

Den rigtige vurdering af landskabets værdi?

- En analyse af landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab og anbefalinger til kommunernes brug af metoden



Titel:**Den rigtige vurdering af landskabets værdi?**

- En analyse af landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab samt anbefalinger til forbedring af metoden.

Aalborg Universitet

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Projektperiode:

1. februar 2010 – 10. juni 2010

Forfatter:

Hanne Lund Steffensen

Vejleder:

Claus Lassen

Oplagstal: 3

Antal sider: 96

Bilag: 5

Synopsis

Miljøministeriet anbefaler, at kommunerne anvender landskabskaraktermetoden, når de regionale udpegninger af de værdifulde landskaber skal opdateres og tilpasses den kommunale skala. Flere kommuner er nu i gang med at anvende metoden, og med ministeriets anbefaling vil den sandsynligvis blive en udbredt metode blandt kommunerne. Det er derfor relevant at se nærmere på metoden og de rationaler, der ligger bag, for at kunne vurdere, hvilken indflydelse den vil have på landskabets planlægning.

I denne rapport fokuseres på landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab i kommunerne - herunder som en metode til at vurdere landskabets værdi. Dette gøres blandt andet ved at analysere vejledningen til metoden samt tre kommuners anvendelse af denne vejledning.

Analysen viser, at kommunernes anvendelse af landskabskaraktermetoden er en klar forbedring af det udpegningsgrundlag, som lå til grund for de regionale udpegninger af de værdifulde landskaber. Blandt andet fordi metoden inkluderer alle landskaber og ikke kun udvalgte hotspots, og fordi den beskæftiger sig med stort set alle faser af landskabsplanlægningen fra de konkrete analyser til implementeringen af mål og strategier i kommuneplanen.

En svaghed ved metoden er dog, at den ikke inddrager værdisætningen af landskabet ud fra et lokalt perspektiv, og at den endelige udpegning af de værdifulde landskaber kun baseres på ekspertens analyser og vurderinger. I Den Europæiske Landskabskonvention, som Danmark har underskrevet og ratificeret, er der netop lagt vægt på, at borgernes opfattelse af landskab samt deres ønsker og behov til landskabets udvikling inddrages i landskabsplanlægningen.

En stor del af den nyere litteratur indenfor landskabsplanlægning argumenterer også for en øget brug af borgerinddragelse, fordi det kan medvirke til at legitimere og kvalificere beslutningsgrundlaget, blandt andet ved at nuancere og bidrage til ny viden om landskabets identitet, den rekreative brug af landskabet og menneskers tilknytning til landskabet.

For at forbedre landskabskaraktermetoden som planlægningsredskab foreslås derfor en inddragelse af borgere som en del af metoden. Rapporten giver afslutningsvis en række konkrete anbefalinger til kommunerne, om hvordan en borgerinddragelsesproces kan kombineres med landskabskaraktermetoden samt anbefalinger til, hvordan Miljøministeriet kan inspirere til en mere helhedsorienteret og bæredygtig landskabsplanlægning i kommunerne.

FORORD

Denne rapport er udarbejdet som speciale på 10. semester af masteruddannelsen i Urban Planning and Management på Aalborg Universitet. Med en baggrund som skov- og landskabsingeniør har jeg valgt at skrive speciale indenfor et emne, som bygger bro mellem planlægningen af byen og landskabet, og hvor jeg kan bruge mine kompetencer fra begge uddannelser. Selvom jeg i denne rapport beskæftiger mig med planlægning i landskabet, er mange af de problemstillinger, som vi har arbejdet med i masteruddannelsen i Urban Planning and Management, også gældende i landskabsplanlægningen.

Interviews med tre kommuner, som har anvendt landskabskaraktermetoden, har givet mig indsigt i, hvordan metoden anvendes i praksis. Her skylder jeg en stor tak til Cecilie Højrup, Kirstine Kjær og Sol Hansen, som har stillet deres erfaringer og tid til rådighed. Der skal også lyde en stor tak til seniorforsker ved Skov og Landskab – Ole Hjort Caspersen, som har bidraget med sine erfaringer og viden om metoden. Jannie Mikkelsen og Torsten Christensen fra Silkeborg Kommune skal også have tak for at afsætte tid til at evaluere mine konklusioner og inspirere til nye.

Som min vejleder i specialet skal der også en lyde en stor tak til Claus Lassen for indsigtfulde betragtninger og opmuntringer til at følge mine egne idéer. Sidst men ikke mindst fortjener min mand en meget stor tak, for spark og sparring igennem hele forløbet.

Dato

Hanne Lund Steffensen

ABSTRACT

The Ministry of Environment recommends that all municipalities use Landscape Character Assessment, when updating and adjusting the regional designated valuable landscapes to the municipal scale. Several municipalities are already using this method, and with the recommendations from The Ministry of Environment it is likely that Landscape Character Assessment will become widely used. It is therefore relevant to take a closer look at the method and the rationales behind it to evaluate the influence it will have on landscape planning.

The focus in this report will be on the utility of Landscape Character Assessment as a planning tool in the municipalities, and as a method to assess landscape value. This will be done by analyzing both the Landscape Character Assessment guide and the application of the method by three municipalities.

The analysis shows that the use of Landscape Character Assessment is a great improvement over existing methods to designate regionally valuable landscapes. The method includes all landscapes and not just selected hotspots, and it deals with almost all phases of landscape planning from the specific landscape analysis to implementing goals and strategies in the municipal plan. A weakness of the method is the lack of assessment of landscape from a local perspective, and that the final designation of the valuable landscapes only relies on expert analysis and assessment.

The European Landscape Convention, which Denmark has signed and ratified, emphasizes that landscape perception of the general public and the needs and wishes for the development of landscape is included in landscape planning. A large body of recent research investigating landscape planning also suggests increased public participation, because it can assist in legitimizing and qualifying the decision criteria. For example, by contributing with new knowledge regarding landscape identity, the recreational use of landscape and the attachment between people and landscape.

In order to improve Landscape Character Assessment as a planning tool, this report recommends that a public participation process should be included. This report will finally present tangible recommendations for the municipalities, as well as recommendations for The Ministry of Environment as to how they can inspire more holistic and sustainable landscape planning in the municipalities.

INDHOLD

KAPITEL 1: LANDSKABSKARAKTERMETODENS INDTOG I DANMARK	3
Fokus	4
Metode	5
Tilgang og fremgang	8
KAPITEL 2: NYE UDFORDRINGER FOR KOMMUNERNE	11
Landskabets betydning	11
Et landskab i forandring	12
Landskabet i planlægningen	14
Udfordringer for landskabsplanlægningen	19
KAPITEL 3: TEORI: VURDERINGER AF LANDSKABET	21
Landskabets værdi	21
Fakta og fortolkning	23
Forening i praksis	26
KAPITEL 4: MILJØMINISTERIET ANBEFALER.....	33
Landskabsanalyse-traditionen	33
Landskabskaraktermetoden	34
Landskabskaraktermetoden som helhed	42
En objektiv vurdering?	42
KAPITEL 5: LANDSKABSKARAKTERMETODENS ANVENDELSE I PRAKSIS	47
Interviews med kommuner	47
Kommunernes svar	48
KAPITEL 6: LANDSKABSKARAKTERMETODENS EGENSKABER	55
Den materielle diskurs	55
Et helhedsorienteret planlægningsredskab	57
Lokal viden kontra ekspert viden	58
Landskabets identitet	60
Landskabets værdi i et lokalt perspektiv	61
Interessekonflikter	63
Nye krav til planlægningen	66
KAPITEL 7: DEN GODE BORGERINDDRAGELSESPROCES	71
Generelle kriterier for god borgerinddragelse	72
Erfaringer med borgerinddragelse	73
Hvordan inddrages borgerne	76
Resultatet af borgermøderne	79
Anbefalinger til kommunerne	80
Evaluerings	84
KAPITEL 8: KONKLUSION	85
Anbefalinger til Miljøministeriet.....	88
REFERENCELISTE	91

KAPITEL 1

LANDSKABSKARAKTERMETODENS INDTOG I DANMARK

I dag – nu tre år efter kommunalreformen trådte i kraft – er kommunerne ved at finde sig tilrette i deres nye rolle som planlægningsmyndighed for det åbne land. De har i kommuneplanerne fra 2009 udtrykt deres visioner, målsætninger og retningslinjer for planlægningen af det åbne land. Men mange kommuner har måttet sande, at opgaven med at tilpasse den regionale åbenland-planlægning til en kommunal skala har været en tung og ressourcekrævende opgave, og et flertal af kommunerne har derfor valgt at indarbejde de regionale udpegninger stort set uændrede i den nye kommuneplan (Witt & Ronaldsen 2008). For at kunne udnytte kommunernes mulighed for at tage såvel helheds- som lokalhensyn i den fysiske planlægning, ønsker mange kommuner dog nu at komme i gang med at opdatere og præcisere de regionale udpegninger til en mere lokal skala (Ibid).

I kølvandet på kommunalreformen udgav staten en række publikationer, oversigter og vejledninger, som skulle guide kommunerne i deres nye planlægningsopgave i forhold til det åbne land. En af disse publikationer 'Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009' fra Miljøministeriet (2006) indeholder en oversigt over de overordnede interesser og krav til den kommunale planlægning. I publikationen bliver kommunerne direkte opfordret til at anvende en særlig analysemetode til opdateringen af de regionale udpegninger, som har med de landskabelige bevaringsinteresser at gøre. Denne metode kaldes landskabskaraktermetoden.

Metoden bygger på den engelske 'Landscape Character Assessment', som blev udviklet i 1990, og som sidenhen har opnået stor udbredelse i Storbritannien, Portugal, Spanien og en række andre europæiske lande. Kort fortalt omfatter metoden en kortlægning, beskrivelse og vurdering af det åbne land i karakteristiske landskabsområder. Ud fra de enkelte landskabskarakterområders beskrivelser og vurderinger fastlægges strategiske målsætninger, handlinger og initiativer, som implementeres i kommuneplanlægningen og resulterer i udpegningen af de værdifulde landskaber.

Den danske landskabskaraktermetode blev udviklet i et samarbejde mellem Skov & Land og Miljøministeriet og blev præsenteret med en vejledning til metodens brug i kommunerne i 2007. I dag har flere kommuner allerede igangsat arbejdet med at udføre analyser efter landskabskaraktermetoden, og med opfordringen fra Miljøministeriet kan det forventes, at endnu flere kommuner vil anvende metoden, når de regionale landskabsudpegninger skal tilpasses den kommunale skala.

Introduktionen af landskabskaraktermetoden har medført et øget fokus på forvaltningen af

KAPITEL 1

landskabsinteresserne i kommunerne (Witt & Ronaldsen 2008), men inden for både den naturfaglige samt planlægningsfaglige litteratur er dette fokus ikke nyt. Eksperter og praktikere har i en årrække gjort opmærksom på, at samfundets hastige udvikling har forøget presset på de landskabelige værdier. Efterspørgslen efter nye boliger i smukke omgivelser, udviklingen i landbrugserhvervet med meget større bygningsanlæg og behovet for tekniske anlæg som veje, master, vindmøller og lignende indebærer stadigt større konsekvenser for landskabsbilledet og deraf krav til landskabsplanlægningen. Med denne udvikling for øje er der behov for, at kommunerne igennem deres planlægning sikrer, at forandringerne i det åbne land kan ske i respekt for den karakter og kvalitet, der knytter sig til landskaberne, og om muligt medvirke til at styrke eller genoprette dem (Kristensen et al. 2004).

Med publikationen *Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen* (Miljøministeriet 2007) har Danmark fået sin egen landskabskaraktermetode, som med stor sandsynlighed vil få en betydelig indflydelse på planlægningen og udviklingen af det åbne land. Jeg ser det derfor som en relevant og aktuel opgave at se nærmere på metoden idet de bagvedliggende rationaler og værdier vil komme til at præge landskabets fremtidige udvikling og planlægning i de nye kommuner.

Vurderingen af landskabets værdi er kernen i landskabsplanlægningen for de nye kommuner, og en væsentlig del af landskabskaraktermetoden handler netop om dette aspekt. Vurderingen af hvad der er værdifuldt, og dermed hvad vi ønsker at beskytte og fremme i landskabet, er i mine øjne en kontroversiel opgave for kommunerne, for hvem skal fastsætte, hvad der er værdifuldt, og hvordan vurderes det værdifulde?

Som titlen på denne rapport antyder, ønsker jeg at sætte spørgsmålstejn ved, hvad der betragtes som værende den rigtige vurdering af landskabets værdi, og på hvilket grundlag denne vurdering kommer frem.

Med dette udgangspunkt ønsker jeg i dette speciale at analysere landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab og herunder som en metode til at vurdere landskabets værdi.

FOKUS

Med Miljøministeriets anbefaling af landskabskaraktermetoden som planlægningsværktøj for de nye kommuner er det en væsentlig og aktuel opgave at analysere metoden og den landskabsdiskurs, der via metoden videreformidles ud i landskabet.

Mit primære fokus i denne rapport går derfor på

At analysere hvorvidt landskabskaraktermetoden er et hensigtsmæssigt planlægningsværktøj i forhold til at kunne håndtere de kommunale planlægningsmæssige udfordringer i forvaltningen af de landskabelige værdier.

For at kunne foretage denne analyse vil jeg forsøge at give et indblik i, hvilke

KAPITEL 1

planlægningsmæssige udfordringer, kommunerne står overfor. Dette vil jeg gøre ved at opridse hovedlinjerne i den danske samfundsmæssige udvikling, som har sat sit præg på landskabet igennem de sidste 50 år, da der netop i denne periode er sket store samfundsmæssige forandringer, som har betydelige konsekvenser for landskabets udvikling og planlægning i dag. I den kontekst er det muligt at diskutere, hvad der kan betragtes som et hensigtsmæssigt planlægningsredskab.

Hvad der er hensigtsmæssigt afhænger af, hvad formålet er. I forhold til landskabskaraktermetoden er formålet at kvalificere beslutningsgrundlaget igennem analyser og vurderinger af de landskabelige værdier. I denne forbindelse ønsker jeg at sætte spørgsmålstejn ved, hvad der igennem landskabskaraktermetoden bliver betragtet som den rigtige vurdering af landskabets værdi. Dette vil jeg gøre ved at analysere den diskurs, som metoden repræsenterer og sammenholde denne diskurs med de anbefalinger, der findes inden for den mere teoretiske landskabsfaglige planlægningslitteratur.

Som konklusion på ovenstående analyser og diskussioner ønsker jeg at udarbejde en række anbefalinger til de kommuner, som står overfor at skulle anvende landskabskaraktermetoden.

METODE

I det følgende vil jeg fremlægge og belyse de metodiske overvejelser, jeg har gjort mig, i forhold til rapportens videnskabsteoretiske perspektiv samt valg af dataindsamlingsmetode.

Min overordnede indgangsvinkel til rapportens problemområde er en hermeneutisk tilgang (Andersen 1999). Dens ærinde er at sætte lys på vores blinde pletter - det vi overser, fordi vi står midt i dem.

Som forsker eller som praktiker kan man komme til at overse vigtige pointer, fordi de er blevet selvfølgeligheder. Når jeg inddrager en hermeneutisk tilgang, er det blandt andet fordi, det for mig er afgørende, at forskere og praktikere stiller sig undrende overfor disse selvfølgeligheder. I denne rapport giver den hermeneutiske tilgang mulighed for at fokusere på at forstå og fortolke landskabskaraktermetoden, dens bagvedliggende rationaler samt metodens indflydelse på landskabets planlægning og udvikling. Denne indsigt ønsker jeg at koble med min egen indsigt i både fagmandens syn på landskabet (fra min uddannelse som skov og landskabsingeniør) og min indsigt i planlæggerens syn på planlægningsprocessen (fra min overbygning til byplanlægger).

Håbet er, at jeg herigennem kan bidrage med nye vinkler i den debat, som forhåbentlig vil komme, om hvordan landskabskaraktermetoden skal anvendes i kommunerne, samt komme med konkrete anbefalinger til de kommuner, som skal i gang med at anvende landskabskaraktermetoden.

DEN FILOSOFISKE HERMENEUTIK SOM FORSKNINGSMETODE

I den filosofiske hermeneutik findes inspirationen til rapportens overordnede tilgang og opbygning. Den filosofiske hermeneutik tager sit udgangspunkt i en relativistisk eller

KAPITEL 1

anitiessentialistisk opfattelse af verden, hvilket vil sige, at det ikke ses som muligt at nå frem til én endegyldig forklaring eller én sandhed i forståelsen af verden (Højberg 2004). En tekst vil altid, hvad enten den er mundtlig eller skriftlig, blive forstået og fortolket ud fra beskuerens egen forståelse af, hvordan verden hænger sammen (Ibid.).

I forlængelse heraf er det derfor nødvendigt at se en tekst som en del af en større begrebsverden, som den uundgåeligt er en del af. I relation til min analyse af landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab i kommunerne betyder det, at jeg anskuer vejledningen til landskabskaraktermetoden samt kommunernes anvendelse af metoden som et udtryk for en diskurs. Og det er denne diskurs, jeg er interesseret i at forstå for at opnå en større forståelse for metoden samt mulighed for at vurdere dens egenskaber som planlægningsredskab.

En vigtig pointe inden for den filosofiske hermeneutik er, at de fortolkninger og forståelser, man gør sig, altid vil være afhængige af ens kulturelle, sociale og faglige baggrund. Den kendsgerning, at vi er tæt knyttede til og afhængige af vores baggrund, betegnes som vores indbyggede forudforståelse og fordomme, og disse ses som nødvendige forudsætninger for al forståelse og fortolkning af verden (Højberg 2004).

På baggrund af denne forståelse er jeg bevidst om, at jeg ikke anskuer landskabskaraktermetoden og dens anvendelse ud fra en fordomsfri og forudsætningsløs position, men at jeg selv indvirker på de forståelser og fortolkninger, jeg når frem til. Dog foretager jeg naturligvis mine analyser med udgangspunkt i den professionelle og personlige forforståelse.

Som man ellers kunne foranlediges til at tro ved at læse rapportens titel - "Den rigtige vurdering af landskabets værdi?" - har jeg ikke tænkt mig at tage stilling til, hvorvidt landskabskaraktermetoden repræsenterer den "rigtige" vurdering. Jeg hentyder derimod til, om det overhovedet er muligt at betragte en vurdering som rigtig i den forstand, at den er objektiv eller sand. I den filosofiske hermeneutik anskues det positivistiske videnskabsideal om værdifri forskning som en illusion, fordi forståelsen af et fænomen altid er indlejret i en på forhånd givet forståelsesramme (Højberg 2004). Det handler derfor, i forhold til forskningsprocessen, om at acceptere fordomme som en vigtig forudsætning for erkendelse af verden i stedet for at forsøge at skjule dem eller fornægte deres eksistens (Ibid.).

Rapportens titel hentyder desuden til, hvorvidt landskabskaraktermetoden er en fyldestgørende metode i forhold til at kunne vurdere de landskabelige værdier i kommunen. Dette vil jeg undersøge igennem en analyse af metodens egenskaber som planlægningsredskab.

ANALYSE AF LANDSKABSKARAKTERMETODEN

Analysen af landskabskaraktermetoden er todelt. Den første analyse angår vejledningen til metoden udsendt af Miljøministeriet. Formålet med denne analyse er at præsentere metoden og at undersøge hvilke rationaler, der præger vejledningen, for herigennem at kunne udlede hvilken diskurs vejledningen udtrykker og hvilken betydning, kommunernes brug af metoden vil få for landskabets udvikling.

I analysen af vejledningen vil jeg lade mig inspirere af den diskursanalytiske praksis, fordi jeg

KAPITEL 1

betragter vejledningen som et udtryk for en diskurs, som med Miljøministeriets anbefaling af vejledningen fremmes af staten.

Diskurser defineres som en *"bestemt måde at tale om og forstå verden på."* (Jørgensen & Phillips 1999, s. 9). I diskursanalysen betragtes teksten som en del af den sociale praksis, og teksten er derfor underlagt sociale regler og normer for, hvem der kan sige hvad, hvilke begreber der anvendes og hvilke regler for argumentation, saglighed og relevans mv., som gælder i den konkrete praksis (Ibid.).

Den anden del af analysen af landskabskaraktermetoden omhandler kommunernes anvendelse af vejledningen til metoden. Formålet med denne analyse er at klarlægge, hvordan kommunerne anvender metoden, og hvorfor de anvender metoden, som de gør. Her interesserer jeg mig særligt for de overvejelser, der ligger bag de valg og fravalg, kommunerne har foretaget, for at kunne opnå en større forståelse for den virkelighed, der præger deres arbejdsliv.

Datagrundlaget for denne analyse er indsamlet igennem kvalitative forskningsinterviews med udvalgte medarbejdere i tre kommuner, som har anvendt landskabskaraktermetoden.

Som en videnskabelig metode er udgangspunktet for det kvalitative forskningsinterview, at samtalen udgør det grundlæggende redskab for dataindsamling. I modsætning til dagliglivets samtale er interviewet en professionel samtale, der har en struktur og et formål. Kvale (1994) beskriver det kvalitative forskningsinterview som en særlig form for samtale, hvis formål er *'at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på fortolkninger af meninger med de beskrevne fænomener'*.

I forhold til de interviews, der indgår i denne rapport, udtaler interviewrespondenterne sig i høj grad på baggrund af deres professionelle liv som ansatte i en kommunal forvaltning. Næss og Jensen (2000) betegner denne form for interview som det *'sagsorienterede ekspertinterview'*, som typisk er fokuseret mod *'fakta'*, strategier og processer, og som eksempelvis retter sig mod politikere eller eksperter.

Konkret er interviewene udført ved hjælp af en semistruktureret interviewguide, hvor der på forhånd var fastlagt konkrete temaer og spørgsmål. Interviewguiden udgør interviewets struktur, men giver stadig mulighed for at forfølge de emner, respondenterne selv kommer ind på, og stille uddybende spørgsmål hertil.

Udfordringen for interviewerens er til gengæld at være i stand til at opfange interessante vinkler og samtidig bevare fokus, således at alle emner dækkes (Kvale 1994).

Interviewguiden tager udgangspunkt i mit teoretiske afsæt for analysen (kapitel 3), analysen af vejledningen til landskabskaraktermetoden (kapitel 4), samt en undersøgelse af kommunernes udarbejdede landskabskarakteranalyser (se eksempel på interviewguide i bilag A). Alle interviews er optaget på bånd og transskriberet til tekst, der så efterfølgende har dannet grundlag for analysen (de transskriberede interviews fremgår af bilag B-C-D).

Baggrunden for udvælgelsen af kommunerne fremgår af kapitel 5. Kriterierne for udvælgelsen af interviewrespondenter er, at de har medvirket i gennemførelsen af

KAPITEL 1

landskabskaraktermetoden inklusiv de indledende overvejelser omkring tilrettelæggelsen af processen, da flere af mine spørgsmål omhandler dette.

I kapitel 6 benytter jeg mig ligeledes af det semistrukturerede kvalitative ekspertinterview som vidensgrundlag for at kunne diskutere landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab. Interviewet er med seniorforsker ved Skov & Landskab, Ole Hjort Caspersen, som i kraft af sine erfaringer og viden om landskabskaraktermetoden kan betegnes som ekspert inden for dette felt. (Det transkriberede interview fremgår af bilag E).

Udover interviews benytter jeg mig også af litteraturstudier som vidensgrundlag for mine analyser. I denne forbindelse har jeg i vid udstrækning benyttet mig af internettet og de tilgængelige elektroniske databaser med internationale videnskabelige artikler. I min søgning efter ny litteratur har jeg benyttet mig af artiklernes referencelister, som har fungeret som guide og inspirationskilde.

Dette har bevirket, at jeg har dannet mig et overblik over de mest indflydelsesrige publikationer inden for emnet, hvilket fortæller mig noget om de aktuelle strømninger og diskurser i den internationale landskabsplanlægning.

