Red. af Gunnar Lind Haase Svendsen

SYDDANSK UNIVERSITETSFORLAG 2013

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2013
Sat og trykt af Specialtrykkeriet Viborg A/S
Omslag: Donald Jensen, Unisats ApS

ISBN 978 87 7674 656 8

Billedet på side 111: © Allan Otte/billedkunst.dk

Livsvilkår og udviklingsmuligheder på landet er trykt med støtte fra:
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

MINISTERIET FOR
BY, BOLIG OG
LANDDISTRIKTER



Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

Tlf. 6615 7999
Fax. 6615 8126
www.universitypress.dk

