

Faglig evaluering af Skive Kommunes deltagelse i Plan09

Projektets titel

Multifunktionelle jordbrugslandskaber – strategier, værktøjer og processer. Et Plan09-eksempelprojekt om udvikling af nye former for planlægning i det åbne land.

Kort om projektet

Projektet handler om udvikling af nye modeller for planlægning af multifunktionelle jordbrugslandskaber. På processiden handler projektet om, hvordan borgerne, med input fra kommune og eksterne eksperter, kan støttes i udarbejdelsen af lokalt forankrede planer (*lokale udviklingsplaner*) og visioner for det lokale landskab, og om hvordan disse planer kan indgå i kommunalplanlægningen for det åbne land. På indholdssiden drejer det sig om konkrete planforslag til, hvordan de forskellige landskaber kan/bør anvendes og struktureres.

De lokale udviklingsplanplaner har tre overordnede outputs i forhold til kommunens planlægning og administration:

- Ønsker til en langsigtet overordnet udvikling for lokalområdet – strategi
- Planer for udvikling af bosætnings, produktion og rekreation – kortere sigte
- Konkrete projekter – her og nu

Elementer fra de to første output optages i kommuneplanens hovedstruktur med retningslinjer samt i rammedelen. Langt de fleste projekter kan umiddelbart planlægges, fundraises og realiseres, mens andre behøver nye retningslinjer og rammer i kommuneplanen, før realiseringen er mulig. Specielt for Skive Kommune er, at fundraising og realiseringen er stærkt forankret i kommunens udviklingsafdeling.

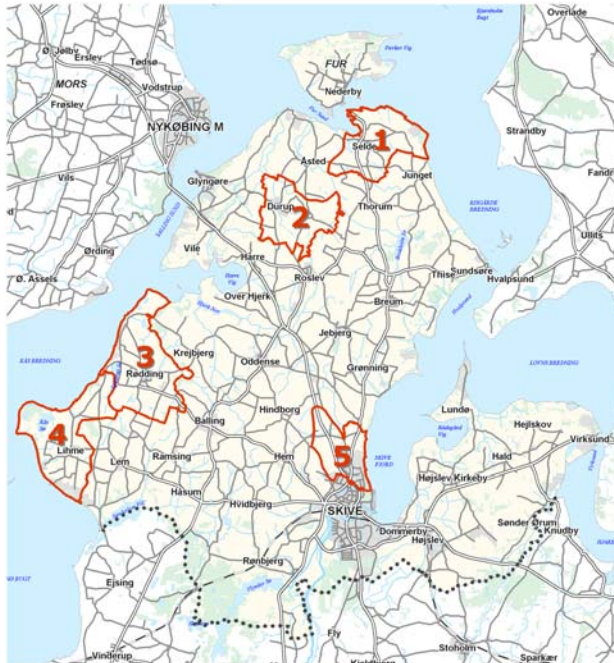
Et eksempel på strategi fra projektet er Rødding – Æblets by i Salling, der målrettet ønsker en befolkningstilvækst med afsæt i æbletræets muligheder som landskabsforbedrende element, æblets muligheder i erhvervs-/produktudvikling samt aktiviteter omkring æblet og dets anvendelsesmuligheder, de styrker områdets sociale sammenhold og image.

Eksempler på udvikling af bosætning og rekreation er udpegning af skovrejsningsområde ved Lihme samt konvertering af arealreservation til feriecenter til boliger med grønne fællesarealer ved Gyldendal.

Et eksempel på et konkret projekt er erhvervelse og indretning af landbrugsejendom ved Selde til kombineret hest-o-tel og produktionsskole. Produktionsskolens aktiviteter skal ses i sammenhæng med livet i landsbyen Selde.