Et litteraturstudie af både dansk og international litteratur inden for landskabsplanlægning har dannet baggrund for en analyse af hvilke planlægningsmæssige udfordringer, kommunerne står overfor i forvaltningen af de landskabelige værdier (kapitel 2), samt den teoretiske forståelsesramme for analysen af landskabskaraktermetoden (kapitel 3).

TILGANG OG FREMGANG

I dette indledende kapitel har jeg forsøgt at indkredse rapportens problemfelt samt at beskrive mine valg af metoder. I det følgende vil jeg forsøge at give et overblik over rapportens opbygning, og hvordan jeg i de enkelte kapitler vil angribe den opstillede problemstilling.

I *kapitel 2* vil jeg via et litteraturstudie af primært danske publikationer opridse landskabets samfundsmæssige udvikling og herunder den planlægningsmæssige udvikling af betydning for landskabets udvikling. Den samfundsmæssige udviklings aftryk i landskabet skal give et indblik i hvilke udfordringer, de nye kommunale forvaltninger står overfor i forvaltningen af de landskabelige værdier. Disse udfordringer er vigtige at forstå i forhold til at kunne vurdere landskabskaraktermetodens anvendelse som planlægningsredskab i kommunerne. Jeg vil dog ikke vove at påstå, at disse udfordringer dækker over de mange forskellige problemstillinger, som planlæggere af landskabet stilles overfor, men de giver et indblik i det felt, hvor landskabskaraktermetoden skal virke.

I *kapitel 3* vil jeg opridse landskabsbegrebets udvikling via et litteraturstudie i både dansk og international litteratur og herudfra analysere, hvilke diskurser der præger landskabsplanlægningen i litteraturen - i forhold til at kunne vurdere, hvad der karakteriserer en god vurdering af landskabets værdi. Dette kapitel skal fungere som mit teoretiske afsæt for min

KAPITEL 1

analyse af landskabskaraktermetoden, og jeg vil derfor udvælge en række karakteristiske temaer fra den teoretiske landskabsdiskurs, som skal strukturere og fokusere min analyse af landskabskaraktermetoden.

I *kapitel 4* analyseres hvilken diskurs, der formidles igennem Miljøministeriets ”Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen”. Jeg vælger alene at fokusere på denne vejledning og ikke på andre publikationer om landskabskaraktermetoden, da jeg ønsker at finde ud af hvilke rationaler, der kommer til udtryk igennem netop denne vejledning og dens anvendelse i kommunerne. Igennem en analyse af vejledningens rationaler ønsker jeg at finde ud af, hvorvidt den dominerende diskurs inden for landskabsplanlægningslitteraturen også præger landskabsplanlægningen i praksis.

I *kapitel 5* følger jeg op på analysen af vejledningen med en analyse af kommunernes anvendelse af landskabskaraktermetoden, med det formål at finde ud af hvordan de forstår vejledningen, og dermed hvilken diskurs de viderefører i landskabsplanlægningen. Analysen gennemføres via en række kvalitative interviews med en række kommuner, som har anvendt landskabskaraktermetoden og fulgt vejledningen i deres gennemførelse af analyser og vurderinger af landskabet.

De udvalgte kommuners besvarelser vil blive sammenholdt med analysen af vejledningen for at undersøge, dels hvordan de forskellige kommuner har arbejdet med landskabskaraktermetoden, og dels hvilken diskurs de videreformidler i udviklingen og planlægningen af landskabet.

I *kapitel 6* diskuteres resultaterne af analyserne af landskabskaraktermetoden og af kommunernes anvendelse af metoden i forhold til de planlægningsmæssige udfordringer, som den samfundsmæssige udvikling har ført med sig. Her fokuseres på landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab i de kommunale forvaltninger, samt på hvorvidt den diskurs, som formidles igennem metoden, er hensigtsmæssig i forhold til at kunne analysere og vurdere landskabets værdi.

I dette kapitel inddrages mine konklusioner fra de tidligere kapitler samt et interview med seniorforsker ved Skov & Landskab, Ole Hjort Caspersen. Caspersen har været med til at udvikle metoden, og han har desuden et indgående kendskab til metodens anvendelse i praksis.

I *kapitel 7* arbejder jeg videre på konklusionerne, fra kapitel 6 ved at udarbejde en række anbefalinger til de kommuner, som står overfor at skulle i gang med landskabskaraktermetoden. Anbefalingerne skal forbedre landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab ved at relatere sig til de planlægningsmæssige udfordringer, som kommunen stilles over for samt ved at relatere sig til de anbefalinger som gives i den landskabsfaglige litteratur. Kapitlet afrundes med, at Silkeborg Kommune, som selv er i gang med at anvende landskabskaraktermetoden, evaluerer mine anbefalinger.

I *kapitel 8* afrunder jeg rapporten med en konklusion og perspektivering af den nærmeste fremtid.

KAPITEL 1

KAPITEL 1

Problemindkredsning
Metodeovervejelser
Rapportstruktur

KAPITEL 2

Planlægningsmæssige udfordringer
LITTERATURSTUDIE

KAPITEL 3

Teoretisk forståelsesramme
LITTERATURSTUDIE

KAPITEL 4

Analyse af vejledning
DISKURSANALYSE

KAPITEL 5

Analyse af kommunernes anvendelse
af landskabskaraktermetoden
KVALITATIVE EKSPERT INTERVIEWS

KAPITEL 6

Diskussion af analyseresultater
KVALITATIVT EKSPERT INTERVIEW

KAPITEL 7

Anbefalinger til kommunerne
Evaluerings af anbefalinger
MØDE MED SILKEBORG KOMMUNE

KAPITEL 8

Konklusion
Perspektivering

FIGUR 1: RAPPORTSTRUKTUR

KAPITEL 2

NYE UDFORDRINGER FOR KOMMUNERNE

Kommunalreformen i 2007 var et endegyldigt punktum for amternes æra og begyndelsen på en ny i kommunalt regi, da det i høj grad er kommunerne, som har overtaget amternes opgaver. For at kunne vurdere hvilke planlægningsmæssige udfordringer de nye kommunale forvaltninger står overfor i forhold til at skulle varetage forvaltningen af de landskabelige værdier, vil jeg i korte træk gennemgå den samfundsmæssige udvikling af betydning for landskabets udvikling, herunder hvordan planlægningen af de landskabelige værdier hidtil har fundet sted.

LANDSKABETS BETYDNING

For at kunne analysere, vurdere, planlægge og udvikle landskabet er det nødvendigt at ramme ind, hvad der forstås med *Landskab*, da begrebet landskab bruges i mange forskellige sammenhænge og på forskellige måder.

I den konkrete betydning er landskab et naturligt, kulturelt eller administrativt afgrænset område. I en overført betydning bruges begrebet om en individuel forståelsesmåde – det ”indre landskab”, eller som en metafor for sociale eller kulturelle sammenhænge – det ”politiske landskab”, ”medielandskabet” (Antrop 2005). Begrebet landskab er i denne rapport knyttet til et konkret geografisk område, selv om alle egenskaber og betydninger ikke nødvendigvis er af fysisk karakter. Endvidere lægges definitionen i Den Europæiske Landskabskonvention til grund for rapportens videre behandling af emnet. Her defineres begrebet landskab som følgende:

Et område - som opfattet af mennesker - hvis egenart er resultatet af naturlige og/eller menneskelige faktorerers påvirkning og gensidige påvirkning (Europarådet 2000, artikel 1).

I tråd med denne definition omfatter landskabet alle typer områder fra de lysåbne engarealer og mørke skove til åbent hav og kyst, til jordbrugslandskabet og de urbane miljøer, og begrebet møder endnu flere fortolkninger med inddragelsen af de forskellige måder, hvorpå mennesker opfatter landskabet.

Ovenstående definition er meget bred. De fleste mennesker har dog en intuitiv forståelse af landskabet, som knytter sig til forskellige visuelle og funktionelle forhold, og landskabet er i dagligdags tale det åbne land, altså modsætningen til byen (Olwig 1995).

På trods af dette modsætningsforhold har landskabet og byen historisk set altid været afhængige af hinanden (Christoffersen 2003). Landskabets egenskaber og tilstand har traditionelt set haft stor betydning for tilstanden og udviklingen af byerne. De dyrkningsmæssige forudsætninger som jorden, hydrologien og terrænet, har været afgørende for velstanden i de

KAPITEL 2

omkringliggende byer. Var de naturgivne betingelser gode, udviklede byerne sig og blev velstående. Var betingelserne dårlige, var området fattigt, og der var langt mellem byerne. Gode muligheder for fiskeri, handel og andre særlige lokale forhold har givet variationer i det overordnede billede, ligesom forskellige byerhverv og servicefunktioner med tiden i stigende grad har bidraget til byernes vækst (Christoffersen 2003).

Det nutidige billede af samspillet mellem byerne og det omgivende landskab viser, at det nu snarere er byernes tilstand, der er bestemmende for landskabets tilstand end omvendt. Men afhængighedsforholdet eksisterer stadig: Er byerne i vækst, smitter det af på det omkringliggende landskab, og går det dårligt med byerne, er det ligeså for det omkringliggende landskab (Christoffersen 2003).

Forholdet mellem landskab og menneske og menneskets syn på landskabets værdi har igennem tiderne været en af de afgørende faktorer for landskabets udvikling. Dette forhold vil jeg komme nærmere ind på i næste afsnit, hvor de overordnede samfundsmæssige og kulturelle påvirkninger af landskabet behandles. En mere teoretisk behandling af emnet følger i kapitel 3 omkring landskabets værdi og begrebets udvikling.

ET LANDSKAB I FORANDRING

Landskaber er dynamiske og under konstant forandring. Således er det de naturgivne forudsætninger, den historiske udvikling og påvirkningen af areal- og naturressourcer, der tilsammen danner det enkelte landskabs fremtrædelsesform. De naturbetingede forhold i landskabet ændrer sig kun langsomt, så en stor del af forklaringen på landskabets udvikling skal findes i kulturelle og samfundsmæssige påvirkninger af landskabet (Antrop 2003, Muir 2003).

En af de mest betydende faktorer for landskabets nuværende fremtrædelsesform er udviklingen af landbrugets rolle i samfundet (Christoffersen 2002). Fra de første stenaldermennesker skiftede "erhverv" fra jægere og samlere til agerbrugere har landbruget spillet en fremtrædende rolle i landskabets dynamik. De landskabelige forandringer, som vi kan iagttage i dag, har sit historiske udspring i landboreformerne og skovforordningerne omkring år 1800 (Christoffersen 2002).

Efterfølgende har den teknologiske udvikling muliggjort en øget landbrugsproduktion, der for en stor del er opnået gennem en intensiveret arealudnyttelse udtrykt i opdyrkning af hedearealer, regulering af vandløb, dræning af enge, tørlægning af moser og søer, samt landvindinger ved fjorde og vige (Christoffersen 2002).

Landbruget er således i dag den største arealforvalter af landskaber i Danmark og er den dominerende drivkraft i såvel udformningen af landskabers rumlige strukturer som de tidsmæssige forandringer af landskaber. I de senere år har landbruget gennemgået store strukturelle forandringer, og fra 2. Verdenskrig til i dag er antallet af heltids landbrugsbedrifter faldet fra over 200.000 til godt 25.000 enheder (Dansk Landbrug 2008).

I dag opføres der omkring 2 mio. m² nye landbrugsbygninger om året i Danmark, og samtidig

KAPITEL 2

forventer Dansk Landbrug (2008), at der i 2020 kun vil være mellem 7000-10.000 heltidslandbrug tilbage. Denne udvikling vil føre til et landskab præget af nedlagte, mindre landbrug og nye store landbrugsbyggerier.

Udover landbruget har andre sektorinteresser, infrastruktur, urbanisering og en stigning i fritidsliv og turisme haft stor betydning for landskabets fysiske udtryk. I store dele af Vesteuropa øges efterspørgslen på funktioner i landskabet, der ikke traditionelt er knyttet til landbruget (Bastian et al. 2006), og sammen med en øget opmærksomhed og bevidsthed omkring fødevarer sundhed, grundvandsbeskyttelse, skovrejsning og andre miljømæssige aspekter har dette ændret vores opfattelse af landskabet samt de funktioner og potentialer, der knytter sig hertil. I erkendelse af, at stadig flere forskelligartede funktioner og interesser geografisk overlapper hinanden i både tid og rum, ansues landskabet derfor ud fra et multifunktionelt perspektiv (Brandt & Vejre 2004).

De mange forskelligartede interesser i landskabet bliver yderligere forstærket igennem en ændring af bosætningsmønstre i det åbne land. Selvom den overordnede tendens består i en fraflytning fra landet til byerne, er der i landområderne store regionale og lokale forskelle på, hvilke landområder der er i vækst, og hvilke der er under afvikling, og her spiller landskabets kvaliteter en afgørende rolle.

Undersøgelser bekræfter, at herlighedsværdier og "lokalområdets karakteristika" er det primære motiv for tidligere byboers bosættelse i landlige omgivelser (Dam 2000). De nye beboere stiller krav til attraktive, tilgængelige landskabelige rum, og de tidligere strukturer tilknyttet landbruget sløres som resultat af nye bosætningsformer (Kristensen et al. 2004, Nelleman et al. 2004).

De funktionelle bånd mellem landskabet og byerne forstærkes, fordi nedgangen af arbejdspladser i landdistrikterne og den øgede mobilitet skaber en øget pendling til og fra arbejde, indkøb, kulturelle arrangementer mv. Denne udvikling gør det muligt at få det bedste fra livet på landet, uden at skulle undvære faciliteterne i byen, og dette skaber en urbanisering af landskabet og udbredelsen af en særlig "urban livsstil" orienteret mod byerne både kulturelt og økonomisk (Antrop 2000).

Ovennævnte udvikling er en del af en generel differentieringsproces i det åbne land, som ifølge Antrop (2003) bevirker, at landskaber mister deres identitet og karakter, og at landskabsdiversiteten i Europa generelt reduceres. Udviklingen har betydning for menneskers tilknytning og identitetsskabelse i landskabet, da den udelukker menneskers mulighed for at værdsætte og identificere sig med særegne lokale karakteristika for området (Selman 2006).

Udover de landskabelige forandringer sker der en udvikling i befolkningssammensætningen på landet, så denne nu repræsenterer en mange forskellige typer af mennesker, som ikke nødvendigvis har nogen tilknytning til de traditionelle produktionserhverv som fx landbrug, fiskeri og skovbrug - og dette skaber grundlag for nye areal- og interessekonflikter i landskabet (Antrop 2000).

Denne udvikling giver nye udfordringer for planlægningen af landskabet, som udover at skulle

KAPITEL 2

sikre beskyttelsen af de landskabelige værdier tilknyttet de visuelle – og de natur/kulturbetingede værdier, også skal varetage og styrke landskabers forskellige identitet, foruden håndteringen af multifunktionelle landskaber og de mange forskelligartede interesser knyttet til landskabet.

LANDSKABET I PLANLÆGNINGEN

Den hastige udvikling af landskabet samt de mange interesser tilknyttet landskabets udtryk og funktion stiller mange nye krav til planlægningen. Med amternes nedlæggelse i 2007 er brydningen mellem benyttelse og beskyttelse i høj grad nu et kommunalt anliggende, hvor landskaber og tilknyttede funktioner skal afvejes i et samspil mellem by og land under samme administrative niveau.

Følgende afsnit giver et overblik over det regionale arbejde med landskab i planlægningen, samt præsenterer nogle af de centrale udfordringer kommunerne står overfor i forbindelse med den fremtidige planlægning og forvaltning af landskabsinteresserne.

1970-2007

I 1970'erne blev det plangrundlag, som siden har kendetegnet dansk åben land planlægning skabt i kraft af blandt andet By- og Landzonenloven (1969), Kommunalreformen (1970) samt Lov om Lands- og Regionplanlægning (1973).

By- og Landzonenloven, som medførte en opdeling af landet i by-, sommerhus- og landzone, betød, at der nu krævedes dispensation til alle aktiviteter i landzone, som ikke enten var nødvendige for driften af landbrug, skovbrug eller fiskeri.

Med det formål at skabe grundlaget for administrationen af de nye zonebestemmelser, blev der i naturfredningsloven indført en bestemmelse om, at alle landets natur- og landskabsinteresser skulle kortlægges og prioriteres (Kristensen et al. 2004). Amtslige naturfredningsplanudvalg igangsatte dette arbejde, hvilke førte til de første landsdækkende landskabsanalyser i begyndelsen af 1970'erne. Analyserne resulterede i en vurdering af landskabelige interesser i tre forskellige klasser, det såkaldte landsdækkende grønne 3-zonekort.

- Zone 1: Områder af største interesse,
- Zone 2: Områder af interesse og
- Zone 3: Det åbne land i øvrigt.

Boniteringen var baseret på en oversigtlig vurdering af landskabelige, geologiske, biologiske og kulturhistoriske værdier (Caspersen et al. 2001), hvor de mest varierede landskaber, dvs. områder med ådale, søer og skove af romantisk tilsnit, blev anset for at være mest værdifulde og beskyttelsesværdige, mens store, ensartede dyrkede moræneflader, hedeslettelandskaber mv. blev opfattet som værende mindre betydningsfulde (Hansen-Møller 1999).

Med udgivelse af 3-zonekortene fik man en relativ detaljeret kortlægning af natur- og landskabsværdierne, som dels fungerede som plangrundlag for den kommunale byvækst, dels

KAPITEL 2

udgjorde grundlaget for statens og amternes vurdering af kommune- og lokalplaner (Kristensen & Primdahl 2006).

ARVEN FRA AMTERNE

Med lov om lands- og regionplanlægning blev landskabsarbejdet videreført i de regionale planenheder, og regionplanen udviklede sig siden de første planer i 1980 til det bærende og samlede plandokument for det åbne land (Kristensen et al. 2004).

For at sikre en vis ensartethed og tværgående sammenhæng mellem amternes planlægning for det åbne land udarbejdede Fredningsstyrelsen retningslinjer og vejledninger, som kom til at danne grundlag for 1980'ernes fredningsplanlægning i det åbne land (Kristensen & Primdahl 2006). Vejledningerne bygger på den opfattelse, at planlægningen skal omfatte landskabet i sin helhed (Ibid.). Udover at udpege og beskytte områder af særlig fredningsinteresse, skal planlægningen også udbygge viden om naturen og landskabet og om de økologiske og kulturhistoriske sammenhænge, som danner grundlag for landskabsudviklingen. Endvidere skal planlægningen kunne danne grundlag for at varetage befolkningens rekreative behov.

I praksis blev planlægningen for det åbne land gennemført via en udpegning af arealer inden for fire sektorer: landbrug, fredning, råstof- og vandindvinding. I tiden derefter har nye emner trængt sig på med behov for planlægningsmæssige retningslinjer som f.eks. skovrejsning, vindmøller og turisme.

Planlægningssektoren, som omfatter de fredningsmæssige værdier, har imidlertid været i splid med sig selv, fordi den både skulle sikre beskyttelsen af de landskabelige værdier samt mulighederne for landskabernes rekreative benyttelse (Hansen-Møller 1999). For at håndtere disse modsætninger blev fredningssektoren yderligere opdelt i biologiske -, kulturhistoriske – geologiske – landskabelige – samt friluftsmæssige interesser.

Hvad angår de geologiske og landskabelige interesser blev der inden for disse udpegninger lagt særlig vægt på de videnskabelige interesser i landskabets dannelse og de visuelle interesser i at kunne opleve uspolerede, egns karakteristiske eller særligt sjældne landskaber (Hansen-Møller 1999). Derudover indeholdte udpegningerne af landskabelige interesser også landskabets værdi til friluftsmål.

Overordnet set beskriver Anker et al. (2002) tre formål med områdeudpegningerne:

- De skulle afgrænse områder med særlige forudsætninger – muligheder eller begrænsninger.
- Udpegningerne var et udtryk for en prioritering, og de økonomiske ressourcer skulle bruges, hvor effekten var størst.
- Udpegninger blev foretaget, hvor man ønskede sammenhæng og kvalitet i den fremtidige udvikling.

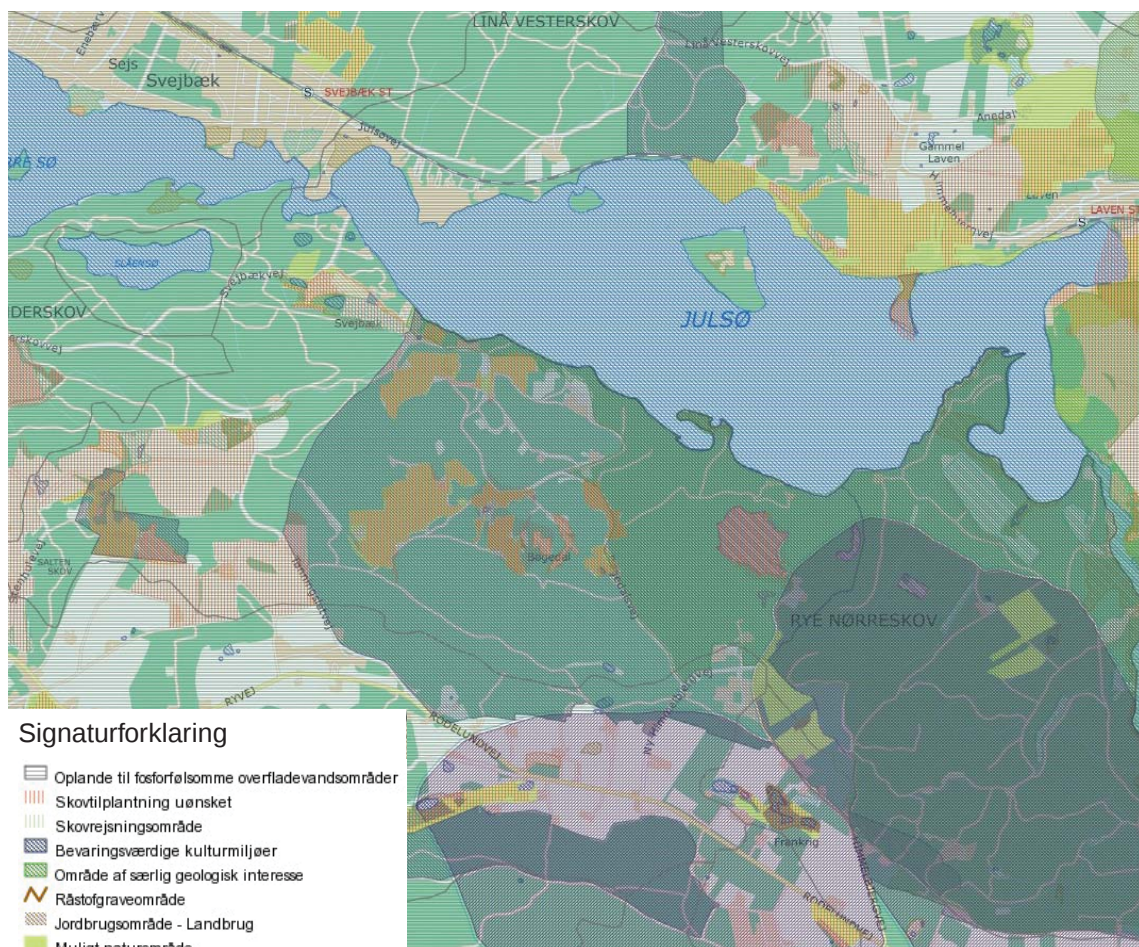
KAPITEL 2

ET LANDSKAB I ZONER

Nedenstående kortudsnit er et eksempel på et område med mange geografisk overlappende områdeudpegninger med mange forskellige repræsenterede interesser. Denne form for zoner og sektorisering af landskabet har vist sig at rumme visse problemer, dels fordi politikere og sagsbehandlere let har kunnet miste overblikket, fordi de er nødt til at søge og sammenholde oplysninger om de samme arealer i mange forskellige plandokumenter, dels fordi det er vanskeligt at håndtere og løse nye, tværgående problemer på grund af den manglende interesseafvejning i områdeudpegningerne (Anker et al. 2002, Hansen-Møller 1999).

En manglende koordination og sammenhæng mellem de enkelte sektorinteresser er også blevet kritiseret for at føre til en ureflekteret anvendelse af udpegninger som middel for den enkelte sektor, og for at det enkelte politiske og administrative niveau hver især forfølger egne interesser (Anker et al. 2002). Den funktionsopdelte planlægning, som er afledt af zoner, er også blevet kritiseret for at forøge monotonien i landskabet (Kristensen et al. 2004).

Regionplanlægningen realiseres igennem enkeltsagsbehandling og herigennem kan den funktionsopdelte planlægning føre til arealspecialisering, hvilket er i modstrid med de



FIGUR 2: Et kortudsnit fra Arealinfo.dk som viser et område i Silkeborg Kommune med mange forskellige og overlappende områdeudpegninger (kilde: KMS).

KAPITEL 2

multifunktionelle behov, som knytter sig til landskabet i dag (Kristensen et al. 2004).

Op igennem 90'erne forsøger staten ved hjælp af forskellige vejledninger til regionplan-lægningsen at lempe på den funktionsadskilte planlægning af landskabet. Det kommer blandt andet til udtryk igennem forskellige krav og målsætninger om flersidige anvendelser og en mere helhedsorienteret planlægning (Anker et al. 2002).

Med helhedsorienteret planlægning forstås en sammenfattende planlægning af det åbne land, som fremmer koordinering og realisering af mål og strategier for diverse sektorinteresser i samspil mellem forskellige administrative niveauer (Nellemann et al. 2000). Altså en integration af planlægningsinteresserne både vertikalt og horisontalt.

Men den helhedsorienterede indsats er stadig besværet af regionsplanens sektoropdelte områdeudpegninger, og derfor bliver der i slutningen af 90'erne og ind i 00'erne udarbejdet helhedsplaner for geografisk afgrænsede områder som tillæg til regionplanen.

Den helhedsorienterede indsats ændrer dog ikke ved det sektororienterede grundlag, som regionplanen er et eksempel på, så kritikken hænger ved og bliver desuden suppleret med en kritik af, at regionplanerne er for 'grovmaskede' til at kunne forholde sig til det lokale landskab. Kristensen et al. (2004) påpeger, at der er for langt mellem regionplanens planbilag i målestok 1:350.000 og 1:100.000 og den enkelte lokalitet, og at værdier tilknyttet det lokale landskabsniveau, derfor ikke bliver behandlet hensigtsmæssigt i den regionale planlægning. Ligeledes bliver det vanskeligt at behandle flere enkeltsager, idet prioriteringsgrundlaget er for udetaljeret (Ibid.).

Sammenfattende går kritikken af regionplanlægningen på, at den er for udetaljeret, og at sektoriseringen af planlægningen har medført en forringet koordinering imellem sektorerne samt forvirring blandt politikere, sagsbehandlere og borgere. Sektoriseringens afsmittende effekt på landskabet er et funktionsopdelt og monotont landskab, som ikke svarer overens med kravene til et multifunktionelt landskab.

Disse kritikpunkter fremføres igen i forbindelse med Kommunalreformen i 2007, men der bliver ligeledes udtrykt forventninger og håb om, at disse kritikpunkter kan blive løst, når kommunerne står som planlægningsmyndighed for det åbne land. (Agger 2006, Kristensen & Primdahl 2006, Arler 2009).

KOMMUNALREFORMEN 2007

Amternes forvaltning af det åbne land kom til udtryk i regionplanen igennem en omfattende zonerings af landskabet, som via områdeudpegninger med tilhørende målsætninger og retningslinjer angav, hvilke beskyttelseshensyn, restriktioner og udviklingsmuligheder der lå på de enkelte arealer.

Med kommunernes overtagelse af opgaverne i det åbne land er de regionale udpegninger overgået til landsplandirektiver, indtil kommunerne har opdateret og tilpasset udpegningerne til den kommunale skala.

Regionplanlægningen, som den er beskrevet i foregående afsnit, blev i forbindelse med Kommunalreformen i 2007 afløst af en ny plantype – de *Regionale Udviklingsplaner*, som skal have

KAPITEL 2

en mere visionær og fremadskuende karakter.

Den regionale rammestyring forsvandt med nedlukningen af amterne, og det er nu kun kommuneplanerne, som er rammeplan for lokalplanlægningen. Kommunerne har overtaget hovedparten af amternes planopgaver for det åbne land, ligesom administrationen af en række love for det åbne land også er underlagt kommunernes administration.

Udover at de nye opgaver giver nye faglige udfordringer for kommunen, betyder de også, at der reelt skal udvikles nye former for planlægning, bl.a. fordi den kommunale skala er anderledes end den regionale (Kristensen & Primdahl 2006). De nye kommunale planenheder har et nyt sigte - et nyt analyseniveau, og det må forventes, at det eksisterende regionale landskabsarbejde er for 'groft' (Ibid.).

De nye kommuneplaner skal indeholde retningslinjer for hovedparten af de temaer, som hidtil har været behandlet i regionplanerne, og mange af disse temaer relaterer sig til det åbne land. Vurderet alene på baggrund af de meget forskellige kommunestørrelser, kommunalreformen er udmøntet i, er der givetvis stor forskel på, hvor godt rustede de respektive kommuner er til at løfte opgaven med planlægning i det åbne land (Brandt & Primdahl 2005).

De store kommuner er, både arealmæssigt og indbyggermæssigt, mange gange større end de mindre kommuner og har præg af 'mini-amter', mens særligt de ikke sammenlagte hovedstadsnære kommuner blot får udvidet deres rumlige kompetencer inden for de tidligere kommunegrænser.

I Wilhjelmrapporten fra 2006 diskuterer eksperter og praktikere, hvordan den nye naturforvaltning skal udformes efter kommunalreformen. Her bliver der blandt andet udtrykt bekymring for, at naturforvaltningen, som et relativt lille område i den samlede kommunale forvaltning, vil drukne i det øvrige bureaukrati på Teknik- og Miljøområdet, og at opgaverne i naturområdet vil lide under de stramme budgetrammer og skattestoppet, så de udskydes til "bedre tider" (Agger 2006). Desuden bliver der også udtrykt bekymring for manglen på uddannet personale og særligt i de mindre kommuner. Her kan den manglende ekspertise betyde, at flere opgaver på naturområdet i fremtiden vil blive løst af eksterne konsulenter. Dette kan bringe ny viden i forvaltningerne, men fordrer samtidigt en større grad af inddragelse af lokal viden, da man ikke kan forvente, at de eksterne konsulenter har et indgående kendskab til de lokale forhold (Agger 2006). I samme rapport peger Kristensen & Primdahl (2006) på, at kommunalreformens indvirkning på natur og landskab vil få størst betydning i de bynære landskaber, hvor der i særlig grad stilles krav til landskabets multifunktionalitet på grund af de mange rekreative og friluftsmæssige behov. Samtidigt bliver det en stor udfordring for kommunerne at forvalte den dynamiske overgangszone mellem by og land og sikre, at nye udviklingsmuligheder for byen ikke sker på bekostning af natur- og landskabelige værdier (Ibid.).

KAPITEL 2

UDFORDRINGER FOR LANDSKABSPLANLÆGNINGEN

Som beskrevet i dette kapitel står kommunerne overfor en række udfordringer med forvaltningen af de landskabelige og rekreative værdier. Kommunerne overtager hovedparten af de amtslige arbejdsopgaver, og der er store forskelle i de forskellige kommuners forudsætninger for at løse disse opgaver.

Men kommunalreformen skaber også nye muligheder, idet den nye forening af de rumlige kompetencer mellem by og land i princippet kan åbne op for en mere helhedsorienteret planlægning, som kan administrere sammenhængen mellem by og land så fx adgangsforhold til naturområder forbedres (Kristensen & Primdahl 2006). Ligeledes er kommunerne vant til at skulle håndtere forvaltningen af multifunktionelle byområder og kan derfor bruge mange af deres erfaringer fra planlægningen af byerne i landskabsplanlægningen (Ibid.).

Erfaringer med brugen af lokal viden og borgerinddragelse i planlægningsprocesser i byerne kan også komme kommunerne til gode i en ny og mere helhedsorienteret landskabsplanlægning, som tager udgangspunkt i de lokale forhold (Kristensen & Primdahl 2006, Arler 2009) .

Udover de særlige udfordringer, som kommunalreformen giver anledning til, er der også planlægningsmæssige udfordringer af en mere generel karakter, som i vid udstrækning gælder for landskaber i hele Europa.

Det åbne land og specielt de bynære landskaber befinder sig i en differentieringsproces, og som Antrop (2003) påpeger, øges hastigheden og omfanget hvormed, landskaber mister identitet og karakter.

Traditionelt har landskabsplanlægningen beskæftiget sig med udpegningen og beskyttelsen af de særlige landskabelige værdier, og selvom denne opgave stadig bør være en essentiel del af landskabsplanlægningen, er der en tiltagende anerkendelse af landskabets multifunktionalitet og af behovet for at tilskynde en bæredygtig anvendelse af hele landskabet og ikke blot udvalgte "hotspots" (Selman 2006).

Udover udpegningen af de særligt værdifulde landskaber var det tidligere primært interesserne forbundet med produktionslandskabet, som planlægningen støttede op omkring. I et længere historisk perspektiv har landbruget haft en stor økonomisk betydning for Danmark som helhed, såvel som for mange lokalområder, familier og enkeltpersoner. Samfundet har derfor understøttet den landbrugsmæssige anvendelse og intensivering heraf på forskellig vis, f.eks. ved tilskud til dræning eller afvanding af vådområder.

I løbet af den sidste 50-års periode har nedgangen i landbruget samt opblomstringen af nye diskurser centreret omkring miljø, friluftsliv, turisme, sundhed mv. bevirket, at der i dag findes en stor mangfoldighed af interesser tilknyttet landskabet. Foruden de mennesker, som bor i landskabet, og som langt fra repræsenterer én homogen interesse, findes også de mange forskellige interessegrupper som fx friluftslivs- og miljøbeskyttelsesinteressenterne, turisterne (turistforeninger) og eksperterne, som alle blander sig og stiller krav til landskabets funktioner (Selman 2006).

Denne udvikling har ført til, at der fra centralt politisk side bejles til, at der især på lokalt niveau bliver taget initiativ til at inddrage borgere og interessenter i planlægnings- og

KAPITEL 2

forvaltningsspørgsmål (Johansson 2000, Moore-Colyer & Alister 2005). Tendenser i blandt andet Lokal Agenda 21-visionerne er, at det åbne lands ressourcer skal udnyttes på en mere alsidig og bæredygtig måde, end det har været tilfældet ved den industrielle udnyttelse af skov og land (Johansson 2000).

På europæisk plan går tendensen også mod mere inkluderende planlægningsprocesser med Den Europæiske Landskabskonvention som et af de væsentligste dokumenter (Moore-Colyer & Alister 2005). Her bliver borgerinddragelse set som en vigtig komponent i sikringen af en bæredygtig udvikling af landskabet (Ibid.).

Som vist i dette kapitel står kommunerne overfor en meget stor udfordring. I kapitlet er det forsøgt at klarlægge kommunernes planlægningsmæssige udfordringer både i håndteringen af et nyt planområde og i håndteringen af de udfordringer, der ligger i den hastige udvikling af landskabet i dag.

Nedenstående opsummering skal give et overblik over de planlægningsmæssige udfordringer i landskabet. Uden at påstå, at denne opsummering er udtømmende for de udfordringer, som de kommunale forvaltninger vil møde, giver den et indblik i den vanskelige opgave, som det er at forvalte og planlægge en bæredygtig udvikling af vores landskaber.

- Kommunerne har overtaget amternes åben land planlægning, som er blevet kritiseret for at være sektoriseret og for udetaljeret til at kunne forholde sig til det lokale landskab. Der ligger derfor en stor opgave i at tilpasse planlægningen til en mere lokal skala.
- Mange kommuner mangler ekspertise inden for det grønne, og der ligger derfor en stor opgave for disse kommuner i at opkvalificere sig til at kunne varetage de nye opgaver.
- Det bliver en stor udfordring for kommunerne at forvalte den dynamiske overgangszon mellem by og land og sikre, at nye udviklingsmuligheder for byen ikke sker på bekostning af natur- og landskabelige værdier.
- Landskabets kvaliteter spiller en afgørende rolle for lokalområdets udviklingsmuligheder. Derfor skal der gøres en særlig indsats for at sikre landskabelige herlighedsværdier og lokalområdets karakteristika.
- Kommunernes landskabsplanlægning skal støtte op om et multifunktionelt landskab, og de skal derfor kunne håndtere mange forskelligartede og ofte modsatrettede interesser i landskabets udvikling.
- Urbaniseringen af landskabet og de ændrede bosætningsmønstre medfører nye krav fra befolkningen om attraktive og rekreative landskaber.

KAPITEL 3

TEORI: VURDERINGER AF LANDSKABET

I dette kapitel vil jeg forsøge at indramme den dominerende diskurs inden for den landskabsfaglige planlægningslitteratur i forhold til vurderingen af landskabets værdi. Igennem en analyse af landskabsbegrebets udvikling vil jeg inddrage, hvad der betragtes som landskabelige værdier, samt undersøge hvilken betydning dette har for landskabets vurdering og for landskabsplanlægning som et hele.

Denne analyse skal fungere som mit teoretiske afsæt for en analyse af den vurdering af landskabets værdi, som landskabskaraktermetoden repræsenterer. Endvidere skal dette kapitel ses som et fundament for de diskussioner og anbefalinger, som følger af rapportens kapitel 6 og 7.

LANDSKABETS VÆRDI

Vurderingen af landskabets værdi er en central del af landskabsplanlægningen for de nye kommuner, men også et potentielt kontroversielt område – for hvordan vurderes et landskabs værdi? Og hvem bestemmer, hvad der er værdifuldt?

Inden for dette felt er der flere konkurrerende diskurser, som igennem tiden har præget landskabets planlægning igennem nye formuleringer af, hvad der er værdifuldt.

Tegnere og malere i Renæssancen havde en idealistisk opfattelse af naturen, og deres opfattelse, som blev portrætteret igennem landskabsmalerier, blev et skønhedsideal for datidens visionære ”planlæggere”, som projekterede skønhedsidealet i malerierne på jorden (Olwig 1995). Idealer blev derved til virkelige landskaber, der via dræning og regulering af de naturbetingede forhold kom til at fungere som en slags teaterscene (Olwig 1995). Dette natursyn, hvor landskabet opfattes visuelt som en landskabsscene, præger stadig landskabsplanlægningen i dag, og det danske landskab er i vid udstrækning skabt ud fra et romantisk landskabsideal (Ibid.). Ud fra et æstetisk og visuelt synspunkt er det et landskabsbillede, som har stor værdi for et flertal af danskere, men ud fra et økologisk, økonomisk og socialt synspunkt er værdisætningen mere delt, og det har skabt grobund for nye landskabsdiskurser, som ser på landskabet fra en mere bæredygtig vinkel (Roe 2007). Denne udvikling vil jeg komme nærmere ind på i dette kapitel, hvor jeg vil belyse udviklingen af landskabsbegrebet og de nye diskurser, den har bragt på banen.

Selve definitionen af landskab har igennem tiderne været genstand for diskursive behandlinger, hvor nye meninger med landskabsbegrebet er kommet til (Olwig 2007). Et af de nyere eksempler herpå er landskabets definition i Den Europæiske Landskabskonvention fra 2000, hvor

KAPITEL 3

landskabets dobbelte betydning fremgår (se side 11).

I denne definition er landskab mere end blot et område. Det er også menneskers delte opfattelse af landskabet og dets værdier og funktion. Landskabskonventionen kræver derfor, at de lande, som skriver under på konventionen, skal *"anerkende landskaber i retlig henseende som en væsentlig bestanddel af menneskers omgivelser, et udtryk for mangfoldigheden af deres fælles kultur- og naturarv og som grundlag for deres identitet"* (Europarådet 2000, artikel 5a). Her vægtes de landskabsværdier, som skabes igennem den sociale og kulturelle praksis, frem for de mere objektive og visuelle værdier, der traditionelt har været udgangspunktet for landskabets vurdering (Olwig 2007). Lionella Scazzosi tilføjer endvidere til landskabsbegrebets udvikling:

The meaning of the term 'landscape' has become broader than that of a view or panorama of natural scenery, which characterized many national protection laws and policies until the middle of the 20th century, and that of environment or nature, to which it has often been limited during the recent years of environmentalist battles. (Scazzosi 2004, p. 337)

Landskabet, som det defineres i landskabskonventionen, er ikke blot en samling af fysiske elementer, der kan analyseres ud fra objektive kriterier. Det er nærmere en samling af foranderlige opfattelser og identiteter (Olwig 2007).

Landskabsbegrebet åbner sig derved for nye fortolkninger, da vi konfronteres med, at forskellige mennesker og grupper har forskellige opfattelser af landskabet, og at disse opfattelser forandres over tid (Olwig 2007). Når landskab defineres som *"what is in the eye of the beholder"*, vil vurderingen af landskabets værdi alt andet lige legitimere mere subjektive og værdibaserede bedømmelser, som vil give store udfordringer for planlægningen af landskabet.

Én opgave er det at analysere landskabet, som et område bestående af forskellige fysiske elementer, en helt anden opgave er det at analysere menneskers forskellige opfattelser af landskab og deres ønsker til landskabets udvikling.

Landskabskonventionens svar på denne udfordring er, at det ikke længere er eksperter, der skal være de primære planlæggere og forvaltere af landskab, men snarere de mennesker som er bosat i landskabet: *"Official landscape activities can no longer be allowed to be an exclusive field of study or action monopolized by specialist scientific and technical bodies"* (Council of Europe 2000, II, 22). *"Landscape must become a mainstream political concern, since it plays an important role in the wellbeing of Europeans who are no longer prepared to tolerate the alteration of their surroundings by technical and economic developments in which they have had no say"* (Council of Europe 2000, II, 23).

Udviklingen af landskabsbegrebet betyder også, at det tydeliggøres, at den måde, vi udlægger landskabet på igennem analyser og repræsentationer, ikke er en neutral handling, og man kan derfor ikke blot reducere landskabet til en bestemt repræsentationsform (Olwig 2007).

"Representations of landscape are means of articulating and reproducing ideas about the physical surroundings. Landscapes are expressions of power, but conversely may also become arenas in which people's contestations of power and opposition to the misuse of power are played out. Landscapes are also a matter of people's experience and practice and, as such, express

KAPITEL 3

ideas of appropriate and inappropriate behavior, hence becoming arenas for moral decisions.” (Jones 2006).

Som ovenstående citat indikerer, indebærer inddragelsen af flere forskellige opfattelser af landskabets værdi også udfordringer i forhold til begrebet magt, og om hvem der får lov at udtale sig om, hvad der har værdi. Er det brugernes, beboernes, de besøgendes eller besiddernes opfattelser og værdsættelse af landskab, der skal vægtes? - og hvilken rolle skal eksperter, planlæggere og politikere spille i udformningen af landskabet?

En anden stor udfordring ved inddragelsen af forskellige opfattelser af landskabet er, hvordan det i praksis i en planlægningsproces skal fungere?

Disse spørgsmål vil jeg vende tilbage til senere i denne rapport, for i det følgende afsnit vil jeg fokusere på de diskurser, som dominerer inden for vurderingen af landskabets værdier.

FAKTA OG FORTOLKNING

To have command of definition is to have control of discourse. (Livingstone 1992 s. 304)

Hvis man måler på populariteten af landskabskonventionens definition af landskab i diverse publikationer og videnskabelige artikler (Muir 2003, Scazzosi 2004, Jones 2006, Olwig 2007, Arler 2008, Arler 2009, Stalschmidt 2001 mv.), kan man ifølge ovenstående udsagn påvise, at landskabskonventionen har medført et øget fokus på de sociale/humane aspekter af landskabsbegrebet.

Definitionen, som både dækker over landskabet som et fysisk område og menneskets opfattelse af landskab, har sat fornyet fokus på landskabets dobbelte betydning inden for videnskabelige artikler og studier af landskab. I praksis er det dog stadig den naturvidenskabelige tilgang til analyser af landskabet, der er fremherskende. Men også her er der en voksende kritik af den måde, vi forvalter og planlægger landskabet på, og der bliver både i de offentlige forvaltninger og inden for den private sektor taget skridt i retningen af mere inkluderende planlægningsprocesser.

Konflikten mellem den naturvidenskabelige og den humanistisk/socialvidenskabelige tilgang til landskabsanalyser bunder i, at fagområderne udspringer fra forskellige ontologiske og epistemologiske forskningstraditioner, og de har derfor hver sin tilgang til at analysere landskabet (Cosgrove 2003).

Den humanistiske/socialvidenskabelige tilgang til at studere landskaber bunder i en hermeneutisk tradition, hvor fortolkningen af det, som fremtræder, er i centrum (Cosgrove 2003). Her inddrages blandt andet ofte aktørens forforståelse, sproget og aktørens sociale og kulturelle baggrund.

Som modstykke til den hermeneutiske tilgang udspringer den naturvidenskabelige forskning i en empiristisk og positivistisk (empirisk analytisk) tilgang. Denne videnskabstradition betoner erfaringens rolle i etablering af viden. Erfaringen opnås gennem sanserne, og virkeligheden tilstræbes beskrevet, som den objektivt er (Toft & Pedersen 2004).

Hvor den empirisk-analytiske videnskabstradition søger efter kausale årsagssammenhænge, og

KAPITEL 3

det der determinerer menneskers adfærd, er den hermeneutiske tilgang i højere grad interesseret i at forstå menneskers handlinger og adfærd ud fra deres eget, subjektive og inter-subjektive perspektiv (Højberg 2004).

Modsat den empirisk-analytiske videnskabstradition undersøges verden i den hermeneutiske tradition, som den opleves og fortolkes af aktørerne, og forskeren bør derfor ikke interessere sig for sandhedsværdien af menneskers subjektive opfattelser, men af deres beskaffenhed og meningsindhold (Ibid.).

Eftersom de to videnskabstraditioner baserer sig på væsensforskellige antagelser om verden samt efterspørger vidt forskellige svar, gør de typisk brug af forskellige dataindsamlingsmetoder (Cosgrove 2003). Den empirisk-analytiske videnskabstradition har traditionelt gjort brug af kvantitative metoder, mens den hermeneutiske tradition i højere grad benytter sig af kvalitative metoder (ibid.).

Op til nu har studier af landskab ofte delt sig i to tilgange. En socialvidenskabelig, som beskæftiger sig med menneskers forhold til og opfattelse af landskab (*det immaterielle*), og en naturvidenskabelig, som undersøger landskabets fysiske egenskaber, som kan observeres, sanses og måles (*det materielle*) (Palang & Fry 2003). Ud fra de to forskellige tilgange formes to landskabsdiskurser, som vi her kan kalde den *materielle* dimension og den *immaterielle* dimension.

Den materielle landskabsdiskurs er forbundet med den klassiske geografi og landskabsøkologi (Buijs et al. 2006). Landskabet består af faktuelle, synlige elementer og komplekse økologiske processer (geologiske, klimatiske, biologiske mv.), som forbundet med den menneskelige påvirkning og organiseret igennem menneskelige aktiviteter bestemmer landskabets fremtrædelsesform (Buijs et al. 2006, Cosgrove 2003). Denne diskurs er ofte fremtrædende i landskabsanalyser, hvori landskabet betragtes som et fysisk område, som kan beskrives, måles og vejes objektivt og videnskabeligt (Buijs et al. 2006).

Målinger af landskabsværdier inden for denne diskurs har igennem tiden været en stor udfordring på grund af kravet om objektivitet, og der har derfor været afprøvet mange forskellige metoder med mere eller mindre succes. England har på mange måder været forgangslandet for udviklingen af nye metoder til landskabsanalyse, og i starten af det forrige århundrede og op til 1970'erne blev det forsøgt at måle landskabets kvalitet ved hjælp af komplicerede point systemer og statistiske metoder (Caspersen et al. 2001).