Projektets samarbejdspartnere

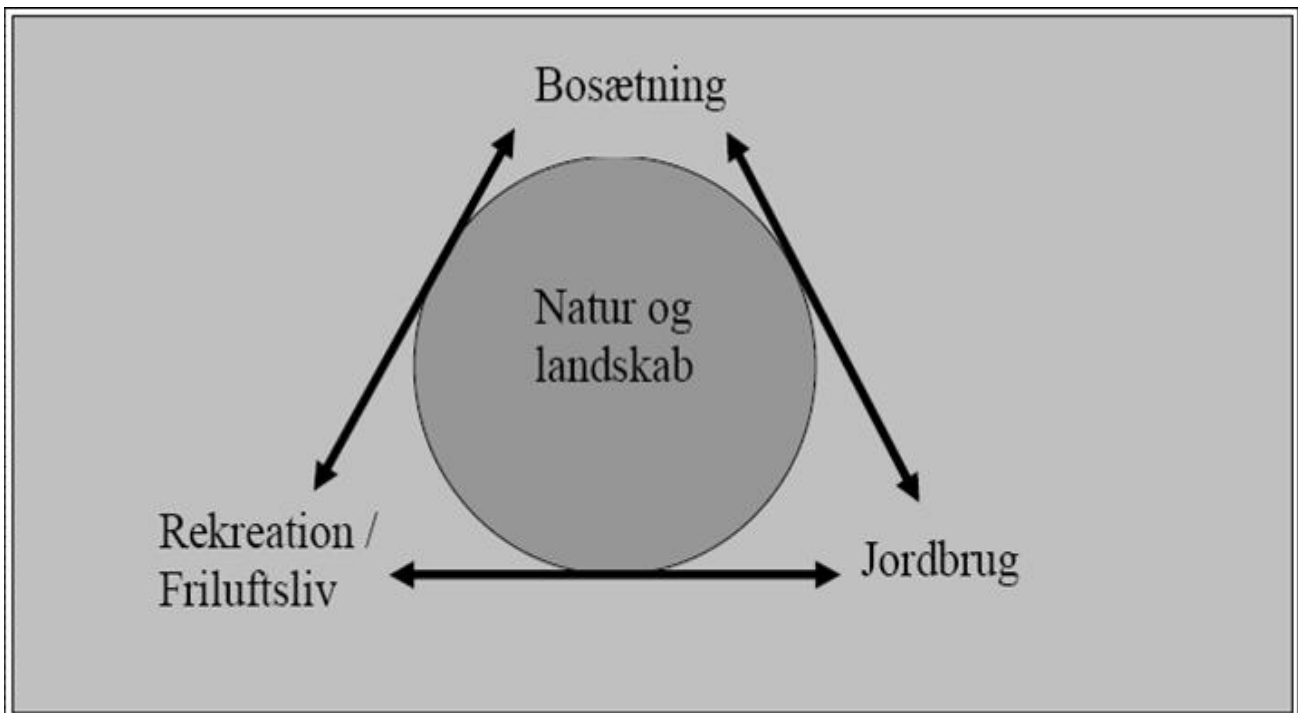
Skive kommune og Skov & Landskab har sammen med fem borgergrupper udgjort de vigtigste "partnere" i projektet. Derudover har konsulentfirmaet Thing & Wainø samt et ekspertpanel bestående af forskellige fageksperter deltaget i projektet.



Signaturforklaring	
1	Selve projektområde
2	Durup og Tendering projektområde
3	Rødding projektområde
4	Lihme projektområde
5	Resen projektområde

Projektet er organiseret som et udviklingsprojekt ledet af en kommunal afdelingsleder og med en kommunal kontaktperson knyttet til hver af de fem borgergrupper. Skov & Landskab har deltaget med faglige oplæg, konkrete landskabsanalyser, sparring med borgergrupperne samt design af processen.

Arbejdet med de mange borgergrupper er en meget ressourcekrævende på kort sigte (1200 kommunale arbejdstimer over 1½ år) men vil forhåbentlig på langsigte være en god investering i kraft af lokalt ejerskab til kommuneplanen og dermed nemmere administration og sagsbehandling. I gennemsnit har der været afholdt ca. 12. aftenmøder med hver borgergruppe samt 3 fællesarrangementer.



Anvendte metoder

Projektets hovedidé har været at gennemføre en borgerstyret landskabsplanlægning i fem lokalområder med fokus på landskabet og naturgrundlaget som ramme for forskellige hovedfunktioner: bosætning, rekreation/friluftsliv og jordbrug. SWOT analyser, udarbejdet af borgergrupperne, har været styrende for de problemstillinger grupperne har arbejdet med. Undervejs er borgergrupperne tilført viden fra eksterne eksperter vedr. noget så bredt som natur, landskab, kulturhistorie, flyttømsteranalyser, værdibaseret dialoger, konsulentforslag til placering af nye boligområder m.m. Derudover er der i projektet udarbejdet en landskabsanalyse på sogneniveau i de 5 projektområder samt udviklet et landskabsdiagnoseværktøj.