Udgangspunktet var et ønske om en objektiv værdisætning af landskabet, men den egentlige årsag til at metoderne igen blev forladt, var dog netop erkendelsen af, at objektiviteten kun var tilsyneladende (Ibid.). I dag anerkender mange praktikere, som beskæftiger sig med landskabsanalyser, vurdering og værdisætning af landskaber, at vurderingen er delvist subjektiv. Dog eksperimenteres der med forskellige metoder, hvorved man kan begrænse det subjektive (Ibid.). Stahlschmidt (2001) beskriver i følgende citat, ud fra hvilke kriterier værdisætning af landskabet bør foregå:

En kvalitativ vurdering i faglig sammenhæng skal være saglig og upartisk, d.v.s. så vidt mulig uafhængig af øjeblikkets omstændigheder med hensyn til årstid, vejr, humør eller private

KAPITEL 3

sym- og antipatier, d.v.s. smag og behag. En vurdering kan aldrig være objektiv i betydningen værdifri, men den kan være det i betydningen pålidelig og kvalificeret.

Det er særligt i vurderingen af et landskabs visuelle værdier, at der opstår problemer med at bevare en objektiv tilgang til analysen. Ifølge Daniel (2001) kan studier af et landskabs visuelle værdier opdeles i to tilgange:

- Ekspert tilgangen, hvor der fokuseres på at karakterisere landskabet som et objekt
- Den subjektive tilgang, hvor der fokuseres på beskuerens oplevelse af landskabet.



FIGUR 3: ET TYPISK LANDSKABSMALERI. I FØLGE SAVANNE TEORIEN FORETRÆKKER VI INSTINKTIVT SÅDANNE LANDSKABER FORDI DE DÆKKER DE BASALE BEHOV FOR AT OVERLEVE (MALERI: "PEOPLE'S CHOICE" AF VITALY KOMAR OG ALEXANDER MELAMID)

Inden for ekspert tilgangen har man i mange år forsøgt sig med forskellige undersøgelser og analyser af, hvilke fysiske karakteristika mennesker foretrækker ved landskaber for at kunne sige noget generelt om menneskets landskabspræferencer og derved bevare en objektiv og videnskabelig tilgang.

En af de mest kendte teorier inden for dette område er "Savanne-teorien", som bygger på den antagelse, at mennesket har en medfødt præference for landskaber, som dækker de basale behov for at kunne overleve - hvilket gør landskabspræferencer til et udtryk for vores urinstinkter.

Ifølge teorien foretrækker vi landskaber, der lover føde, vand og beskyttelse, og som ligner det landskab vi kender fra de typiske landskabsmalerier (Bell 1999).

Teorien gør det muligt for planlæggere og eksperter at designe og vurdere landskabet ud fra de evolutionære præferencer og dermed legitimere en mere almengyldig æstetik.

KAPITEL 3

Den immaterielle landskabsdiskurs er forbundet med den antropologiske og sociologiske skole, hvor der ikke blot findes ét men mange landskaber, fordi måden vi ser på landskabet forandres over tid og igennem de individer eller grupper af mennesker, som ser på landskabet (Buijs et al. 2006).

Inden for denne diskurs er det mennesket, som er genstand for studiet, og landskab uden fortolkning har ingen betydning (Buijs et al. 2006). Ofte bliver diskursen knyttet sammen med "sense of place" konceptet, som refererer til det forhold der er mellem mennesker og specielle steder, og hvordan individer eller grupper af mennesker interagerer med og deraf tildeler specielle steder mening og værdi. *"What begins as undifferentiated space becomes place as we get to know it better and endow it with value"* (Tuan 1977, s. 6).

Mennesker har forskellige tilknytningsforhold til forskellige landskaber, og undersøgelser har vist, at det ofte er igennem menneskers aktiviteter i landskabet, at tilknytningen skabes (Eisenhauer et al. 2000, Buijs et al. 2006). Men der findes også mere emotionelle tilknytningsforhold, som går ud over landskabets brugsværdi, og som skaber unikke bånd mellem mennesker og landskaber baseret på en særlig værdsættelse af stedet og deraf stor omsorg og trang til at beskytte det mod forandringer (Eisenhauer et al. 2000, Williams and Stewart 1998).

Inden for denne diskurs argumenteres for, at analyser af disse særlige tilknytningsforhold skal indarbejdes i landskabsplanlægningen på lige fod med analyser af de økonomiske og økologiske konsekvenser af planlægningen (Eisenhauer et al. 2000, Williams & Stewart 1998). *"...by putting the human bond with nature in the foreground, rather than treating it as an interesting but insignificant feature of the background for resource planning, managers can begin to give the relationship between people and the land the careful, systematic attention it requires and deserves."* (Williams and Stewart 1998, s. 22)

FORENING I PRAKSIS

De tætte bånd mellem den immaterielle og den materielle dimension af landskabsforståelsen er netop en af årsagerne til at forsøge at kombinere dem, når vi studerer landskabet (Cosgrove 2003).

Studier af den "immaterielle dimension" af landskabet er blevet mere og mere relevant på grund af den rolle, som mennesket spiller i landskabet – enten som årsag for landskabets forandring eller som bruger af landskabet (Hunziker et al. 2007).

Som skitseret i forrige afsnit kan værdisættningen af landskabet opdeles i en immateriel og en materiel dimension, som begge bør indgå i analysen og planlægningen af landskabet. Ekspertter kan analysere landskabets værdi ud fra historiske, biologiske og æstetiske parametre, men kan ikke - blot ved at analysere landskabskarakteristika - vurdere den særlige værdi, som et enkelt individ eller en gruppe af mennesker tillægger et særligt område ud fra deres emotionelle tilknytning til stedet.

Hvordan disse to traditioner kombineres i et tværfagligt studie af landskaber er en stor udfordring for den fremtidige teoretiske og praktiske behandling af landskabsbegrebet (Hunziker et al. 2007). Udfordringen i at integrere og etablere kommunikation mellem den materielle og

KAPITEL 3

immaterielle dimension ligger blandt andet i, hvordan subjektive og relativistiske argumenter kan betragtes som legitim og relevant viden inden for naturvidenskaben (Cosgrove 2003).

For at kunne forstå det landskab, de lokale lever i og ved noget om, og forstå hvad landskabet betyder for de mennesker, der lever i det, er vi nødt til at se på nye måder at analysere landskabet på, som også indbefatter de lokales opfattelser af landskab.

Forskellige opfattelser af landskabets værdi udspringer dels af det sæt af værdier og normer, der strukturerer vores opfattelser og handlinger, dels af vores oplevelser og erfaringer med landskab (Framke 1989, Jones 2006). Undersøgelser indikerer, at vores opfattelse af landskab skabes i vores funktionelle tilknytning til landskab og i de sociale praksisser, hvor vi møder landskabet (Buijs et al. 2006). Ved at undersøge hvordan mennesker er tilknyttet forskellige landskaber, kan vi derved komme tættere på at forstå og anerkende de forskellige opfattelser og værdier, der tilknyttes landskabet.

De metoder, som anvendes i undersøgelsen af forskellige opfattelser og værdier, der tilknyttes landskaber, er fx analyser af forskellige repræsentationer af landskab igennem malerier, fotografier og beskrivelser (Jones 2003). Interviews og "at lytte" til fortællinger bliver også brugt til at indsamle viden om et landskabs historiske udvikling og er en måde at opnå en forståelse for den emotionelle betydning, som særlige landskaber udgør for individer eller grupper af mennesker (Ibid.).

Anvendelsen af disse metoder kan bringe værdifulde alternative fortællinger og viden om landskabet i forhold til den viden, som konstrueres igennem den empiriske videnskab. Ved at give plads til nye fortællinger om landskabet og alternative måder at stykke dem sammen på, kan vi åbne op for nye idéer og måder at se og værdisætte landskabet på.

I landskabsstudier inden for den immaterielle og "sense of place"-bundne landskabsdiskurs er der ofte et socialkonstruktivistisk syn på landskabsbegrebet, som ikke interesserer sig for de mere faktuelle analyser af de komplekse økologiske og kulturelle processer i landskabet, fordi landskabet kun har betydning i fortolkningen (Stedman 2003). Den diametrale modsætning er gældende inden for den materielle diskurs, og dette giver, som før nævnt, nogle udfordringer i foreningen af de to diskurser i praksis.

En vigtig forudsætning for at kunne forene den materielle og den immaterielle dimension i landskabsplanlægning og -analyse indebærer, at forskellige opfattelser og repræsentationer af landskab, menneskers emotionelle og funktionelle tilknytning til forskellige steder og de værdier og mening, de tillægger landskabet, undersøges og inddrages i analysen af landskabet og i planlægningsprocessen som et hele.

Disse aspekter af landskabsbegrebet har ofte været genstand for landskabsstudier inden for de socialvidenskabelige fag, men er sjældent blevet undersøgt i praksis i forbindelse med landskabsanalyser og -planlægning (Hunziker et al. 2007).

Formålet med at inddrage de immaterielle aspekter i planlægningspraksis er at fremme en bæredygtig udvikling af landskabet, som indebærer en sikring af de menneskelige værdier og

KAPITEL 3

behov (Roe 2007). Desuden er viden om menneskers opfattelser af landskab og deres behov en nødvendighed for at kunne udvikle og planlægge landskaber, der accepteres af befolkningen, og dermed have mulighed for at realisere udviklingen og planlægningen på lang sigt (Ibid.). Fortalere for den materielle diskurs vil argumentere for, at disse undersøgelser, som givetvis vil være omkostningstunge og tidskrævende, vil være spild af tid og penge, da man jo netop har uddannet eksperter til at kunne vurdere landskabets værdier. Disse eksperter er kvalificerede til at bedømme landskabets værdier, lige såvel som vinkendere kan bedømme en god flaske vin (Arler 2000).

Denne holdning er den dominerende inden for den materielle diskurs, men i praksis har dette ræsonnement dog den svaghed, at der er stor uenighed imellem eksperter omkring landskabets værdisætning (Bell 1999). Endvidere har empiriske undersøgelser vist, at planlæggere og eksperter har væsentlige forskellige måder at værdsætte deres fysiske omgivelser på sammenlignet med lægfolk (Hubbard 1994, Gifford et al. 2000).

Kombinationen af de to dimensioner betyder ikke at lokal viden og forståelse for landskab skal erstatte eksperternes vurdering, men at de to dimensioner skal lære af hinanden og sammen skabe en udvikling og planlægning af landskabet, som både respekterer de lokale værdier og de værdier, som har en mere almen karakter som fx biologiske, geologiske og kulturhistoriske værdier.

De naturvidenskabelige analyser af landskabets tilstand og sårbarhed overfor forskellige påvirkninger er helt centrale i landskabsanalyser og i planlægningen generelt for at kunne vurdere, hvordan forskellige tiltag forandrer landskabet - men i tolkningen af disse forandringer og i vurderingen af hvilke landskaber, vi ønsker at beskytte og fremme, er der behov for også at inddrage mere subjektive tilgange, end de som tilbydes af naturvidenskaben.

Undersøgelsen og inddragelsen af den immaterielle dimension af landskab er i høj grad tilknyttet de værdier og meninger, som de mennesker, der bor i landskabet, tillægger det. Inden for denne gruppe af mennesker findes der store forskelle på, hvordan landskabet opleves, og disse variationer er vigtige at inddrage i undersøgelserne (Alumäe et al. 2003). Udover lokalbefolkningen bør undersøgelserne også inddrage turistens og de besøgendes syn på landskabet, da disse ofte udgør en vigtig økonomisk faktor i forskellige landskabsregioner (Ibid.).

Opsamlingen på den materielle og den immaterielle landskabsdiskurs i figur 4 på modsatte side giver et overblik over, hvordan de to tilgange til landskabsanalysen varierer, og hvordan de kan supplere hinanden. Ved kun at analysere den materielle dimension af landskabet fanger man ikke de mange forskellige opfattelser af landskabets værdi, og det er kun ekspertens vurdering, der får indflydelse.

Eksperten vil ofte være en "outsider" i den forstand, at han ikke bor i landskabet og derfor ikke har knyttet minder, værdier og historier til landskabet. Selman (2006) ser det som problematisk, at det kun er ekspertens syn, som vægtes i landskabets planlægning, fordi hans blik henover landskabet let overser vigtige lokale indsigter. Selman skriver videre om outsidersens bedømmelse af landskabet:

KAPITEL 3

	MATERIELLE DISKURS	IMMATERIELLE DISKURS
Ontologiske og epistemologiske betragtninger	Den materielle landskabsdiskurs hører hjemme i den empirisk analytiske tilgang. Her betones erfaringens rolle i etablering af viden, som primært opnås gennem sanserne. Virkeligheden tilstræbes beskrevet, som den objektivt er. Der fokuseres på kausale årsagssammenhænge, og det der determinerer menneskers adfærd.	Den immaterielle diskurs udspringer af den hermeneutiske tradition, hvor fortolkningen af det, som fremtræder, er i centrum. Verden undersøges, som den opleves og fortolkes af aktørerne, og forskeren bør derfor ikke interessere sig for sandhedsværdien af menneskers subjektive opfattelser, men af deres beskaffenhed og meningsindhold.
Landskabsbegrebet	Landskabet består af faktuelle, synlige elementer og komplekse økologiske processer (geologiske, klimatiske, biologiske mv.), som forbundet med den menneskelige påvirkning og organiseret igennem menneskelige aktiviteter bestemmer landskabets fremtrædelsesform.	Der findes ikke blot ét men mange landskaber, fordi måden vi ser på landskabet forandres over tid og igennem de individer eller grupper af mennesker, som ser på landskabet.
Objektet for landskabsanalyse	Det virkelige landskab, topografiske kort, historiske kort, forskellige data omkring geologiske, økologiske, historiske og kulturelle faktorer.	Repræsentationer af landskab fx i form af beskrivelser, fortællinger, malerier, fotos mv. for at få indsigt i forskellige opfattelser af landskabet. Menneskers tilknytningsforhold til landskabet.
Anvendte metoder i landskabsanalyse	Registrering af landskabskarakteristika, statistiske metoder, Visuel/Rumlige analyse, historiske analyser, områdeanalyser	Fortolkning af repræsentationer af landskab – interviews, storylistening, billedanalyse
De primære aktører og deres roller	Eksperten analyserer landskabet ved at "træde udenfor" og objektivt registrere og vurdere landskabets kvaliteter/værdier. Planlæggeren, politikerne og borgerne forholder sig til ekspertens konklusioner, men indvirker ikke på analysens resultater.	Eksperten/planlæggeren undersøger forskellige landskabsopfattelser og tilknytningsforhold til landskabet. De primære aktører er ofte de mennesker, som bor i landskabet eller de, som besøger og bruger det og derigennem tillægger det en særlig værdi.

FIGUR 4:
OPSAMLING

KAPITEL 3

“Outsiders – whose judgments have over the last couple of centuries held the greatest weight in acclaiming landscapes – tend to be influenced by touristic, environmental, artistic, literary and historical legacies. Hence landscape representations are often intended for outsiders’ consumptions.” (Selman 2006, s. 58)

Udover at give et unuanceret billede af landskabets værdi er det også problematisk, at det kun er ekspertens syn, der repræsenteres. For selvom eksperten forsøger at være *saglig og upartisk* – og med henvisning til den filosofiske hermeneutik kan det diskuteres, hvorvidt det er muligt, er eksperten stadig en del af en diskurs og en magtstruktur, som afspejles i hans vurderinger af landskabets værdi. Og dermed er det ekspertens diskurs, som reproduceres i landskabets udvikling og planlægning.

Omvendt er det svært at forestille sig, at vi kan undvære den materielle dimension og ekspertens analyser af landskabet, da de er nødvendige for at kunne måle, hvordan forskellige natur- og kulturbetingede påvirkninger forandrer landskabet. Eksempelvis kan udsagn som: *“Der er ikke én frø, der er ikke én fugl, der er ikke én fisk, der har fået det ringere som følge af regeringens miljøpolitik”* anfægtes ved hjælp af naturvidenskabelige målinger, hvorimod udsagnet i den immaterielle diskurs er et udtryk for mandens – i dette tilfælde Anders Fogh Rasmussens – opfattelse af naturens tilstand.

Således har begge dimensioner værdifulde bidrag til landskabsanalysen. Den materielle dimension kan bidrage med uundværlige analyser og vurderinger af landskabets tilstand og udvikling i en biologisk, geologisk, æstetisk og kulturhistorisk sammenhæng, mens den immaterielle dimension kan bidrage til en kvalificering, nuancering og legitimering af vurderingen af landskabets værdi ved at inddrage landskabets forskellige landskabsopfattelser samt landskabets værdisætning ud fra et lokalt perspektiv.

Dette er diskursen, som præger litteraturen omkring planlægningen af landskabet, hvorimod landskabsplanlægningen i praksis stadig domineres af den materielle diskurs.

Som mit teoretiske afsæt for analysen af landskabskaraktermetoden og dens anvendelse i praksis vil jeg ud fra analysen af landskabsbegrebets udvikling og min analyse af den diskurs, der dominerer inden for den landskabsfaglige planlægningslitteratur, udlede en række temaer, som skal strukturere og fokusere analysen af landskabskaraktermetoden og den efterfølgende diskussion af landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab i kommunerne. Dette er opsamlet i figur 5 på modsatte side.

KAPITEL 3

Landskabskarakter- metodens formål	Dette tema fortæller noget om hvilke planlægningsmæssige udfordringer, som metoden fokuserer på og hvilke, der udelades.
Borgernes rolle	Under dette tema vil jeg analysere borgernes rolle i metoden
Planlæggerens/ Ekspertens rolle	Her fokuseres på hvilke kompetencer, der efterspørges i metoden, samt hvilke opgaver der knytter sig til ekspert/planlægger rollen.
Den dominerende diskurs	Under dette tema samles op på, hvad de ovenstående tre temaer fortæller om metodens diskurs – og om hvorvidt det er aspekter fra den materielle eller den immaterielle diskurs, der dominerer.

FIGUR 5: VISER DE TEMAER SOM SKAL FOKUSERE ANALYSEN AF LANDSKABSKARAKTERMETODEN, OG INDGÅ I DISKUSSIONEN AF METODENS EGENSKABER SOM PLANLÆGNINGSREDSAB.

KAPITEL 4

MILJØMINISTERIET ANBEFALER...

I dette og det følgende kapitel ønsker jeg at finde ud af, hvordan der arbejdes med landskabsbegrebet i praksis - ved at analysere landskabskaraktermetoden og dens anvendelse i kommunerne. Formålet med en analyse af landskabskaraktermetoden er at finde ud af, hvilken landskabsdiskurs den formidler og projekterer ud i landskabet, og hvilke konsekvenser dette har for landskabets udvikling.

Min metodetilgang er en tekstanalyse og fortolkning af Miljøministeriets (2007) vejledning til kommunernes anvendelse af landskabskaraktermetoden fulgt op af en analyse og fortolkning af den faktiske anvendelse af metoden i kommunerne. I begge analyser vil jeg fokusere på, hvordan metoden forholder sig til de temaer, jeg skitserede i forrige kapitel:

- Landskabskaraktermetodens formål som planlægningsredskab
- Borgernes rolle
- Planlæggerens/Ekspertens rolle
- Den dominerende diskurs

Med inspiration fra den diskursanalytiske praksis vil jeg desuden fokusere på, hvordan vurderingen af det værdifulde kommer i stand ved at se på, hvad der bliver betragtet som relevant viden, og hvad bliver betragtet som værdifuldt.

Inden jeg går videre til selve analysen af landskabskaraktermetoden, vil jeg kort ridse op inden for hvilken tradition, landskabskaraktermetoden har sit ophav.

LANDSKABSANALYSE-TRADITIONEN

Formålet med landskabsanalyser generelt er at finde ind til det, der er vigtigt i landskabet og synliggøre det. Det er en måde at forenkle den komplekse og uoverskuelige virkelighed (Stalschmidt 2001).

I den offentlige forvaltning og planlægning af landskaber er landskabsanalysens formål yderligere at kvalificere grundlaget for politiske beslutninger og prioriteringer. Landskabsanalyser bliver brugt som et værktøj i planlægningsprocessen til at bidrage med at sikre værdifulde natur- og kulturlandskaber mod negative påvirkninger og sikre den bedste lokalisering og tilpasning af nye anlægs- og udbygningstiltag.

KAPITEL 4

I de senere år er landskabet i en øget grad blevet betragtet som en værdifuld ressource for lokalområdets udvikling og for den rekreative brug og værdisætning, og dette har medført en øget efterspørgsel på landskabsanalyser, som kan redegøre for disse potentielle ressourcer i landskabet (Kristensen & Primdahl 2006).

Spørgsmålet om, hvad der er værdifuldt, er kernespørgsmålet i al handlingsorienteret landskabsanalyse (Primdahl 1999). Hvad enten analysen er rettet mod identifikation af værdier, som ønskes beskyttet, eller det handler om undersøgelse af lokaliseringsbetingelser, så vil udgangspunktet ofte være en områdebeskrivelse med fokus på de landskabstræk, som er særegne for området, efterfulgt af en vurdering af de særlige værdier i området (Stalschmidt 2001).

Inden for landskabsarkitekturen og den fysiske planlægning skitserer Primdahl (1999) to udbredte traditioner inden for landskabsanalysen: den tematiske og den sansende.

Den tematiske tradition handler om at opdele og beskrive landskabet i forskellige lag eller temaer. Temaerne kan herefter kombineres på forskellige måder for derved at kunne identificere særlige værdier eller mulige lokaliseringsområder (Ibid.).

I den sansende analyse flyttes udgangspunktet fra det fysiske landskab til vores oplevelse af landskabet. Karakteristisk for denne metode er, at der fokuseres på landskabet som en helhed, som den sanses af professionelle og/eller folks sansede billeder eller beskrivelser, som derefter anvendes i en karakteristik af landskabets værdier (Ibid.).

Der vil ofte være elementer fra begge traditioner i landskabsanalysen, men inden for den offentlige forvaltning og planlægning af landskab har det hidtil været den tematiske tilgang til landskabsanalysen, som har været fremherskende (Ibid.).

For begge traditioner gælder, at landskabsanalysen er en tværfaglig disciplin, som kræver kompetencer inden for flere forskellige fagområder som biologi, geografi, arkitektur, historie og økologi. Derudover fordrer landskabsanalysen indgående kendskab til lokale forhold, hvilket samlet bevirker, at flere forskellige aktører og kompetencer nødvendigvis må inddrages i analyse processen.

Landskabskaraktermetoden indeholder flere aspekter både fra den tematiske og den sansende landskabsanalyse-tradition. Men det, som adskiller den fra tidligere anvendte metoder, er, at den opererer med stort set alle faser i forvaltningen af de landskabelige værdier - lige fra analyser af de natur- og kulturbetingede faktorer og fastlæggelsen af strategiske mål og konkrete handlinger til implementeringen af mål og retningslinjer i kommuneplanen.

LANDSKABSKARAKTERMETODEN

Karakterkortlægningen har sit udspring i den engelske landskabsforvaltningstradition, hvor man siden 1990'erne har arbejdet med begrebet *landskabskarakter* i metoden *Landscape Character Assessment*. Med baggrund i Wilhjelmudvalgets rapport og anbefalinger fra 2001 om, at der var behov for at udvikle en dansk metode til analyse og vurdering af landskaber, startede udviklingsarbejdet i 2003 med udarbejdelsen af en dansk udgave af den engelske

KAPITEL 4

karakterkortlægningsmetode. Dette udviklingsarbejde foregik i et samarbejde mellem Skov & Landskab, Fyns Amt og Århus Amt.

I 2005 forelå en færdig metodebeskrivelse i form af en samling omfattende arbejdsnoter, og i 2007 blev der ud fra arbejdsnoterne udarbejdet en reel vejledning til metoden: *Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen*. Vejledningen er udarbejdet af Niras og en projekt- og styregruppe med deltagere fra Skov- og Naturstyrelsen og Skov & Landskab, med Miljøministeriet som formel afsender. Vejledningen er genstand for denne analyse og de følgende sidetalsreferencer henfører til denne.