Landskabet og dets funktioner som ramme for projektet blev valgt for at sikre at borgergrupperne ikke ensidigt valgte at fokusere på enkeltinteresser og for at få borgergrupperne til at forholde sig konkret til deres lokale landskab (kvaliteter og problemer).

For at kvalificere fremtidigt arbejde med borgergrupper i kommuneplanlægningen, har kommunen fået foretaget en uvildig evaluering af processen.

Erfaringer

Projektet har allerede kastet en lang række erfaringer af sig, mens andre fortsat er under udvikling. Sidst nævnte vedrører primært forhold mellem de lokale udviklingsplaner og deres implementering i kommuneplanen samt realisering. Kommunen har i øjeblikket kommuneplanen i høring, så indenfor kort tid vil vi vide mere om muligheden for at realisere udviklingsplanerne efter den model, Plan09-projektet har været med til at forme. Tilsvarende arbejdes der i efteråret 2009 med metoder til konkret landskabsdiagnose med Lihme Sogn som case.

I det følgende vil vi beskrive 5 udvalgte erfaringer fra projektet, som Plan09 har fundet særlige interessante. Mange af erfaringerne er dokumenteret i rapporten "Evaluering af inddragelsesproces ved Plan09-eksempelprojekt – nye planprincipper i det åbne land", som kommunen har fået udarbejdet af metopos ApS by- og landskabsdesign.

Langstrakte borgerinddragelsesprocesser



Projektet har i snart to år arbejdet med de 5 borgergrupper om at udvikle deres lokalområder. Det er utrolig lang tid at holde en gryde i kog, men trods det er det lykkedes. Det er der flere årsager til:

- Borgergrupperne er dannet ud fra lokale netværk og andre kontakter, som kommunen allerede havde kendskab til, dvs. de er håndplukkede med mulighed for selvsupplering lokalt. På den måde har der været et socialt forspring i forhold til andre borgerinddragelsesprocesser.
- Flere af deltagerne i borgergrupperne har i mange år arbejdet projektorienteret, dog ikke med udviklingsstrategier, og kender derfor samarbejdsånden med kommunen.
- Den relativt lange opstartsfasen fra projekt til strategi har givet grupperne lejlighed til at lære hinanden at kende, inden den mere uklare del af projektet begyndte mellem 1. og 2. workshop med tilhørende frustrationer.
- Arbejdet med konkrete projekter sideløbende med udarbejdelse af udviklingsstrategier har været en motivationsfaktor hos deltagerne. På den måde har der været god vekselvirkning mellem praktiske og teoretiske diskussioner. Flere projekter har i den forbindelse udviklet sig under Plan09, hvilket har gjort det muligt at vise de øvrige lokalsamfund, at det nytter noget at deltage i borgerinddragelsesprojekter. Motivation er vores eneste værktøj i sådanne processer.
- En faldgrube i forhold til fastholdelse af engagementer er, hvis der undervejs slækkes på kommunikationen. Der er vigtigt, at der fra starten er klarhed over, hvad formålet med projektet er, ligesom kommunikationen er yderst vigtig, når projektet afsluttes.
- Nogle mennesker har behov for klarhed over hele processen, hvilket har været svært at give i det konkrete projekt, da det i sig selv var et udviklingsprojekt og vejen derfor heller ikke var entydigt for tovholderen og de øvrige deltagere. Som beskrevet i den formelle evaluering, mener vi, at en alt for fastlagt proces vil bremse udviklingspotentialerne. Man skal hele tiden være klar til at ændre retning på baggrund af de erfaringer man løbende gør sig.

- Det fører os til endnu en forklaring på fastholdelse af arrangementet – tillid. Det er vigtigt, at der er tillid mellem borgergrupperne og de eksterne eksperter. Der blev opnået ved gentagende møder, hvor borgerne blev mødt i deres eget lokalområde, på deres præmisser og med ydmyghed. Tilsvarende skal der, som tidligere nævnt være tillid internt i gruppen, ligesom der skal være tillid til den kommunale kontaktperson. Sidstnævnte opnås ved engagement og villighed til at bidrage med oplysninger også udenfor møderne (ressourcekrævende).