”Målet med vejledningen er, at kommunerne fremover indarbejder landskabet i kommunens planer gennem brug af landskabskaraktermetoden i den kommunale planlægning og forvaltning af landskaberne.” (s. 15)

Selvom kommunerne opfordres af flere statslige instanser til at anvende metoden, pointeres det i forordet af daværende miljøminister Connie Hedegaard, at det er frivilligt for kommunerne at anvende landskabskaraktermetoden.

Vejledningen er opdelt efter landskabskaraktermetodens fire faser (figur 6, s. 36), og anvisninger om brugen af metoden følges op med eksempler fra en landskabskarakteranalyse i Svendborg Kommune. Den efterfølgende analyse vil også være struktureret efter landskabskaraktermetodens fire faser, hvor jeg ud fra tekstuddrag fra de enkelte faser vil analysere og fortolke, hvordan landskabskaraktermetoden forholder sig til de udvalgte temaer.

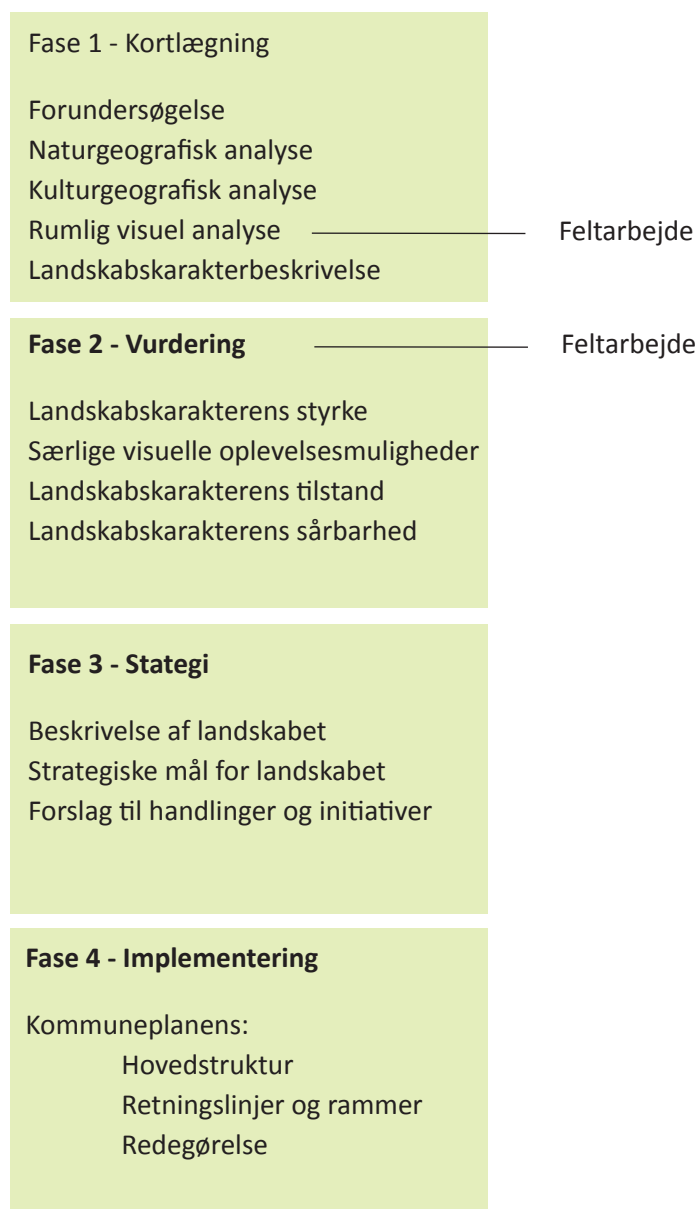
Indledningsvis giver vejledningen en overordnet introduktion til landskabskaraktermetoden og fortæller om baggrunden for udviklingen af landskabskaraktermetoden. Her fremgår det, at metoden både er en landskabsanalyse og et mere planlægningsorienteret redskab, som har som formål at kvalificere analysegrundlaget for landskabsforvaltning og -planlægning og at sikre de landskabelige interesser i kommuneplanlægningen.

”Metoden genererer et væsentligt sektorinput til kommuneplanlægningen og den efterfølgende forvaltning af de landskabelige interesser. I kommuneplanlægningen kan metodens resultater lægges til grund for planlægning af landskabet og fungere som input til øvrige temaer bl.a. skovrejsning, nye veje, tekniske anlæg og friluftsplanelægning. Metoden kan være med til at sikre, at hensynet til de landskabelige interesser indgår som en del af grundlaget for sagsbehandlingen i det åbne land f.eks. i forbindelse med byudvikling, lokalplaner, landzonetilladelser, forvaltningsplaner, VVM m.m.” (s. 11)

Fra ovenstående citat fremgår det endvidere, at det ikke er en uvæsentlig mængde af opgaver og politiske beslutninger, som baserer sig på metodens resultater, og det kan herudfra udledes, at metodens resultater vil få stor indflydelse på landskabets fremtidige planlægning og udvikling.

Vejledningen definerer landskabet som ”...et produkt af en geologisk og samfundsmæssig udvikling igennem mange årtusinder. Landskabet karakteriseres af samspillet mellem

KAPITEL 4



FIGUR 6 LANDSKABSKARAKTERMETODENS FASEINDELING. (MILJØMINISTERIET 2007, S. 13)

naturgrundlaget, de kulturgeografiske mønstre og de rumlige, visuelle forhold, som man oplever, når man færdes i landskabet. Dette samspil defineres som Landskabskarakteren. ... Landskabskarakteren er grundlæggende for vores landskabsoplevelse og for vores tilknytning til forskellige egne og lokaliteter.” (s. 12).

Sammenlignet med Landskabskonventionens definition, som beskriver landskabet som ”Et område - som opfattet af mennesker - hvis egenart er resultatet af naturlige og/eller menneskelige faktorerers påvirkning og gensidige påvirkning” (Europarådet 2000, artikel 1a)., er der

KAPITEL 4

visse ligheder. Men den grundlæggende forskel er, at hvor det i landskabskonventionen tydeligt fremgår, at det er landskabet, som det opfattes af mennesker, der har betydning, er det mere uklart i vejledningen, hvordan landskabets betydning i forhold til mennesket skal forstås. Dette kan tolkes som, at det er landskabet, som det opleves (synonym: erfares), der ligger til grund for vejledningens landskabsforståelse. I betydningen af landskabskonventionens *opfattelse* af landskab og vejledningens *oplevelse* af landskab ligger forskellen i, at opfattelsen indeholder vores forståelse eller tolkning af landskabet, mens det oplevede landskab er det, vi sanser eller erfarer.

Man skal dog være varsom med at overfortolke, da det ikke er sikkert, at forfatterne af vejledningen har lagt de store overvejelser i netop dette præcise ordvalg. Men det siger alligevel noget om hvilke diskurser, henholdsvis den immaterielle og den materielle, de to ord, linker til.

Endvidere beskriver vejledningen i det første afsnit omkring landskabets betydning, at det har *".. stor betydning for borgernes hverdagsliv og kommunernes identitet."* (s. 9). Her tilkendegives, at landskabet har en særlig betydning for de mennesker, som lever i det, samt for kommunens identitet. Men det er stort set også den eneste gang, at vejledningen direkte forholder sig til de mere immaterielle dimensioner af landskabsbegrebet.

I vejledningens indledning bliver der gjort meget ud af at beskrive, hvordan og hvorfor GIS og digitale kort skal fungere som det primære hjælpemiddel i metoden: *"Anvendelse af GIS indebærer en række betydelige fordele. Det er muligt at få adgang til ensartede detaljerede oplysninger for et lokalt område, uanset hvor i landet det ligger. Herved fremmes et ensartet produkt, som kan anvendes på tværs af administrative grænser."* (s. 14).

Det ensartede resultat bliver flere gange nævnt både som argument for at vælge en bestemt metode og som målsætning for analyser og vurderinger.

At kunne arbejde med GIS og de digitale kort bliver også nævnt som en blandt mange kompetencer som er nødvendige for at kunne anvende metoden: *"Udførelse af Landskabskaraktermetoden kræver en række specifikke kvalifikationer. Udover kendskab til kort og GIS fordres viden om geologi, jordbund, bevoksningstyper og geografi, indsigt i kulturhistoriske og landskabsarkitektoniske forhold samt planlægningsmæssig forståelse."* (s. 10).

I forhold til de kvalifikationer, som der lægges vægt på i den immaterielle diskurs, er det her bemærkelsesværdigt, at lokalkendskab ikke indgår som en nødvendig kvalifikation for at kunne vurdere landskabets værdi.

KORTLÆGNING

I metodens første fase kortlægges landskabets historik og de parametre, der har været afgørende for landskabets nutidige fremtrædelsesform. Herunder analyseres naturgrundlaget og den nutidige arealanvendelse, og en rumlig-visuel analyse beskriver oplevelsen af landskabet. Analyserne foregår primært ved skrivebordet ved hjælp af diverse digitale kortmaterialer og GIS informationer og dels via feltarbejde i landskabet. Ud fra analyseresultaterne inddeles kommunens areal i en række landskabskarakterområder med hver sin identitet. Kortlægningsfasen

KAPITEL 4

indledes desuden med en forundersøgelse, som skal give et overordnet kendskab til undersøgelsesområdet, de særlige landskabelige betydninger og den forventede udvikling.

Området særlige betydninger skriver vejledningen: *"Et område kan have særlige betydninger i regionalt og nationalt perspektiv, f.eks. i form af sjældne geologiske formationer eller naturtyper som åse, ådale, bakker, kystlandskaber, større sammenhængende eng- eller overdrevsarealer – eller historiske bygninger og lokaliteter, f.eks. historiske industrianlæg, herregårde og lign. Viden om særlige betydninger kan findes i litteratur og hos lokale kræfter – f.eks. lokale museer, lokalbefolkningen, naturfredningsforeninger eller andre interessegrupper."* (s. 17).

Det er her bemærkelsesværdigt, at det ikke nævnes, at et område kan have betydning i et lokalt perspektiv, men at viden om landskabets særlige betydning netop kan findes hos lokale kræfter. På nær dette eksempel anbefaler vejledningen, at den øvrige kortlægning af landskabskarakteren udføres af eksperter.

Specifikt for feltarbejdet anbefaler vejledningen, at undersøgelserne foretages af et team på 2-3 medarbejdere med forskellig faglig baggrund *"f.eks. ekspertise i landskabsanalyse/ planlægning samt geologi og/eller kulturhistorie."* (s. 44).

I den rumlig-visuelle analyse, som fortrinsvis udarbejdes i felten, gives der eksempler på, hvad der karakteriserer *oplevelsesrige delområder og enkeltelementer*, som betegnes som områder der er vigtige for landskabsoplevelsen.

Disse kan betinges af *"...oplevelsesrige geologiske lokaliteter og terrænformer, naturarealer og skove, kulturhistoriske helheder og enkeltelementer, særlige skala/rumforhold, kompleksitet og strukturer, markante enkeltelementer og udsigter, visuelle relationer til naboområder samt visuel påvirkning fra tekniske anlæg, byudvikling m.v."* (s. 46).

I denne kategori kunne man forestille sig, at lokalbefolkningen eller andre lokale interessenter kunne bidrage med at sætte navne og lokaliteter på de områder og enkeltelementer, der er af betydning for landskabsoplevelsen. Men her anbefaler vejledningen specifikt, at ()udpegninger foretages af fagpersoner.

VURDERING

Den rumlig-visuelle analyse leder videre til vurderingen af landskabet, som også fortrinsvis udarbejdes i felten. Vurderingen foretages på baggrund af fire trin:

1. **Landskabskarakterens styrke**
2. Tilstedeværelse af **særlige visuelle oplevelsesmuligheder**
3. **Tilstanden** af områdets nøglekarakteristika, oplevelsesrige delområder og enkeltelementer
4. **Sårbarheden** af landskabskarakteren og de særlig visuelle oplevelsesmuligheder overfor udviklingstendenser og planlagte ændringer

KAPITEL 4

Vurderingen skal fungere som grundlag for varetagelsen af de landskabelige interesser og er således bindeled mellem kortlægningens beskrivelse af de karaktergivende forhold og strategien for landskabet med udpegningen af de landskabelige bevaringsværdier.

Fælles for de fire trin i vurderingsfasen er, at de ikke har til hensigt at sige, om et landskab er smukt eller grimt, godt eller dårligt, men i stedet søger at inddele værdiparametrene i nogle groft inddelte skalaer.

Således kan landskabskarakterens styrke være særlig karakteristisk - karakteristisk - karakter-svag - kontrasterende, og landskabets tilstand kan være god – middel – dårlig. For vurderingen af de særlige visuelle oplevelsesmuligheder og landskabets sårbarhed er det et enten eller. Vurderingen af landskabskarakterens styrke og de særlige visuelle oplevelsesmuligheder er typiske værdianalyser (Stahlschmidt 2001), mens vurderingen af landskabskarakterens tilstand og sårbarhed er mere orienteret mod den strategiske fase, hvor der knyttes initiativer og handlinger til målsætningerne for de enkelte landskabskarakterområder. Der gives ikke videre anvisninger om, hvordan de enkelte trin i vurderingen skal vægtes i forhold til hinanden, så det må i sidste ende basere sig på et subjektivt skøn.



FIGUR 7: DETTE LANDSKAB ER UDVALGT, FORDI DET INDEHOLDER SÆRLIGE VISUELLE OPLEVELSESMULIGHEDER (S. 91).

Selvom det er forsøgt at systematisere og ensrette vurderingerne ved at indsnævre rammerne for, hvordan landskabet vurderes, er der stadig tale om en subjektiv stillingtagen, og derfor gør vejledningen opmærksom på, at vurderingerne skal bakkes op med argumenter, som forklarer baggrunden for vurderingen. Dette gør det muligt at se de saglige bevæggrunde for vurderingen, og giver også den samlede vurdering et ekspertpræg, så man overbevises om, at netop dette landskab har særlig værdi.

Tekstuddraget nedenfor er taget fra vejledningens eksempel fra landskabskarakteranalysen i Svendborg Kommune og beskriver det landskab, som fremgår af figur 7.

"Område V2, omkring Egense Kirke og Landsby, rummer særlige visuelle oplevelsesmuligheder pga. indblikket til Egense Kirke. Kirken ligger markant på en bakketop i randen af landsbyen

KAPITEL 4

med gode udsigts- og indblikforhold. Kirkens sammenhæng med landsbyen Egense, der delvist har bevaret sin oprindelige struktur, er en del af de særlige visuelle oplevelsesmuligheder.” (s. 91).

Ved at beskrive baggrunden for udvælgelsen af de områder, som vurderes værdifulde, bliver det nemmere at tilknytte målsætninger og de handlinger og initiativer, der skal sikre områdets beskyttelse. Det bliver ligeledes nemmere for andre medarbejdere at benytte sig af resultatet, fordi de ud fra beskrivelser af, hvad der gør et område værdifuldt, kan se, hvad der skal tages hensyn til.

I vurderingen af de *særlige visuelle oplevelsesmuligheder*, som dels vurderes ud fra landskabskarakterbeskrivelsen og ud fra synsindtryk i felten, fremgår det af en lille boks i højre hjørne (Figur 4), at man i vurderingen af de særlige visuelle oplevelsesmuligheder kan finde viden hos *”lokale beboere og brugere”* (s. 76). Dette tip indgår ikke i selve vurderingens metodebeskrivelse, og inddragelsen er således ikke en del af landskabskaraktermetoden, men bare et tip.. Der bliver derfor heller ikke skrevet nærmere om, hvordan disse lokale borgere og brugere skal inddrages, eller hvordan deres vurderinger skal vægtes.

TIPS

Områder med særlige visuelle oplevelsesmuligheder og sammenhænge med særlig betydning for landskabsoplevelsen findes ofte som iboende viden hos lokale beboere og brugere. Derfor kan der med fordel inddrages lokale foreninger, museer og privatpersoner i vurderingen af særlige visuelle oplevelsesmuligheder.

FIGUR 8:
ET TIP OM BORGERINDDRAGELSE (S. 76)

STRATEGI

På baggrund af karakterkortlægningens analyser af landskabets karakter og vurderingen af landskabets styrke, særlige visuelle oplevelsesmuligheder, tilstand og sårbarhed, er det muligt i strategifasen at komme med forslag til initiativer og handlinger, som skal bevare eller styrke de landskabelige værdier.

Landskabsstrategiens første del er en overordnet beskrivelse af landskabet i kommunen. I anden del af strategifasen tildeles de enkelte landskabskarakterområder strategiske mål, som fremkommer ved, at vurderingen af landskabskarakterens styrke kombineres med tilstanden. De overordnede strategiske mål, som også fremgår af figur 9, er at:

- Beskytte landskabet
- Vedligeholde landskabet
- Ændre landskabet

KAPITEL 4

STYRKE TILSTAND	Særlig karakteristisk	Karakteristisk	Karaktersvag	Kontrasterende
God	Beskytte	Vedligeholde	Ændre	Konkret vurdering
Middel	Beskytte	Vedligeholde	Ændre	Konkret vurdering
Dårlig	Vedligeholde og forbedre	Vedligeholde og forbedre	Ændre	Konkret vurdering

FIGUR 9: MATRICE S. 104

I områder med særlige visuelle oplevelsesmuligheder, oplevelsesrige landskaber eller landskabsværdier knyttet til kyster skal der sikres en forvaltning, som beskytter det oplevelsesrige uanset landskabskarakterens styrke.

Det står endvidere beskrevet, at *"I tildelingen af strategiske mål for landskabet skal der også tages hensyn til regionale og nationale betydninger, som eventuelt kan betinge en særlig beskyttelse eller indsats. (s. 104)*

Igen udelades den betydning, som et landskab kan have i et lokalt perspektiv, altså for de mennesker som bor i landskabet eller bruger det. Dette medfører, at de landskaber, som har værdi og betydning ud fra en lokal betragtning, ikke vægtes i den samlede vurdering af de værdifulde landskaber og dermed ikke beskyttes via de tilknyttede retningslinjer.

I strategifasen giver vejledningen igen et tip om at anvende inddragelse - denne gang af politikere – i udarbejdelsen af de strategiske målsætninger for landskabet. Men inddragelsen indgår ikke som en del af den beskrevne metode.

I den tredje og sidste del af strategifasen suppleres de strategiske målsætninger med anbefalinger i form af konkrete handlinger og initiativer, som beskriver, hvad der kan gøres for at beskytte, vedligeholde, ændre eller forbedre landskabskarakteren. Implementering

I den sidste fase i landskabskaraktermetoden skal de landskabelige interesser indarbejdes med og afvejes mod de øvrige planlægningsinteresser i kommuneplanen. Vejledningen anbefaler, at de landskabelige interesser indgår som et selvstændigt afsnit i kommuneplanen, som blandt andet kan indeholde en beskrivelse af kommunens landskab, målsætninger for beskyttelsen af landskabets særlige regionale eller nationale betydninger og udpegningen af de værdifulde landskaber.

Her anbefales, at det som udgangspunkt er alle de *beskyttede* områder, som udpeges som værdifulde landskaber, men at den endelige udpegnings afhænger af politiske overvejelser og afvejningen af de landskabelige interesser med andre interesser i kommuneplanlægningen.

KAPITEL 4

LANDSKABSKARAKTERMETODEN SOM HELHED

Helhedsindtrykket af landskabskaraktermetoden er, at det først og fremmest er en meget svært tilgængelig metode, som kræver en stor faglighed inden for mange forskellige fagområder.

I løbet af de ca. 170 sider, som vejledningen fylder, bliver der introduceret mange nye begreber, og selvom alle bliver forklaret, efterlader det stadig indtrykket af en meget omstændelig proces. Dette indtryk forstærkes endvidere af, at metoderne og måden, man skal udføre analyser og vurderinger på, er meget udførligt beskrevet.

Dette er sandsynligvis tænkt som en hjælp til de personer, som skal anvende metoden, og tænkt som en måde at ensrette fremgangsmåden på, men det gør samtidigt metoden utrolig tung at arbejde med.

Hvis det lykkedes at komme igennem alle faser af metoden, er det min vurdering, at resultatet kan fungere som et godt arbejdsredskab i forvaltningen af de visuelle – og de natur- og kulturbetingede værdier i landskabet samt kvalificere beslutningsgrundlaget i sagsbehandlingen fremover.

De personer, som har arbejdet med metoden, vil desuden have fået et øget kendskab til kommunens areal og de landskabelige ressourcer, der findes i kommunen. Desuden bevirker metodens orientering mod både analyse og planlægning af landskabet, at den endelige implementering af målsætninger og strategier for handling i kommuneplanen har bund i reelle arealrelaterede problematikker og styrker.

I forhold til at kunne kalde metoden et helhedsorienteret redskab, som mange fortalere for metoden har fremhævet, kan det fremhæves, at et væsentligt aspekt i vurderingen af landskabets værdi mangler – landskabets rekreative værdi.

Man kunne ligeledes have forventet, at den i endnu større grad kunne have fungeret som et redskab for forvaltningen af naturbeskyttelsesinteresser i kommunen. Men i denne forstand er metoden ”bare” et sektorbaseret redskab, som skal varetage de landskabelige interesser. I hvert fald vil det kræve yderligere analyser og vurderinger af biodiversiteten og naturkvaliteten i landskabskarakterområderne, hvis den skal kunne anvendes i sagsbehandlingen vedrørende fx Naturbeskyttelsesloven.

En anden svaghed ved metoden er, at den ikke indbefatter inddragelsen af lokal viden og værdisætning af landskabet. Som det blev fremlagt i kapitel 3 udgør de lokales viden om og vurderinger af landskabets værdi en lige så vigtig indsigt, som den eksperter i landskab, planlægning, geologi mv. kan bidrage med. I forhold til at landskabskaraktermetoden skal kunne kvalificere beslutningsgrundlaget i landskabsplanlægningen, er det derfor en svaghed, at metoden kun baseres på ekspertens bedømmelse af landskabets værdi.

EN OBJEKTIV VURDERING?

Connie Hedegaard fortæller i forordet, at en af styrkerne ved landskabskaraktermetoden er, at den giver mulighed for en ensartet vurdering af landskabet i hele landet. Netop denne fokusering på at opnå en ensartet vurdering i alle kommuner kan være en af grundene til, at

KAPITEL 4

vejledningen ikke har indarbejdet borgerinddragelsen som en del af metoden, da inddragelsen af borgernes subjektive vurderinger givetvis vil betyde variationer i det grundlag, som landskabets værdi vurderes på.

Man kan dog diskutere, hvorvidt brugen af landskabskaraktermetoden, som det anbefales i vejledningen, frembringer ensartede vurderinger af landskabet kommunerne imellem. Blandt andet fordi de forskellige fagpersoner, som udfører analyser og vurderinger, også inddrager deres egne subjektive skøn, og fordi de med forskellige faglige baggrunde vil lægge vægt på forskellige aspekter af landskabet.

Desuden er der allerede på nuværende tidspunkt blevet benyttet forskellige light-versioner af landskabskaraktermetoden, hvilket betyder, at landskabsvurderingerne på tværs af kommunerne ikke er helt sammenlignelige. Endeligt kan man heller ikke forvente, at samtlige kommuner af frivillighedens vej vælger at anvende metoden, hvilket også har betydning for muligheden for at kunne sammenligne vurderinger af landskabets værdi i spørgsmål af national og regional interesse.

En væsentlig del af vurderingerne foretages på baggrund af *synsindtryk* i felten. Synsindtrykket afhænger af de personer, der foretager vurderingen og deres forudsætninger for at kunne vurdere landskabets kvaliteter.

For at fokusere vurderinger har landskabskaraktermetoden opstillet en række værdiparametre for vurderingen af landskabet. Dette fører givetvis til mere ensrettede vurderinger og sikrer, at visse saglige aspekter omkring landskabets kvaliteter tages i betragtning. Men det er ikke et udtryk for, at vurderingerne er objektive.

Ud fra en hermeneutisk betragtning, er det ikke muligt at træde ud af de sammenhænge, vi er en del af, og analysere og vurdere landskabet på en neutral og objektiv måde. Analyser og vurderinger vil være farvede både i form af eksperternes faglige skoling og i form af deres personlige landskabsopfattelse, som er formet dels af deres erfaringer og oplevelser med landskab, dels af det sæt af værdier og normer, som de bringer med sig ind i vurderingerne (Jones 2006). Vejledningen beskriver ikke direkte, hvorledes det er subjektive eller objektive vurderinger, der bør lægge til grund for vurderingerne. Men i forsøget på at ensrette både analyser og vurderinger fremgår det klart, at metoden forsøger at forholde sig så objektivt som muligt til landskabet. Tilsvarende fremgår det også fra de eksempler, som indgår i vejledningen, at det er de saglige argumenter, der vægtes.

I vurderingen af landskabets visuelle værdier er der dog lagt særlig vægt på beskuerens oplevelse af landskabet og *synsindtrykket*, og metoden tillader således også mere subjektive tilgange til vurderingen af landskabet.

Som opsamling på analysen opsummeres, hvordan landskabskaraktermetoden forholder sig til de udvalgte temaer i figur 10 på side 44-45:

KAPITEL 4

Landskabskarakter- metodens formål

Borgerinddragelse indgår ikke som en del af landskabskaraktermetoden, men der bliver to gange henvist til, at det kunne være en god idé at spørge *lokale kræfter* eller *inddrage lokal viden*. Men da disse henvisninger ikke indgår som en del af metodebeskrivelserne, men fremgår som et tip, vil jeg ikke betragte dem som værende en del af vejledningen. Borgerne har derfor ikke en særlig rolle i landskabskaraktermetoden.

Som nævnt i ovenstående tema er landskabskaraktermetoden fokuseret omkring at afdække de landskabelige værdier af regional og national betydning, og derfor har borgernes viden og værdisætning ikke samme betydning, som hvis det var de lokale værdier i landskabet, der skulle lokaliseres.

Borgernes rolle

Formålet er at kvalificere kommunens beslutningsgrundlag og sikre de landskabelige interesser. Derudover skal anvendelsen af landskabskaraktermetoden sikre en ensretning af vurderingerne af landskabets værdi kommunerne imellem.

Der bliver givet flere eksempler på oplevelsesrige områder eller elementer, og disse bliver tillagt værdi ud fra deres biologiske, geologiske, kulturhistoriske eller visuelle egenskaber. Der indgår ikke kriterier såsom særlige emotionelle eller særlige rekreative værdier. Dog beskriver metoden, at landskabet har stor betydning for borgernes hverdagsliv og for kommunens identitet, men gentagne gange udelades netop landskabets betydning i et lokalt perspektiv. Og de landskaber, som ikke har værdi ud fra en national eller regional betragtning, tillægges derfor ikke værdi og bliver ikke beskyttet igennem de kommunale udpegninger og retningslinjer.

KAPITEL 4

Planlæggerens/ Ekspertens rolle	Eftersom borgerne ikke spiller en rolle i analyser og vurderinger af landskabets værdi, tillægges disse opgaver eksperten. Det anbefales, at eksperter med forskellige fagligheder udfører metoden. Der stilles ingen krav om, at eksperten har lokal kendskab til området, der analyseres, og eksperterne kan derfor lige såvel være eksterne konsulenter som interne medarbejdere i kommunen.
Den dominerende diskurs	På trods af legitimeringen af subjektive vurderinger i landskabskaraktermetoden er den overordnet betragtet en del af den materielle diskurs, hvor det er ekspertens analyser og vurderinger af de landskabelige værdier, der vægtes. Landskabskaraktermetoden beskæftiger sig ikke med forskellige opfattelser og repræsentationer af landskab, eller menneskers emotionelle og funktionelle tilknytning til forskellige steder, og den benytter sig heller ikke af de metoder, som er typiske inden for den immaterielle diskurs som fx interviews og analyser af forskellige repræsentationer af landskab. Desuden er det de regionale og nationale landskabsværdier, der fokuseres på, hvorved landskabets værdi ud fra et lokalt perspektiv ikke vægtes i vurderingen af de landskabelige interesse

FIGUR 10:
OPSAMLING PÅ
ANALYSEN AF VEJ-
LEDNINGEN TIL
LANDSKABSKA-
RAKTERMETODEN

Med baggrund i denne analyse af vejledningen til landskabskaraktermetoden kan det konkluderes, at den dominerende diskurs i landskabsplanlægningslitteraturen, med en forening af den immaterielle og materielle dimension, ikke afspejles i vejledningen til landskabskaraktermetoden. Vejledningen formidler i udpræget grad den materielle diskurs.

Med udgangspunkt i ovenstående kan det derfor forventes, at kommunerne i anvendelsen af landskabskaraktermetoden vil videreformidle den materielle diskurs i planlægningen og udviklingen af landskabet med vægt på ekspertanalyser og -vurderinger af landskabet.

KAPITEL 5

LANDSKABSKARAKTERMETODENS ANVENDELSE I PRAKSIS

I dette kapitel vil jeg sammenholde tre kommuners anvendelse af landskabskaraktermetoden med analysen af vejledningen for at se hvilke diskurser, der i praksis knytter sig til vurderingen af landskabets værdi. Mine konklusioner vil blive anvendt i kapitel 6, hvor jeg diskuterer, hvorvidt denne diskurs er hensigtsmæssig i forhold til metodens virke som planlægningsredskab i kommunerne.

INTERVIEWS MED KOMMUNER

Der er mange kommuner, som er i gang med eller skal til at i gang med at anvende landskabskaraktermetoden. Men det er kun nogle få kommuner, som allerede har gennemført analyser og vurderinger og implementeret dem i kommuneplanen, og dette udgør naturligvis en begrænsning for, hvor mange kommuner der kan indgå i analysen. Derudover har nogle kommuner anvendt landskabskaraktermetoden, inden vejledningen kom frem i 2007 eller anvendt "light" udgaver af landskabskaraktermetoden, og derfor må disse kommuner også udelukkes fra analysen.

Af de kommuner, som har gennemført landskabskaraktermetoden med vejledningen som guide, lader det ifølge min undersøgelse en 7-8 kommuner tilbage. Heraf har halvdelen af kommunerne udarbejdet landskabskarakterkortlægningen i forbindelse med PLAN09 projektet. Dette betyder, at processen delvist er finansieret af eksterne midler, hvilket må forventes at have haft betydning for tilrettelæggelsen af processen - samt at der er lagt vægt på at afprøve nye metoder, hvilket blandt andet viser sig i, at landskabskaraktermetoden er kombineret med andre metoder eller formål, som ikke kun er relateret til kvalificering af landskabsplanlægningen. I udvælgelsen af de kommuner, som jeg ønskede at inddrage i min analyse, har jeg lagt vægt på:

- At de følger vejledningen - fordi det er vejledningen og dens anvendelse, som er genstand for min analyse.
- At de har anvendt metoden på hele kommunens areal - fordi det er anbefalingen, og fordi det netop er en af styrkerne ved metoden, at den inddrager alle landskaber.
- At der blandt de udvalgte kommuner både er nogle, som selv har gennemført metoden og nogle, der har anvendt konsulenter i processen. Dette kriterium stilles, fordi jeg senere i rapporten ønsker at diskutere anvendelsen af konsulenter i landskabskarakterkortlægningen.

KAPITEL 5

Ud fra ovenstående kriterier har jeg udvalgt følgende tre kommuner:

- Morsø Kommune - et PLAN09 eksempelprojekt - bruger landskabskaraktermetoden kombineret med en identifikation og kortlægning af kulturhistoriske kvaliteter og naturværdier med formålet både at kvalificere beslutningsgrundlaget samt at opkvalificere de kommunale medarbejdere,
- Ringsted Kommune - har som eneste kommune i Danmark anvendt metoden uden brug af konsulenthjælp,
- Roskilde Kommune - har anvendt konsulenthjælp i forbindelse med udarbejdelse af analyser og vurderinger af landskabskaraktermetoden.

På trods af, at Morsø Kommune har udført landskabskarakterkortlægning som en del af PLAN09 projektet, vurderes det, at Morsø Kommune trods andre fokus end blot det landskabelige kan inddrages i analysen.

KOMMUNERNES SVAR

Foruden at bidrage med værdifulde informationer omkring deres erfaringer med landskabskaraktermetoden har samtalerne med praktikere fra kommuner givet et indblik i, hvordan landskabsplanlægning gribes an i de forskellige kommuner, og hvordan forskellige prioriteringer resulterer i forskellige resultater af anvendelsen af landskabskaraktermetoden.

De følgende bokse skal give et overblik over, hvordan de tre kommuner har anvendt landskabskaraktermetoden.

KAPITEL 5

Bilag B

Morsø Kommune - Interview med Kirstine Kjær, landskabsarkitekt - arbejder med landskabsplanlægning

procesFAKTA

Gennemførte alle faser af landskabskaraktermetoden efter vejledningens anbefalinger, som led i et PLAN09 eksempelprojekt i 2008. Eksterne konsulenter - NIRAS - havde overblikket og fungerede som katalysator for processen, mens en projektgruppe på 4 medarbejdere med forskellig faglig baggrund gennemførte alle analyser og vurderinger i alle faser af landskabskaraktermetoden. Kirstine var projektleder på kommunens side.

Der har været gennemført borgerinddragelse i form af et opstartsmøde med kommunens Natur og Miljø-afdeling samt et borgermøde med udvalgte borgere for at afklare styrker og svage steder i landskabet. Resultaterne fra de to møder blev beskrevet på faktaark, som desuden indeholdt viden om landskabets kulturhistorie, natur, geologi og turisme. Faktaarkene blev anvendt inden feltbesigtigelserne og gav et fokus for analyser og vurderinger i felten.

Bilag C

Ringsted Kommune - Interview med Sol Hansen, Landskabsforvalter - arbejder med åben land planlægning

procesFAKTA

Kommunen har gennemført 1. fase i alle 10 landskabskarakterområder i kommunen, og på nuværende tidspunkt er alle faser gennemført i 3 af disse områder. Arbejdet startede i 2007 med Sol som projektleder, og hun har alene udført analyser og vurderinger. Vejledningen er fuldt næsten 100%.

Der har ikke specifikt været borgerinddragelse som et led i landskabskaraktermetoden, men projektet har været en del af planstrategien, som er blevet fremlagt på et dialogmøde for udvalgte foreninger og ildsjæle i kommunen.

Bilag D

Roskilde Kommune - Interview med Cecilie Højrup, Landskabsarkitekt - arbejder primært med lokalplanlægning

procesFAKTA

Cecilie har i samarbejde med en konsulent gennemført alle faser af landskabskaraktermetoden efter vejledningen. Arbejdet startede i foråret 2008 og blev færdiggjort i december 2008. Resultatet er en rapport, som findes som bilag til kommuneplanen. Arbejdet har ikke ført til ændringer af Regionplanens udpegninger af værdifulde landskaber.

Der har ikke været borgerinddragelse som en del af processen.

KAPITEL 5

LANDSKABSKARAKTERMETODENS FORMÅL

Alle tre kommuner har anvendt landskabskaraktermetoden med det primære formål at kvalificere landskabsplanlægningen og beslutningsgrundlaget. I den konkrete sagsbehandling skal resultatet af landskabskaraktermetoden bruges som det saglige argument for at kunne godkende eller afvise eventuelle forslag og projekter i landskabet. Udarbejdelsen af analyser og vurderinger giver desuden et godt kendskab til landskabet, og i Morsø Kommune har det specifikt været et af formålene med metoden at opkvalificere medarbejderne til at varetage landskabsplanlægningen. Derfor er der i Morsø Kommune blevet gjort meget ud af at få resultaterne forankret i hele Natur og Miljø-afdelingen, og det vurderes at have været en stor succes.

I Roskilde og Ringsted Kommune har det kun været én medarbejder i kommunen, som har gennemført metoden, og de udtrykker begge, at de mangler forankringen af resultaterne hos kommunens øvrige medarbejdere.

Morsø Kommune er en åben land kommune, og de landskabelige kvaliteter på Mors er et af øens største aktiver. Derfor er der også et stort fokus på at bevare de landskabelige kvaliteter for at kunne bruge dem. I Ringsted og Roskilde Kommune oplever man et stort pres på landskabet på grund af behovet for byudvikling, og dette har været en af hovedårsagerne til at begynde arbejdet med landskabskaraktermetoden.

Alle tre kommuner beskriver det som en svaghed, at metoden er så omfattende og tung at arbejde med, fordi den kræver mange ressourcer, og fordi det derfor kan afholde nogle kommuner fra at bruge den. Men samtidig bliver det også set som en styrke, at metoden er omfattende. Det gør den helhedsorienteret, og det giver et gennemarbejdet resultat.

Kommunerne nævner også som en styrke, at metoden medvirker til at gøre vurderingen af landskabets værdier objektiv, eller i hvert fald *"mere objektiv, end hvis man ikke brugte metoden"* (Kjær, Bilag B).

Dette bliver anset som et vigtigt parameter, fordi kommunerne ikke vil have skudt i skoene, at de er smagsdommere. I Ringsted ses den systematiske og ensrettede fremgangsmåde i metoden også som en styrke, fordi det giver mulighed for at sammenligne resultaterne mellem kommunerne.

I forhold til at kunne anvende resultatet i sagsbehandlingen ser alle tre kommuner det som en vigtig opgave at forsøge at begrænse de subjektive aspekter af vurderingen. Her ser Roskilde og Morsø Kommune det som en stor fordel at være flere om at gennemføre metoden og diskutere vurderingerne med andre kollegaer. *"Hvis jeg skulle lave arbejdet alene, ville jeg være nervøs for, at det ville være for subjektiv., Men fordi jeg har haft konsulenten med, så føler jeg, at det er dét, som er rigtigt."* (Højrup, Bilag D) .

I både Roskilde og Morsø Kommune bliver det ligeledes fremhævet, at inddragelse af konsulenter kan sikre en objektiv vurdering af landskabet, fordi konsulenterne har gennemført metoden mange gange før, og fordi de ikke er farvet af at være knyttet til forskellige dele af landskabet.

BORGERNES ROLLE

I Roskilde Kommune er det umiddelbart nemt at vurdere borgernes rolle, for de har

KAPITEL 5

tilsyneladende ikke haft nogen. På spørgsmålet, om de havde anvendt nogle former for borgerinddragelse, lød svaret: *"Nej, vi har slet ikke overvejet at gøre det"*.

Cecilie Højrup tror, at årsagen er, at resultatet af metoden blev betragtet som et dokument til internt brug, og at der derfor ikke var behov for borgerinddragelse. *"Det er jo et administrationsgrundlag - det er jo ikke en politik eller et nyt område, som skal laves"*.

Hun kan dog godt se relevansen i at inddrage lokal viden i forhold til at opnå et bedre kendskab til landskabet i kommunen og særligt i de områder, hvor hun ikke selv kender området så godt. *"Man kan måske få øjnene op for noget, man ikke selv havde opdaget, når man fx kører rundt i et område, man ikke kender. Man ved jo dårligt nok, hvor man skal kigge hen, og man skal virkelig køre der meget. det tager jo virkelig lang tid, så på den måde ville det jo virkelig være smart at have borgerinddragelse med.."*

Modsat ser hun også nogle problemer i, at borgernes vurdering af landskabet kan være farvet af deres tilknytning til området, og overordnet set ser hun det som mere relevant at inddrage borgerne i konkrete projekter - og derfor ikke i landskabskaraktermetoden, som mere skal give et overblik over landskabet.

I Ringsted Kommune har man heller ikke anvendt borgerinddragelse som en indarbejdet del af landskabskaraktermetoden - Men da metoden indgik i planstrategien, har kommunen informeret om projektet i forbindelse med nogle dialogmøder.

Formålet med dialogmøderne var dels at informere om kommunens projekter, og at komme eventuelle indsigelser i møde ved at give borgerne mulighed for at komme med deres kommentarer. Deltagerne på dialogmøderne var forskellige inviterede interessegrupper samt enkelte ildsjæle fra kommunen.

"Der var ikke nogle negative kommentarer omkring brugen af landskabskaraktermetoden. Kun positive tilkendegivelser" (Hansen, Bilag C).

Processen med at anvende landskabskaraktermetoden er endnu ikke helt afsluttet, men i Ringsted Kommune har man ikke planer om at ville gøre yderligere for at inddrage borgere eller informere mere omkring projektet. Kun indirekte via kommuneplanen.

Sol Hansen mener dog, at det er væsentligt at inddrage andres vurderinger af landskabets værdi, og hvis hun havde mulighed for at gøre processen om, ville kommunen måske gøre mere ud af at inddrage borgerne. *"Jeg kunne godt forestille mig, at man kunne få glæde af en inddragelse af borgerne som en del af vejledningen. ... jeg synes måske, man kunne få noget forærende, hvis man fik beskrevet en borgerinddragelsesproces, så man hurtigt kunne køre den igennem, lige såvel som man kører resten af vejledningen igennem"* (Hansen, Bilag C).

I Ringsted Kommune har den almindelige borger som omtalt ikke haft nogen egentlig indflydelse på resultatet af landskabskaraktermetoden. Det er kun de inviterede interessegrupper og enkelte ildsjæle, som har haft mulighed for at komme med indsigelser eller kommentarer.

Umiddelbart synes "dialogmøderne" heller ikke at lægge op til megen dialog i forhold til at indhente nye idéer til processen eller viden omkring landskabet, og de har sandsynligvis fungeret mere som informationsmøder med mulighed for at kommentere.

KAPITEL 5

Morsø Kommune udarbejdede landskabskarakterkortlægningen i forbindelse med PLAN09 projektet og har derfor også afprøvet nye metoder i tilknytning til landskabskaraktermetoden. Kompetenceudviklingen af medarbejderne i kommunens Natur og Miljø-afdeling har været et centralt element i projektet, men der har også været fokus på at identificere kulturhistoriske kvaliteter og naturværdier.

På et opstartsmøde med hele Natur og Miljø-afdelingen blev der udarbejdet ”faktaark” med temaerne natur, kulturmiljø, lokale landskabsbilleder, geologi og ferie-fritid. De indgik som en del af baggrundsmaterialet for analysen og vurderingen i landskabskaraktermetoden. Der blev ligeledes afholdt et opstartsmøde med udvalgte borgere for at inddrage andre vinkler på landskabets kvaliteter, end dem som Natur og Miljø-afdelingen repræsenterede. Det viste sig dog, at de kom frem til nogenlunde samme resultat som Natur og Miljø-afdelingen, så på den måde verificerede det resultatet.

Faktaarkene indgår ikke direkte i landskabskarakterbeskrivelser eller vurderinger af landskabets værdi, men indirekte, fordi de blev anvendt inden feltbesigtigelserne og gav et fokus for de efterfølgende analyser og vurderinger i felten.

Kirstine Kjær mener ikke, at borgerinddragelsen har spillet en væsentlig rolle, fordi fokus har været på kompetenceudviklingen og på udarbejdelsen af et godt arbejdsredskab for sagsbehandlingen. Hun mener dog, at det er væsentligt at inddrage borgernes viden *”lige såvel som man inddrager alt mulig anden viden”*.

Men i forhold til at resultatet af landskabskaraktermetoden skal anvendes som argumentation i sagsbehandlingen, mener hun ikke, at den bør have afgørende vægt; *”havde man eksempelvis inddraget landmændene ville det næste spørgsmål være, om de skulle have indflydelse på resultatet.”*

Selvom den udvalgte gruppe af borgere ikke indgik direkte i landskabskaraktermetoden, har de alligevel haft indflydelse på resultatet. Deres viden og vurderinger har indgået som baggrundsviden hos de personer, som har udført de endelige vurderinger, og de har været medvirkende til at fokusere de endelige landskabsvurderinger. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at det ikke var alle borgere, men et begrænset udvalg af inviterede borgere som fik mulighed for indflydelse, og derfor er det vigtigt at se på, om denne gruppe er repræsentativ for befolkningen på Mors.

I alle tre kommuner bliver borgerinddragelse ikke set som en væsentlig del af landskabskaraktermetoden, og det er kun i Morsø Kommune, at man har gjort en særlig indsats for at inddrage borgernes viden og vurderinger i landskabskaraktermetoden.

At netop landskabskarakterkortlægningen i Morsø Kommune også indgik som en del af et delvist eksternt finansieret projekt betyder, at man ikke direkte kan sammenligne de tre kommuner, da Morsø Kommune sandsynligvis ikke ville gøre brug af samme fremgangsmåde, hvis den ikke havde været del af et forsøgsprojekt.

Selvom borgerinddragelse ikke vurderes at have været en væsentlig del af metoden, giver alle tre kommuner udtryk for, at de synes det er vigtigt at inddrage lokal viden og andres vurderinger i den samlede vurdering af landskabets værdi. Men adspurgte, om de ville gøre det

KAPITEL 5

anderledes, hvis de skulle gennemføre metoden igen, er det kun i Roskilde Kommune, at man tilkendegiver, at man måske ville gøre mere ud af borgerinddragelse.

Så selvom det vurderes som et vigtigt aspekt, er det åbenbart ikke vigtigt nok til, at kommunerne ville gøre brug af de ekstra ressourcer, som en borgerinddragelse ville kræve.

PLANLÆGGERENS/EKSPERTENS ROLLE

For alle tre kommuner har det været vigtigt at sikre en saglig og professionel vurdering af landskabet, fordi den skal indgå som et redskab i sagsbehandlingen og planlægningen af landskabet. Derfor har det været set som en styrke, at landskabskaraktermetoden har medvirket til at systematisere og gøre vurderingerne mere objektive. Det har samtidig været en af begrundelserne for ikke at anvende borgerinddragelse, fordi borgernes vurderinger er mere subjektive. Sikringen af en objektiv vurdering har også været en af begrundelserne for, at Roskilde og Morsø Kommune har anvendt konsulenter. Fordi konsulenterne har udført metoden mange gange, og fordi de ikke er farvet af en tilknytning til området, vurderer kommunerne, at de kan se på landskabet ud fra en objektivt synsvinkel.

De tre interviewede ser sig selv som eksperter i forhold til at kunne analysere og vurdere landskabet, og de er alle sammen inde på, at det kræver særlige kompetencer inden for landskabsområdet for at kunne gennemføre metoden.

De påpeger i øvrigt, at det er en god idé at være flere fagligheder om at udføre analyser og vurderinger. *"Det er vigtigt, at man diskuterer sine vurderinger med nogle andre, for at det netop ikke bliver subjektivt"* (Højrup, Bilag C).

Der er forskellige meninger om, hvorvidt det er muligt at forholde sig objektivt til landskabets vurdering. I Roskilde Kommune vurderer Cecilie Højrup, at deres resultat er objektivt, mens de i Ringsted og Morsø Kommune ikke mener, man helt kan undsige sig en grad af subjektivitet i analyser og vurderinger. Dog er de alle enige om, at det er vigtigt at forsøge at forholde sig objektivt, og der mener de alle tre, at landskabskaraktermetoden er god til at sikre mere objektive vurderinger.

Deres søgen efter den objektive vurdering er et klassisk mål inden for den naturvidenskabelige verden, hvor det er "det sande", der skal frem, hvorimod man inden for den filosofiske hermeneutik typisk ville søge efter "det gode" - den gode løsning, eller det gode kompromis (Højberg 2004).

Derfor ser kommunerne også nogle problemer i at lade borgernes subjektive vurderinger indvirke på landskabskaraktermetodens resultater, fordi de mener, at det gør resultatet mindre objektivt og dermed mindre egnet som et redskab i sagsbehandlingen.

HVILKEN DISKURS VIDEREFORMIDLES UD I LANDSKABET?

Alle tre kommuner har gjort meget ud af at følge vejledningen, og de videreformidler derfor den materielle diskurs, som vejledningen repræsenterer. Kommunerne anvender ikke direkte borgerinddragelse som en del af landskabskaraktermetoden, men i Morsø Kommune indgår borgernes viden og vurderinger alligevel i analyser og vurderinger, fordi de er med til at fokusere indsatsen.