Vidensdeling



Der har vist sig, at vidensdeling har været en af de største motivationsfaktorer i projektet. Ikke kun for borgergrupperne, men i lige så høj grad for projektets øvrige deltagere. I de mange situationer hvor ekstern viden har mødt den lokale viden (1. og 2. workshop samt diverse aftnemøder), er der udsprunget en gensidig forståelse for lokalsamfundenes udviklingspotentialer både i forhold til faglighed som f.eks. landskabsforståelse, men også i forhold til proces (borgerinddragelse).

Nogle grupper fremhæver det som særligt positivt, at de eksterne eksperter har været med til at åbne deres øjne for nye elementer i deres nærområde, som de ellers ikke har været opmærksomme på.

Blandt andet har den tilførte viden givet mulighed for at diskutere nye emner på en ny måde, hvorpå interessen er blevet større og dermed engagementet.

De eksterne eksperters evne til at tilgå lokalområdet med ydmyghed er af flere deltagere fremhævet som en vigtig faktor. De føler, at det er vigtigt, at de ikke er påtvunget en ny holdning til deres lokalsamfund. Samtidig har følelsen af, at borgernes viden om lokalsamfundet har kunnet give noget tilbage til de eksterne eksperter, givet selvtillid. Man føler i borgergrupperne, at der har været synergi mellem lokalkendskab og ekspertviden. Mange deltagende forskere og eksperter har i øvrigt udtrykt, at de har haft et tilsvarende udbytte af processen.

Forståelsen for de eksterne eksperters roller og dermed berettigelse i projektet steg i takt med, at borgergruppernes overordnede forståelse for det endelige mål med Plan09-projektet og inddragelsesprocessen. Dette kan besværliggøre en god vidensdeling, når man arbejder med et udviklingsprojekt efter en skabelon, der i sig selv er under udvikling jf. ovenfor.

Generelt er det erfaringen, at man ikke skal være bange for at tilføre viden, blot det sker på den rigtige måde. Er der først skabt tillid, er borgergrupperne meget vidensbegærlige. I det konkrete forløb kunne man formentlig have tilført mere viden tidligere i processen, måske netop fordi studiekredsene havde et socialt forspring. Tilsvarende ville en hurtigere præcisering af de lokale udviklingsplaners indhold og relation til kommuneplanlægningen have tydeliggjort en mere konkret anvendelse af den tilførte viden.

En nem men nyttig vidensdeling i projektet, var udleveringen af analysemappen i forbindelse med 1. workshop. Samtlige borgergrupper havde stor glæde af mappens kortmateriale, herunder de historiske kort samt luftfoto. Analysemappen blev løbende suppleret med relevante oplysninger til gruppen gennem projektføreløbet.

Indlejring af læringsdimensionen i projektet gennem udarbejdelse af og kursusafholdelse i landskabsanalyse varetaget af forskere fra Skov & landskab har desuden muliggjort et kompetenceløft indenfor landskabsområdet for en bred vifte af kommunale medarbejdere.

Projektet har vist, at en tilpas tilførsel af viden til borgerne gjorde dem i stand til at udarbejde konkrete udviklingsplaner, der ikke var stort forskellige fra de planer de eksterne eksperter udarbejdede under 2. workshop. Tilsvarende ønskes udviklingen ikke på bekostning af landskab, natur eller kulturhistorie. Tværtimod er disse elementer et fundament i udviklingen og styrkes i forhold til det de tidligere regionplaner var i stand til. Der er således i processen skabt adskillige "modeller" for en række af de involverede kulturlandskaber.

Lokal afvejning mellem forskellige interesser i det åbne land



I samtlige borgergrupper sad repræsentanter med interesser i en eller flere af de tre tidligere beskrevne landskabsfunktioner. Det er projektets erfaring, at man ved at sætte de forskellige interesser sammen og give dem tid til at kende hinanden, kan skabe en åbenhed hvor interesseforskellene i vid udstrækning kan koordineres og foregå parallelt.

De største udfordringer ligger, hvor en funktion er arealkrævende og vil gøre indhug på som regel landbrugsjord. Her er landmandens økonomiske afhængighed af både produktion og harmonikrav en oplagt barriere, der formentlig ikke står til at løse i en borgergruppe. I den situation er det kommunen, der bliver nødt at gå ind og pege på en løsningsmodel. Der er dog ingen tvivl om, at hvor de berørte arealer er ejet af en lokal landmand, er vejen til en fornuftig løsning langt nemmere end ellers. Langt de fleste landmænd har selv en stor interesse i en positiv udvikling af deres lokalområde og er ofte nøglen til et lokalområdes geografisk sammenhængskraft bl.a. i form af stier i det åbne land. Samtidig er det landmanden der har æren for bevarelsen af det lysåbne landskab herunder afgræssede ådale, som ofte bliver højt værdsat af øvrige borgere i lokalsamfundet.