KAPITEL 5

Herved kan man udlede, at Morsø Kommune inddrager aspekter fra den immaterielle dimension af landskabsdiskursen. Ved at inddrage forskellige opfattelser af landskabets styrker og svagheder, får borgerne mulighed for at få indflydelse på det endelige resultat.

Kommunernes anvendelse af landskabskaraktermetoden er fokuseret omkring at sikre objektive vurderinger af landskabet, måske endda i endnu højere grad end vejledningen, og dette viser en stærk tilknytning til den materielle diskurs. Resultatet af min analyse er således som forventet.

Vejledningen til landskabskaraktermetoden er nærmest blevet betragtet som en guide til at nå "den rigtige" vurdering, og selvom vejledningen bliver betragtet som svær at anvende og kritiseret, fordi den er "*åben for tolkning*" (Kirstine, bilag B), bliver den alligevel vurderet til at være en god metode, som giver et helhedsorienteret og gennemarbejdet resultat.

Hvorvidt dette resultat så er det "rigtige", vil jeg ikke gøre mig til dommer over. Men i det følgende kapitel vil jeg derimod diskutere, hvorvidt den diskurs, som landskabskaraktermetoden afspejler, er hensigtsmæssig i forhold til kunne håndtere de planlægningsmæssige udfordringer i landskabet, som samfundsudviklingen har medført.

KAPITEL 6

LANDSKABSKARAKTERMETODENS EGENSKABER

Resultatet af brugen af landskabskaraktermetoden er en udpegning af det landskab, vi ønsker at beskytte, styrke og ændre, og brugen af metoden angiver herved i hvilken retning, vi ønsker at gå med udviklingen af landskabet.

Spørgsmålet er så, hvorvidt dette resultat kan anvendes i håndteringen af de planlægningsmæssige udfordringer, som den samfundsmæssige udvikling har ført med sig. Det vil jeg diskutere i dette kapitel. I denne diskussion vil jeg udover at inddrage konklusionerne fra de forrige kapitler også inddrage seniorforsker ved Skov & Landskab Ole Hjort Caspersens (Caspersen) erfaringer med kommunernes brug af metoden (Interview fremgår af bilag E).

Ud fra denne diskussion ønsker jeg at finde frem til, hvad der udgør metodens styrker og svagheder i forhold til at kunne fungere som planlægningsredskab, samt at nytænke borgernes og planlæggerens rolle i metoden for at forbedre metodens egenskaber som planlægningsredskab. Dette skal være optakten til at udarbejde en række anbefalinger til kommunernes brug af metoden, som skal sikre en bedre integration af den materielle og immaterielle dimension i landskabsplanlægningen.

DEN MATERIELLE DISKURS

Det primære formål med at anvende landskabskaraktermetoden er at kvalificere kommunernes åben land planlægning - det bliver både nævnt i vejledningen til metoden og af de kommuner, som har anvendt landskabskaraktermetoden.

I kapitel 4 og 5 analyserede jeg landskabskaraktermetoden og dens anvendelse og fandt frem til, at det er den materielle diskurs, som præger metoden, og at der ikke indgår borgerinddragelse som en del af metoden.

Dette bliver af kommunerne delvist set som en styrke, fordi det gør resultatet mere sagligt og objektivt og deraf mere kvalificeret til brug i sagsbehandlingen. På den anden side kan man også argumentere for, at det gør sagsbehandlingen mindre kvalificeret, fordi resultatet af landskabskaraktermetoden kun baseres på ekspertens vurdering og ikke inddrager den mere immaterielle dimension, som eksempelvis kunne være opnået igennem borgerinddragelse.

Resultatet af landskabskaraktermetoden er en opdeling af kommunens areal i en række karakteristiske områder med hver deres landskabskarakterbeskrivelse. Landskabets kvaliteter udtrykkes gennem vurderinger af hvert enkelt landskabskarakterområdes styrke, forekomsten af særlige visuelle oplevelsesmuligheder og områdets tilstand.

I kommuneplanen udpeges de særligt værdifulde landskaber, som er de dele af

KAPITEL 6

karakterområderne, som rummer særlige landskabelige kvaliteter, i form af særlige visuelle oplevelsesmuligheder eller landskaber, der fremstår særligt karakteristiske.

De landskabelige værdier måles i landskabskaraktermetoden ud fra de særlige natur- eller kulturbetingede karakteristika eller ud fra den rumlige visuelle fremtoning, og giver derved udtryk for en klar prioritering af den materielle dimension af de landskabelige værdier.

Denne prioritering af det værdifulde fremgår også i "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009", hvor de landskabelige værdier defineres:

De landskabelige bevaringsværdier knytter sig til de karakteristiske og oplevelsesrige landskaber af høj kvalitet. Det er landskaber, som både repræsenterer et samspil mellem natur- og kulturgrundlag og en æstetisk landskabsoplevelse. (Miljøministeriet 2006, s. 94).

Både "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009" og "Vejledning om landskabet i Kommuneplanlægningen" er publikationer fra Miljøministeriet, som skal guide kommunerne i deres nye opgave på naturforvaltningsområdet, og begge publikationer præsenterer en materiel landskabsdiskurs.

Den mere brede landskabsforståelse, der indebærer en forening af den materielle og immaterielle diskurs - som Den Europæiske Landskabskonvention og store dele af planlægningslitteraturen repræsenterer - har således ikke haft en afsmittende virkning på den diskurs, der formidles igennem Miljøministeriets anbefalinger til kommunen, og det må forventes, at det vil få indflydelse på den planlægning, som kommunerne udfører i forvaltningen af naturområdet.

I det hele taget har Danmarks underskrift af Den Europæiske Landskabskonvention i 2000 ikke haft nogen bemærkelsesværdig effekt på landskabsplanlægningen, da det blev vurderet, at Danmark kunne ratificere konventionen uden at ændre praksis (pers. kom. Caspersen 2010).

I flere andre europæiske lande og inden for den europæiske planlægningslitteratur har landskabskonventionen medført et øget fokus på at skabe en mere bæredygtig udvikling af landskabet - blandt andet ved en større grad af borgerinddragelse.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at Danmarks ratificering ikke har givet anledning til debat, især fordi landskabskonventionens formuleringer netop lægger op til forskellige måder at tolke budskab og retningslinjer på.

Det kan argumenteres, at den materielle diskurs, som fremføres af Miljøministeriet igennem blandt andet udarbejdelsen af vejledningen til landskabskaraktermetoden, ikke er i tråd med den landskabsforståelse og de retningslinjer, som fremgår af Den Europæiske Landskabskonvention. Især fordi landskabskaraktermetoden ikke inddrager borgernes viden om landskabet og vurderingen af landskabets værdi ud fra et lokalt perspektiv.

Med dette udgangspunkt kan der stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt den materielle planlægningsdiskurs er hensigtsmæssig i forhold til de planlægningsmæssige udfordringer, som kommunen står overfor at skulle løse.

I kapitel 2 har jeg forsøgt at give et indblik i de planlægningsmæssige udfordringer, og en opsummering af disse problemstillinger fremgår af kapitlets grønne bokse. Uden at påstå at disse udfordringer er dækkende for de problemstillinger, som de kommunale forvaltninger stilles

KAPITEL 6

overfor i arbejdet med de landskabelige værdier, giver de et indblik i de opgaver, hvor landskabskaraktermetoden skal virke som planlægningsredskab.

ET HELHEDSORIENTERET PLANLÆGNINGSREDSKAB

Landskabskaraktermetoden er en helhedsorienteret metode i den forstand, at hele kommunens åbne land indgår i analysen og ikke kun udvalgte landskaber. Desuden beskæftiger metoden sig med stort set alle faser af forvaltning og planlægning, og det sikrer, at mål og retningslinjer i kommuneplanen har rod i reelle arealrelaterede styrker og svagheder i landskabet.

Metoden er dog stadig et sektororienteret arbejdsredskab med det formål af kvalificere planlægning og forvaltning af de landskabelige interesser. Men inden for denne sektor kan metoden siges at være helhedsorienteret, fordi der inddrages mange forskellige aspekter af de landskabelige interesser. Man kan sagtens forestille sig områder, som man med fordel også kunne inddrage i metoden, som fx turisme/rekreativ potentiale eller flere analyser af naturkvaliteten, så resultatet også kunne anvendes i sagsbehandlingen omkring naturbeskyttelsesloven. Men dette ville betyde, at metoden ville blive endnu mere tung at arbejde med, og derfor kan disse analyser med fordel laves som et supplement til landskabskaraktermetoden.

I forbindelse med PLAN09 eksempelprojekterne har forskellige kommuner forsøgt at supplere landskabskaraktermetoden med andre analyser og metoder for at kunne koordinere og skabe sammenhænge mellem de forskellige sektorinteresser og derigennem skabe en mere helhedsorienteret indsats.

Eksempelvis har man i Viborg Kommune forsøgt at kombinere landskabskaraktermetoden med en oplevelsesværdikortlægning af de bynære landskaber for at sammenkoble frilufts- og rekreative værdier med de landskabelige interesser, og kommunen har overvejende gode erfaringer med projektet (Bloch-Petersen & Strunge 2008). Resultatet viser sig dog ofte at være meget informations- og teksttungt, og det er derfor vigtig, at der tænkes i måder, hvorpå resultatet kan gøres overskueligt for de personer, der skal anvende resultatet i deres sagsbehandling, fx igennem en øget brug af kort- og billedmateriale.

Kommunerne har overtaget amternes åben land planlægning, som er blevet kritiseret for at være sektoriseret og for udetaljeret til at kunne forholde sig til det lokale landskab (Anker et al. 2000, Kristensen et al. 2004). Der ligger derfor en stor opgave i at tilpasse planlægningen til en mere lokal skala.

Med den nye kommunale skala i landskabsplanlægningen har kommunerne gode muligheder for at lave en mere detaljeret planlægning end den, som regionplanlægningen stod for, og som netop blev kritiseret for at være for "grov" til at kunne anvendes til konkret sagsbehandling. Resultatet af landskabskaraktermetoden er givetvis mere detaljeret i dens beskrivelser af landskabskarakterområder, end det var tilfældet i beskrivelser og udpegninger i regionplanerne, og den er på dette område derfor en klar forbedring af planlægnings- og beslutningsgrundlaget i kommunerne. Desuden indbefatter landskabskarakterkortlægningen hele kommunens areal og

KAPITEL 6

ikke kun udvalgte "hotspots", som det var tilfældet i regionplanlægningen, og det i sig selv gør også resultatet mere detaljeret og helhedsorienteret.

LOKAL VIDEN KONTRA EKSPERT VIDEN

Der er store forskelle på hvor godt rustet, de enkelte kommuner er til at løfte opgaven med planlægning i det åbne land. Og mangel på ekspertise indenfor det grønne betyder, at flere opgaver vil blive løst af eksterne konsulenter (Agger 2006). Dette kan bringe ny viden i forvaltningerne, men fordrer samtidigt en større grad af inddragelse af lokal viden, da man ikke kan forvente, at de eksterne konsulenter har et indgående kendskab til de lokale forhold (Agger 2006).

Som i Morsø Kommune kan en landskabskarakterkortlægning være medvirkende til at udvikle medarbejdernes kompetencer og øge kendskabet til kommunens landskabelige ressourcer. Det kræver blot, at kommunen er villig til at afsætte de ressourcer, som kræves, og ifølge Caspersen er dette ikke normen.

Han vurderer derimod, at det er mere almindeligt, at kommunerne betaler en konsulent for at gennemføre landskabskaraktermetoden, fordi de enten ikke har mulighed for at trække en medarbejder ud, eller fordi der ikke findes medarbejdere, der har de nødvendige kompetencer til at kunne bruge landskabskaraktermetoden.

Med denne virkelighed in mente, er det derfor af endnu større værdi at inddrage lokal viden i anvendelsen af landskabskaraktermetoden, da man ikke kan forvente, at konsulenter har indgående kendskab til de lokale forhold. Hertil tilslutter Caspersen sig: *".. der kan jo være iboende historier og fortællinger – narratives – som slet ikke bliver samlet op, når det er folk, som ikke har en lokal forankring, der udarbejder metoden. Så der er ingen tvivl om, at det optimale ville være en proces, hvor disse elementer også blev samlet op."*

Da inddragelse af lokal viden ikke indgår som en del af vejledningen til metoden, er det tvivlsomt, hvorvidt dette aspekt vil indgå i kommunernes brug af metoden. I min analyse af kommunernes anvendelse af metoden var det kun Morsø Kommune, som reelt havde gjort brug af lokal viden. Og da dette projekt var en del af et forsøgsprojekt, og derfor delvist eksternt finansieret, er det tvivlsomt, hvorvidt kommunen ville have anvendt samme grad af borgerinddragelse, hvis den selv skulle have finansieret projektet.

Selvom man dårligt kan generalisere ud fra tre kommuners anvendelse af metoden, tør jeg godt forudsige, at inddragelse af lokal viden og borgerinddragelse ikke vil indgå i langt de fleste kommuners anvendelse af landskabskaraktermetoden, fordi det ikke indgår som en del af vejledningen, og fordi det er de færreste kommuner, som vil prioritere at afsætte ekstra ressourcer til at udvide metoden.

Caspersen supplerer med sin vurdering af borgerinddragelsens anvendelse i forbindelse med

KAPITEL 6

landskabskaraktermetoden: *"En ting, som er karakteristisk for de kommuner, som jeg taler med, er, at de er underbemandede på landskabsområdet, og derfor vil en ting som borgerinddragelse være meget vanskelig at få løftet op i andet end i specielle tilfælde."*

Brugen af landskabskaraktermetoden i kommunen kan udover at kvalificere planlægningsgrundlaget også resultere i en opkvalificering af medarbejdernes faglighed på landskabsområdet og et øget kendskab til kommunens areal - hvis der vel og mærke afsættes de påkrævede ressourcer til at kunne gennemføre en proces, som giver mulighed for videndeling og forankring af metodens resultat blandt medarbejderne i kommunen.

Det er en vigtig pointe, at der ikke kun skal afsættes ressourcer til at gennemføre de fire beskrevne faser i landskabskaraktermetoden, men at der også skal være ressourcer til at forankre resultatet blandt medarbejderne, så de ved hvordan og til hvilke opgaver, de med fordel kan gøre brug af metodens resultat.

Som man har gjort i Morsø Kommune, er det en god idé at inddrage de relevante medarbejdere allerede i startfasen, så de har mulighed for at påvirke resultatet og få ejerskab til metoden. Hvis kommunen blot vælger at hyre en konsulent til at gennemføre landskabskaraktermetoden, bliver resultatet ikke forankret blandt kommunens medarbejdere, og det vil være sværere for medarbejderne at gøre brug af resultatet.

De tre kommuner, der indgår i min analyse af metodens anvendelse, mener, at konsulenter kan gøre resultatet mere objektivt og derfor mere sammenligneligt imellem kommunerne og mere legitimt i forhold til at kunne anvende resultatet i sagsbehandlingen. Som jeg konkluderede i min analyse af vejledningen i kapitel 4, er det tvivlsomt, hvorvidt det er muligt at sammenligne resultatet af landskabskaraktermetoden på tværs af kommunerne, også selvom det er konsulenter, der laver arbejdet.

Hvorvidt det overfor borgerne er mere legitimt at gøre brug af resultatet i sagsbehandlingen kan diskuteres. I kapitel 3 beskrev jeg, hvordan eksperten også er del af en diskurs og en magtstruktur, som afspejles i hans vurderinger af landskabets værdi, og dermed er det ekspertens diskurs, som reproduceres i værdisætningen af landskabet (Olwig 2007, Jones 2006).

Hermed er det ikke muligt at forholde sig objektivt eller neutralt til landskabets værdi, og det er derfor mere legitimt overfor borgerne at tilstræbe repræsentative landskabsopfattelser.

Dermed ikke sagt, at det ikke er vigtigt at forsøge at forholde sig så objektivt som muligt i den betydning, at man så vidt muligt forsøger at se på landskabet ud fra forskellige vinkler og bedømmer landskabet ud fra saglige kriterier, og så vidt muligt ikke lader egne præferencer styre bedømmelsen. Men eksperten er også nødt til at erkende sine begrænsninger og gøre brug af andres ekspertise og værdisætning af landskabet for at sikre en repræsentation af landskabet, som både dækker landskabets materielle og immaterielle dimension.

Det gælder om at kvalificere og legitimere beslutningsgrundlaget inden for den kommunale landskabsplanlægning, og derfor bør de mennesker, som bor i landskabet, og som har et særligt kendskab til dets værdier, indgå som en del af kommunens beslutningsgrundlag. Hvis de lokales kendskab til landskabet ikke inddrages, risikerer man at miste en vigtig lokal indsigt i et område og viden om, hvad der bidrager til landskabets identitet.

KAPITEL 6

LANDSKABETS IDENTITET

At styrke de lokale landskabskarakteristika og den lokale identitet bør være et af landskabsplanlægningens fokusområder.

Landskabet mister sin identitet og karakter, og landskabsdiversiteten reduceres på grund af en øget differentieringsproces (Antrop 2003). Dette stiller krav til en planlægning, som skal styrke de lokale landskabskarakteristika og den lokale identitet.

Landskabskarakterkortlægningen er et skridt i den rigtige retning i forhold til at få identificeret forskellige landskabers visuelle og natur- og kulturbetingede karakteristika. Men for at kunne beskrive et områdes identitet er det nødvendigt at have kendskab til et områdes historier og de mennesker, der fortæller dem.

The identity of a landscape can be seen to mean two closely related ideas: the visual identity which a professional or outsider might see, based on distinctive natural and acquired features; and a strong association between people and their terrain, so that insiders identify with a more fluid but nonetheless definite area. (Selman 2006, s. 51).

Som ovenstående citat indikerer skabes landskabets identitet dels igennem landskabets karakteristiske natur og kulturbetingede elementer og dels igennem menneskers tilknytning til landskabet. Derfor er der behov for også at inddrage den immaterielle dimension af landskabet, som beskæftiger sig med menneskers tilknytning til landskabet, hvis vi ønsker en planlægning, som skal styrke landskabers forskellige identitet og karakter.

Den immaterielle dimension findes i de lokales viden om områder, der repræsenterer en særlig værdi på grund af de historier og minder, som er tilknyttet områdets brug eller på baggrund af de landskabelige natur- og kulturhistoriske værdier, som ud fra et lokalt perspektiv har en særlig værdi. Disse værdier relaterer sig til hverdagslivet i området, og de giver tilflyttere, besøgende og beboerne mulighed for at opleve den lokale identitet, som vedrører "sense of place" (Swanwick 2004). Swanwick (2004) mener, at disse værdier repræsenterer et særligt aktiv ved det lokale landskab og anbefaler derfor at inkludere disse i landskabskaraktermetoden igennem borgerinddragelsesprocesser - for at forbedre metodens resultat.

I de senere år er landskabet i en øget grad blevet betragtet som en værdifuld ressource for lokalområdets udvikling og for den rekreative brug og værdisætning. Særligt i de dele af landet som ligger langt fra større byer "i yderområderne" kan tilstedeværelsen af flot natur, landsbyidyl eller stærke sociale kræfter være medvirkende til at sikre nye tilflyttere til området eller at skabe nye arbejdspladser i et område, som ellers er præget af fraflytning og tab af arbejdspladser.

KAPITEL 6

Der er store regionale og lokale forskelle på, hvilke landområder der er i vækst, og hvilke der er under afvikling, og her spiller landskabets kvaliteter en afgørende rolle (Dam 2000). Derfor skal der gøres en særlig indsats for at sikre landskabelige herlighedsværdier og lokalområders karakteristika.

Erfaringen fra de tre kommuners anvendelse af landskabskaraktermetoden er, at metoden er et godt redskab til at få identificeret styrkeområderne i landskabet og at sikre deres beskyttelse igennem forskellige plejeforanstaltninger eller igennem forbud mod ændringer. Landskabskarakterbeskrivelserne kan fungere som rettesnor for den fremtidige udvikling af landskabet, og det er derfor vigtigt, at beskrivelserne rent faktisk beskriver, hvad der karakteriserer landskabet.

Her kan det fremhæves, at det kan være vanskeligt for en "outsider" at vurdere, hvad der er særligt for et område. Det er selvfølgelig muligt at registrere diverse fysiske træk ved et område, men det, som giver området identitet, vil ofte være et samspil mellem et områdes fysiske karakteristika og de historier og mennesker, som har sat sit præg på området. At opfange disse træk kræver en større indsigt i de lokale forhold end, hvad eksperten kan nå at indfange i forbi-farten.

Cecilie Højrup fra Roskilde Kommune fortæller om sine erfaringer med feltarbejdet og om hvordan, hun vurderer, at lokal viden kunne have bidraget til landskabsbeskrivelserne: *"Man kan måske få øjnene op for noget, man ikke selv havde opdaget, når man fx kører rundt i et område, man ikke kender. Man ved jo dårligt nok, hvor man skal kigge hen, og man skal virkelig køre der meget".*

Hendes erfaring tyder på, at inddragelse af lokal viden måske ligefrem kan være medvirkende til at effektivisere arbejdet i marken, fordi det er meget tidskrævende at beskrive og vurdere et område, som man ikke kender på forhånd. Det var også erfaringen fra Morsø Kommune, at borgerinddragelse inden besigtigelsen af landskabet var medvirkende til at fokusere indsatsen, fordi medarbejderne i forvejen var sporet ind på de områder, som af borgerne blev betragtet som værdifulde.

LANDSKABETS VÆRDI I ET LOKALT PERSPEKTIV

Uden en inddragelse af lokal viden kan det være svært for eksperten at vide, hvad de lokale sætter pris på samt hvilke behov og ønsker, lokalbefolkningen har til den fremtidige udvikling af landskabet. Der vil sandsynligvis være en stor grad af sammenfald mellem de landskaber, som eksperten vurderer som værdifulde og de områder, som de lokale beboere værdsætter. Men der kan også sagtens være områder, som ikke bliver vurderet. Enten fordi de ikke bliver bemærket, eller fordi eksperten ikke kender til beboernes tilknytning til netop dette område.

KAPITEL 6

Increased access to the rural landscape and advancing prosperity, coupled with educational changes which focus increasingly on environmental and sustainability perspectives, are bringing into the countryside a public which demands more of its amenities than was the case 70 years ago. As they require their towns to offer a broad range of facilities within the context of an acceptable aesthetic, so they require a multi-faceted landscape which combines functionality with amenity, culture with history and farming with environmental sensitivity. (Moore-colyer & Alister 2005, s. 17).

Udviklingen, som beskrevet ovenfor, har gjort det sværere for eksperten at gætte på, hvad der af befolkningen bliver betragtet som attraktive landskaber. Befolkningen på landet er ikke længere blot en homogen gruppe af mennesker tilknyttet landbruget, som det var tilfældet for 50-100 år siden. I dag flytter mennesker ud på landet af mange forskellige årsager, og deres behov og ønsker til landskabets udvikling er vigtige at inddrage, fordi det i sidste ende er dem, som skal leve med resultatet.

I erkendelse af, at stadig flere forskelligartede funktioner og interesser geografisk overlapper hinanden i både tid og rum, ansues landskabet i stigende grad ud fra et multifunktionelt perspektiv (Brandt og Vejre 2004). Planlægningen skal derfor kunne håndtere mange forskelligartede og ofte modsatrettede interesser i landskabets udvikling.

Landskabskaraktermetoden beskrives som et helhedsorienteret værktøj, i den forstand at den beskæftiger sig med mange aspekter af landskabelige interesser (kultur, natur, geologi, æstetik), og fordi den inddrager alle landskaber og ikke kun udvalgte områder.

Men i forhold til at kunne vurdere landskabet ud fra et multifunktionelt perspektiv er det især det rekreative aspekt af de landskabelige interesser, som mangler. I vurderingen af landskabets værdi i landskabskaraktermetoden indgår forskellige parametre, som skal hjælpe med at systematisere og ensrette vurderingen, og her er det især landskabets visuelle fremtræden, som vægtes.