Hvordan fra lokal udviklingsplan til kommuneplan

På baggrund af den læring, der er sket gennem de respektive workshops, færdiggjorde borgergrupperne i samarbejde med kommunen og med hjælp fra Thing & Wainø deres forslag til strategier for lokalområderne. De endelige forslag (strategi og plan) blev indarbejdet i kommuneplanen som bilag og de dele af strategierne der havde planrelevans blev direkte indbygget i kommuneplanen som skitseret i den formelle evaluering under afsnittet *barrierer i Planloven og andre love*.

Overgangen fra den lokale udviklingsplan til kommuneplan har været den del af processen, der har været mest tvivl om set med nogle af borgergruppens øjne. Optagelsen af de lokale planer i kommuneplanen har netop været et af de væsentligste udviklingselementer i projektet og har først været mulig at konkretiseret relativt sent i projektet, da man var afhængig af de foregående fasers output. Dette kombineret med manglende information fra kommunens kontaktpersoner på grund af tidspress på færdiggørelse af forslag til ny kommuneplanen har resulteret i frustrationer hos nogle af borgergrupperne, der har svært ved at forstå nogle af plandispositionerne som er foretaget af kommunen, og som er gengivet i kommuneplanforslaget. Man savner klarhed over de processer, der er gået i gang, efter at grupperne har sluppet materialet.

En årsag til nogle af gruppernes frustrationer skyldes formentlig også manglende viden omkring kommuneplanen som udviklingsværktøj – dens status. Men skulle måske have brugt mere tid på at formidle dette undervejs og samtidig have klarlagt, hvad der er projektniveau, og hvad der er kommuneplanniveau. Nogle af de konkrete tiltag som nogle af grupperne savner synliggjort i planen, behøver ikke være optaget i kommuneplanen for at kunne realiseres.

De grupper, der i højere grad kan genkende deres udspil i kommuneplanforslaget, er også de der har følt sig guidet godt igennem processen. Fremstillingen af det endelige resultat af borgergruppernes arbejde i kommuneplanforslaget er i højre grad med til at præge deres opfattelse af hele processen i retrospektiv. De grupper som føler, at de har et godt overblik over hele processen, er også de mest positive.

Politisk forankring af planerne



Projektets politiske forankring tager i første omgang udgangspunkt i den generelle orientering om projektet og Plan09, der lå forud for økonomiudvalgets godkendelse af deltagelse i projektet. Kort tid derefter arrangeres en bustur rund i kommunen, hvor forskellige problemstillinger indenfor natur- og landskabsforvaltning blev præsenteret. I den forbindelse præsenteredes mulighederne for at få problemstillingerne grundigere belyst i Plan09-projektet og ikke mindst chancen for kvalificerede løsningsforslag gennem sparring med de øvrige projektdeltagere.

I en enkelt af borgergrupperne har der siddet en byrådspolitiker, mens der i andre har siddet flere med tæt kontakt til det politiske bagland for kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Borgergrupperne har dog været åbne for alle politikere.

Derudover har borgmesteren deltaget i flere af borgermøderne i projektet og er løbende holdt orienteret af chefen for den overordnede kommuneplanafdeling.

Sidst men ikke mindst er der tydelige spor af projektet i det kommuneplanforslag, der netop er under politisk behandling og i høring. Måske fordi processen overordnet set er opfattet positivt af de deltagende borgergrupper, er behovet for politisk involvering mindre.

Øvrige erfaringer

Udover de 5 udvalgte erfaringer, har kommunen besluttet at evaluere på proces og produkt i større udstrækning, end dette dokument tillader. Evalueringen vil foreligge med udgangen af dette år.



SKIVEKOMMUNE

Kontaktoplysninger

Skive Kommune, Afdeling for By- og Landsbyudvikling

Udviklingskonsulent, Anders Rask

Skolevej 5, Breum

7870 Roslev

Direkte e-mail: asra@skivekommune.dk

Afdelingens e-mail: by-land@skivekommune.dk

Direkte telefon: 99 15 63 34

Hovednummer: 99 15 55 00