Ofte vil smukke landskaber også have rekreativ værdi, men der findes også landskaber, som har en rekreativ værdi uden, at de ud fra en æstetisk betragtning er værdifulde. Det kan eksempelvis være et grønt område i udkanten af landsbyen, som bliver brugt af de lokale dagplejere.

De områder, som har rekreativ værdi uden nødvendigvis at besidde visuelle kvaliteter, kan være svære for "outsideren" at opdage ud fra de analyser, som anbefales igennem landskabskaraktermetoden. Disse områder af værdi for lokalbefolkningen eller brugerne af arealet kommer derfor ikke til at indgå i den samlede vurdering og udpegning af værdifulde landskaber i kommuneplanen, og de bliver derfor ikke beskyttet mod tiltag, som kan forringe deres værdi.

KAPITEL 6

INTERESSEKONFLIKTER

Hvis kommunen ikke inddrager borgernes viden om landskabet og deres ønsker og behov til landskabets udvikling, vil kommunen heller ikke være vidende om eventuelle interessekonflikter, som relaterer sig til specifikke områder eller de eventuelle interesser, som konflikter med planlagte ændringer i landskabet.

Dette kan føre til modstand mod de planlagte tiltag eller konflikter mellem modsatrettede interesser, som måske kunne have været løst, hvis kommunen havde haft kendskab til dem – eksempelvis igennem en borgerinddragelsesproces i forbindelse med landskabskaraktermetoden. Her ville borgerne i et område have mulighed for at udtrykke deres ønsker og behov til landskabets udvikling, og kommunen ville samtidigt få mulighed for at forbedre sit kendskab til området og til eventuelle interessekonflikter af betydning for landskabets udvikling.

En sådan viden kan styrke planlægningens gennemførelse og kvalificere sagsbehandlingen, fordi den netop bunder i reelle ønsker og behov, og fordi man herigennem kan forudsige eventuelle konflikter og forsøge at mediere og søge efter kompromisløsninger, inden de modsatrettede interesser udvikler sig til reelle konflikter.

Det bliver en stor udfordring for kommunerne at forvalte den dynamiske overgangszone mellem by og land og sikre at nye udviklingsmuligheder for byen ikke sker på bekostning af natur- og landskabelige værdier (Kristensen & Primdahl 2006).

I de bynære landskaber er risikoen for konflikter mellem modsatrettede interesser særlig stor, fordi der i netop disse områder stilles store krav til landskabets multifunktionalitet. Der skal både være plade til hundelufteren, kondiløberen, mountainbikeren og det ældre ægtepar, som er søgt ud i naturen for at søge stilheden. Samtidigt skal der findes nye arealer til byudvikling, som skal være tæt på naturen, forbundet med vejnettet, i sammenhæng med den eksisterende by og langt fra gyllestanken eller den generende støj fra den nye vindmøllepark. Derudover skal kommunen også tilgodese erhvervslivets interesser, som bringer udvikling og arbejdspladser til byen, og hvis virksomheden ikke har mulighed for at placere sin kolos af en lagerbygning lige ved indfaldsvejen til motorvejen - et område, som nu fungerer som hundeskov – ja så rykker de videre til den næste by, hvor reglerne måske er mere lempelige.

I forvaltningen af de mange forskellige interesser i de bynære landskabers udvikling er landskabskaraktermetoden et godt værktøj til at få overblik over de landskabelige ressourcer i kommunen. Men blot fordi et område er vurderet til at være særligt værdifuldt, betyder det ikke, at kommunen ikke kan vælge at tilsidesætte de landskabelige interesser i forhold til at varetage eksempelvis erhvervslivets interesser.

Men med en analyse og vurdering af landskabet efter landskabskaraktermetoden ved kommunen i det mindste, hvad der står på spil. Eller gør den? Lokalbefolkningen har jo ikke haft mulighed for at sætte sit præg på beskrivelser og vurderinger af landskabet, og i vejledningen

KAPITEL 6

til landskabskaraktermetoden er det ikke de landskabelige værdier, som har betydning ud fra et lokalt perspektiv, der vægtes. Derfor vil der sandsynligvis blive givet tilladelse til at placere førømtalte lagerbygning i det område, som fungerer som hundeskov, fordi området ud fra et regionalt eller nationalt perspektiv ikke har værdi. Men det vil givetvis føre til store protester og modstand fra de mennesker, som bruger arealet.

LANDSKABSKARAKTERMETODENS STYRKER

Samlet set kan man sige om landskabskaraktermetoden, at den er et godt redskab til at kunne danne sig et overblik over de landskabelige ressourcer i kommunen og samtidigt opnå et resultat, som er så detaljeret, at det kan anvendes i en konkret sagsbehandling.

Afhængig af hvordan metoden gribes an, kan brugen af landskabskaraktermetoden også medvirke til at opkvalificere kommunens medarbejdere og styrke kendskabet til de landskabelige værdier i kommunen. Men det kræver, at der afsættes ekstra ressourcer til forankring af resultaterne blandt medarbejderne, da dette ikke er et tema i vejledningen til landskabskaraktermetoden.

Anvendelsen af metoden er også en forbedring af det regionale udpegningsgrundlag, idet at metoden vedrører alle arealer i kommunen, og at den arbejder med stort set alle faser af planlægningen fra de konkrete analyser og beskrivelser af landskabets kvaliteter til implementeringen af mål og strategier i kommuneplanen. På denne måde kan man kalde metoden helhedsorienteret, selvom den kun vedrører den landskabelige sektor.

Metoden kan med fordel suppleres med andre metoder, som i større grad beskæftiger sig med andre aspekter af de landskabelige værdier, som fx naturværdier og de rekreative landskabelige værdier, for at sikre en bedre koordination og sammenhæng mellem de forskellige sektorinteresser.

KAPITEL 6

LANDSKABSKARAKTERMETODENS SVAGHEDER

De personer, som har arbejdet med landskabskaraktermetoden, mener, at metodens største svaghed er, at den er meget tung og ressourcekrævende at anvende. Dette har betydning for metodens udbredelse i kommunerne eller måske nærmere for, hvordan metoden vil blive brugt. Min analyse af tre kommuners anvendelse af metoden, samt Caspersens erfaringer med kommunernes anvendelse af metoden, viser, at der er store forskelle på, hvordan metoden bliver anvendt, og hvor meget de enkelte kommuner gør ud af at forankre metodens resultat blandt kommunens medarbejdere. Resultatet af landskabskaraktermetoden afhænger derfor meget af, hvordan man vælger at gribe metoden an, og hvor mange ressourcer den enkelte kommune vælger at afsætte til metodens gennemførelse og forankring. Det kan siges at være en stor svaghed ved metoden. Især i disse sparetider kan man frygte, at kommunerne ikke vil afsætte de midler, som det kræves for at kunne opnå et resultat, som er godt nok til at kunne kvalificere den kommunale sagsbehandling.

Hvis man alene ser på resultatet af landskabskaraktermetoden og dens egenskab som en kvalificering af landskabsplanlægningen, er metodens største svaghed, at den ikke inkluderer lokal viden om landskabets værdier eller borgernes ønsker og behov for landskabets udvikling. I stort set alle de planlægningsmæssige udfordringer, der er blevet diskuteret i dette kapitel, er den indsigt, som de lokale kan bidrage med omkring landskabets identitet og værdier, essentiel for at kunne håndtere de problemstillinger, som den samfundsmæssige udvikling af landskabet har ført med sig. Det gælder eksempelvis i forhold til at kunne styrke landskabets identitet, at kunne integrere forskellige interesser i planlægningen og at kunne støtte op om et multifunktionelt og bæredygtigt landskab, der svarer overens med de ønsker og behov, der stilles fra de mennesker, som bor og lever i landskabet.

KAPITEL 6

NYE KRAV TIL PLANLÆGNINGEN

For at kunne leve op til de mange forskellige krav, der stilles til landskabets funktion og fremtoning, er der behov for også at inddrage den immaterielle dimension af landskabet i en planlægning:

- som integrerer de forskellige interesser, der er tilknyttet landskabet for at sikre en udvikling af landskabet, som støtter op om det multifunktionelle landskab. Herved mindskes konflikter imellem de forskellige interesser, og planlægningen svarer bedre overens med borgernes behov og ønsker.
- som forsøger at styrke landskabers identitet ved at identificere og styrke de karaktertræk, som gør et område unikt - både set ud fra et nationalt, regionalt og lokalt perspektiv. Det gælder de fysiske karakteristika, hvad angår områdets visuelle fremtoning, men også de unikke karaktertræk, der angår områdets historie og tilknytningen mellem landskabet og dets beboere.

For at kunne imødekomme de nye krav til planlægningen, kræver det nye manuskripter til både borgernes og planlæggerens rolle, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i de følgende afsnit.

PLANLÆGGERENS/EKSPERTENS ROLLE

Hos de tre kommuner, som indgår i analysen af landskabskaraktermetoden, og i vejledningen til metoden står det klart, at det er rollen som ekspert inden for det landskabsfaglige område, der vægtes. Denne rolle ses i forlængelse af den materielle diskurs, som både kommunerne og vejledningen repræsenterer.

Det betyder, at det er ekspertens vurdering af landskabet, der kommer til udtryk, hvilket kan være hensigtsmæssigt i forhold til at beskytte værdifulde visuelle og natur/kulturbetingede landskabelige værdier.

Men ekspertens vurdering af det værdifulde er ikke nødvendigvis repræsentativ for de mennesker, som bor i og bruger landskabet til daglig. Analysen af vejledningen til landskabskaraktermetoden viser desuden, at den ikke vægter de landskabelige værdier, der har betydning set fra et lokalt perspektiv.

Borgerinddragelsen forekommer derfor at være et væsentligt bidrag til planlægningsprocessen og i særlig grad i de tilfælde, hvor det er en konsulent, der skal gennemføre landskabskarakterbeskrivelserne og vurderingerne af det værdifulde. Der ligger derfor en stor udfordring i at finde ud af, hvordan borgerne kan inddrages og hvilket spillerum, der skal gives for borgerinddragelsen.

Inden for byplanlægning er balancen mellem ekspertens og de lokales værdisætning ofte et væsentligt fokus, men inden for landskabsplanlægning er borgerinddragelse et relativt nyt emne, og der har derfor ikke været det samme fokus på emnet i uddannelsen af landskabsforvaltere og landskabsarkitekter sammenlignet med uddannelsen af byplanlæggere.

Men urbaniseringen af landskabet og de mange forskellige interesser tilknyttet landskabets

KAPITEL 6

funktion vil sandsynligvis betyde, at borgerne vil kræve større indflydelse på planlægningen af landskabet, ligesom det er sket i byerne. Det kræver særlig viden at skulle facilitere idéudviklingsprocesser, mediere mellem interessekonflikter samt arbejde med kommunikationsstrategiske overvejelser i forhold til forskellige målgrupper. Derfor bør landskabsplanlæggere søge at styrke deres kompetencer i forhold til rollen som facilitator af borgerinddragelsesprocesser.

Kommunalreformen og kommunernes overtagelse af landskabsforvaltningen afstedkommer nye muligheder for en bedre sammenkobling af by- og landskabsplanlægningen. I forhold til de krav, der stilles til planlæggerrollen inden for landskabsplanlægning, vil det være fordelagtigt at samarbejde med byplanlæggere, som ofte har stor erfaring med at varetage multifunktionelle områder og modsatrettede interesser samt erfaring med tilrettelæggelsen af forskellige former for borgerinddragelse. Generelt set er der store fordele ved et tæt samarbejde mellem landskabs- og byplanlægning, da de er uløseligt knyttet til hinanden via de funktionelle bånd, der knytter sig mellem mennesker bosat på landet og byens arbejdspladser og faciliteter, og mellem bymennesker og det rekreative udbud i landskabet.

Seniorforsker ved Skov og Landskab, Karina Sehested, har opstillet fire planlæggerroller på baggrund af et casestudie af 40 planlæggere i kommunerne. En af disse planlæggerroller - kaldet procesplanlæggeren - indeholder rolleelementer, som er orienteret mod at opbygge konsensus og fælles forståelse om udviklingen af byen, og deraf fokus på planlægningsprocessen (Sehested 2003).

Med inspiration fra de rolleelementer, som procesplanlæggeren besidder, kan der udledes en række kompetencer, som er relevante for at optimere resultatet af en borgerinddragelsesproces:

- At kunne initiere, organisere, facilitere og styre demokratiske processer og "oversætte" disse til en konkret fysisk planlægning,
- At planlæggeren er i stand til at afdække og afklare eventuelle konflikter mellem forskellige parter og kunne finde frem til fælles løsninger på fælles problemer,
- Planlæggerrollen skal kunne sikre en sammenhæng mellem de overordnede samfundsmæssige interesser i landskabets udvikling og parternes forskellige interesser, herunder at kunne mediere mellem det lokale perspektiv og et mere overordnet politisk niveau.

Kompetencerne, som står beskrevet ovenfor, skal ses som et supplement til planlæggerens eksisterende kompetencer inden for det landskabsfaglige område, og der er således ikke tale om, at planlæggerens faglighed eller ekspertviden tilsidesættes. Det er nærmere et spørgsmål om hvilke rolleelementer, der er hensigtsmæssige at tage på sig i forhold til den aktuelle planlægningsituation.

Afhængig af hvilke rationaler og værdier, man lægger vægt på i planlæggerrollen, efterspørges forskellige typer af viden (Sehested 2003). Dette ses i den planlæggerrolle, som er

KAPITEL 6

fremtrædende i de tre kommuner, der indgår i analysen af landskabskaraktermetodens anvendelse.

I disse kommuner er det målet at kvalificere landskabsplanlægningen ved at tilstræbe objektive analyser af landskabets visuelle fremtræden og de natur- og kulturbetingede forhold, der karakteriserer landskabet. Her efterspørges den standardiserede og specialiserede ekspertviden inden for landskabsområdet.

Som det blev konkluderet i forrige kapitel er dette et eksempel på den materielle landskabsdiskurs, som dominerer landskabsplanlægningen i praksis. Inden for den nyere landskabsfaglige planlægningslitteratur argumenteres der for en forening af den immaterielle og den materielle landskabsdiskurs, hvor den specialiserede og standardiserede ekspertviden interagerer med den lokale og konkrete viden.

I forhold til landskabskaraktermetoden betyder det en øget inddragelse af den lokale viden om landskabet og dets værdier, og det kræver en nytænkning af planlæggerrollen, samt et større fokus på hvordan og med hvad, borgerne kan bidrage i udviklingen af landskabet og varetagelsen af de landskabelige værdier.

BORGERNES ROLLE I LANDSKABSKARAKTERMETODEN

Hvis vejledningen til landskabskaraktermetoden følges, er borgernes rolle i metoden meget lille - for ikke at sige ikke eksisterende. De har mulighed for at få indflydelse på det resultat, der kommer til at fremgå af kommuneplanen ved at benytte sig af deres ret til at gøre indsigelser. Men det er ikke muligt for menigmand at få indsigt i de mange analyser og vurderinger, der ligger bag udpegningen af de værdifulde landskaber, lige såvel som det kan være svært at overskue en kommuneplan, som i nogle tilfælde fylder op omkring 2000 sider. Man kan måske ikke fremføre, at borgerne ikke har mulighed for at få indflydelse på vurderingen af landskabets værdi, men de bliver ikke ligefrem inviteret til at komme med idéer og forslag.

Som det fremgår af dette kapitel, er der mange gode argumenter for at involvere borgerne i vurderingen af landskabets værdi. Helt overordnet kan borgerne medvirke til at kvalificere metoden og dens resultat, fordi borgerne kan bidrage med en værdisætning af landskabet ud fra et lokalt perspektiv.

Borgernes kendskab til landskabet samt deres behov og ønsker til landskabets udvikling kan yderligere medvirke til, at styrke de kommunale medarbejders viden om landskabet og skabe grundlaget for en planlægning, som svarer bedre overens med borgernes ønsker og behov.

I Wilhelm rapporten beskriver Arler (2009), hvorfor borgerinddragelsen bør indgå i vurderingen af landskabet:

Dels fordi berørte og interesserede – fra både nær og fjern – kan bibringe ny viden, nye vinkler og nye betoning til tolkningen af landskaberne. Men også fordi der kan være flere forskellige, men hver for sig lige velkvalificerede opfattelser af, hvad der er de væsentligste træk ved landskabets karakter. Involvering resulterer således både i bedre informerede vurderinger og i større grad af ejerskab til resultater og anvendelser blandt de berørte. (s. 111) Samtidig er det imidlertid væsentligt, at der er tale om en metodik og procedure, der ikke giver køb på kravet om at

KAPITEL 6

lytte til kendere og eksperter. Ingen kan være tjent med at udelukke kvalificerede indspil fra den kant. (S. 128)

Arler beskriver her, hvordan en kombination af den materielle og den immaterielle dimension, hvor flere forskellige landskabsopfattelser inddrages, kan bidrage til bedre informerede vurderinger og en større grad af ejerskab til resultatet af planlægningen.

Hvis det kun er ekspertens landskabsopfattelse, som ligger til grund for beskrivelser og vurderinger af landskabet, bliver resultatet både fattigere og mere unuanceret, fordi flere aspekter af landskabets værdi ikke vil blive inddraget, og fordi eksperter risikerer at overse områder, som har betydning for lokalbefolkningen.

Som Arler (2009) også påpeger, giver borgerinddragelsen mulighed for at styrke borgernes ejerskab til planlægningen og dens resultat, men det kræver, at borgerne reelt føler, at de har haft mulighed for indflydelse, og at deres bidrag har gjort en forskel på det endelige resultat.

Borgerinddragelse kan også medvirke til at øge borgernes viden om landskabet (Antrop 2007). Denne viden er en nødvendig forudsætning for at skabe en øget bevidsthed og opmærksomhed omkring landskabet og de udfordringer, der ligger i en bæredygtig udvikling af de landskabelig værdier (Ibid).

I de tre kommuner, som indgik i min analyse af landskabskaraktermetodens anvendelse, var det kun i Roskilde Kommune, at man ikke havde gjort sig overvejelser omkring inddragelsen af borgere. Det blev ikke set som relevant at inddrage borgerne i vurderingen af landskabets værdi, fordi det med brugen af landskabskaraktermetoden og konsulentens bistand blev betragtet som en objektiv vurdering.

Alle tre kommuner ser dog en relevans i at inddrage borgernes ekspertise i form af deres viden om det lokale landskab, mens det bliver betragtet som mere problematisk og mindre relevant at inddrage de mere immaterielle aspekter af landskabets værdier - såsom borgernes tilknytning til landskabet og deres værdisætning af forskellige landskaber - fordi det gør resultatet mere subjektivt og deraf mindre kvalificeret i sagsbehandlingen.

Caspersen ser også nogle udfordringer i at inddrage borgerne i landskabskaraktermetoden, som særligt går på at opnå repræsentativitet: *Når du taler om borgerinddragelse i den her sammenhæng, så er der jo et specielt segment, som er aktivt i de her ting, og det er ikke børnefamilierne. Det er en anden type bruger. Man kan jo godt sige, at de er gråhårede næsten alle sammen og måske har specielle interesser inden for naturområdet. Så man kan spørge sig selv, hvor repræsentativt er det – er det en form for borgerinddragelse, man skal forsøge at tilstræbe, hvis det her skal have en eller anden form for repræsentativ effekt. Det er et af de store problemer ved borgerinddragelsen, at man rammer repræsentativt.*

Med baggrund i rapportens konklusioner kan der dog argumenteres for, at resultatet af landskabskaraktermetoden ikke bliver mindre kvalificeret til brug i sagsbehandlingen, fordi borgernes subjektive vurderinger indgår. Tværtimod betragtes det som en styrke, at flere landskabsopfattelser repræsenteres end blot ekspertens eller konsulentens, som ikke repræsenterer en objektiv eller neutral vurdering af landskabets værdi.

KAPITEL 6

Men Caspersen har fat i borgerinddragelsens ømme punkt, for det er ofte meget vanskeligt at sikre en bred repræsentativ deltagelse af borgerne. Hvis det kun er det gråhårede segment, der bidrager med vurderinger af landskabets værdi, bliver den viden, som opnås, ikke en spejling af de reelle forhold og ønsker og behov til landskabets udvikling.

Borgerinddragelse som en del af metoden bør dog ikke afskrives, bare fordi det er svært. For der findes mange eksempler på, at det er muligt at opnå en god og demokratisk borgerinddragelsesproces, som kan bidrage til at kvalificere og nuancere planlægningen og give borgerne et større ejerskab til og forståelse for planlægningen og dens resultat.

Set i lyset af den svære økonomiske situation, som mange kommuner nu befinder sig i, mener Caspersen, at man kan overveje at inddrage borgerne i enkeltsagsbehandlingen i stedet for en mere omfattende inddragelse af borgere som en del af landskabskaraktermetoden.

Fordelene ved at inddrage borgerne i enkeltsagsbehandling er, at det bliver mere konkret for borgerne, hvad inddragelsen sigter mod og derfor nemmere for borgerne at relatere sig til projektet. Ulemperne er, at det ikke er i alle enkeltsager, at borgerne bliver spurgt, fordi det i nogle tilfælde ikke vil blive betragtet som relevant, eller fordi der ikke er ressourcer i form af tid eller penge til at gennemføre en borgerinddragelsesproces. Erfaringer taler også for, at en stor del af borgerne deltager, fordi de er modstandere af projektet, hvilket sjældent giver de bedste forudsætninger for en konstruktiv og visionær debat omkring planlægningen.

Grunden til, at borgerinddragelsen skal indgå i landskabskaraktermetoden, er at inddrage den lokale værdisætning og den lokale viden om landskabet i beskrivelser af landskabskarakterområder og de mål og strategier, der knytter sig til dem - samt i den endelige udpegning af de værdifulde landskaber.

Igennem borgerinddragelse bliver landskabets værdi belyst ud fra et lokalt og rekreativt aspekt, og disse aspekter er essentielle for at kunne bedømme, hvorvidt landskaber kan betragtes som værdifulde. Udpegningen af de værdifulde landskaber og de retningslinjer, som følger med, er et grundlæggende fundament for landskabsplanlægningen, og de inddrages i mange sektorplaner inden for natur-, miljø-, energi- og byplanlægning. Det er derfor relevant, at borgernes værdisætning indgår som ét aspekt af landskabets værdi.

I forhold til at kunne give anbefalinger til kommunerne om hvordan borgerne bedst inddrages i landskabskaraktermetoden, vil jeg derfor i det følgende kapitel kort opridse nogle generelle retningslinjer for god praksis i forbindelse med borgerinddragelsesprocesser og give et eksempel på, hvordan borgerinddragelse er forsøgt anvendt som en del af landskabskaraktermetoden i Hillerød Kommune.

Dette skal munde ud i en række konkrete anbefalinger til kommunerne om, hvordan de ved at inddrage borgerne i landskabskaraktermetoden kan integrere den immaterielle dimension af landskabet med den materielle og herigennem forbedre metodens egenskaber som planlægningsredskab.

KAPITEL 7

DEN GODE BORGERINDDRAGELSESPROCES

I forlængelse af mine konklusioner i forrige kapitel omkring de nye krav, der stilles til landskabsplanlægningen og deraf nye rollebeskrivelser for planlæggerens og borgernes rolle i landskabskaraktermetoden, vil jeg i dette kapitel udarbejde en række anbefalinger til de kommuner, som står overfor at skulle i gang med at anvende landskabskaraktermetoden.

Igennem nye rollebeskrivelser for planlæggeren og borgerne bliver den materielle landskabsdiskurs forbundet med den immaterielle ved at sammenkoble den specialiserede og standardiserede ekspertviden med den lokale og konkrete viden. Det lyder umiddelbart ikke svært, og det er da også muligt for relativt få midler at invitere en gruppe mennesker til et borgermøde og spørge dem om, hvad de værdsætter i landskabet.

Men det er med borgerinddragelse som med mange andre af livets forhold, at resultatet ikke bliver bedre, end den indsats man ligger for dagen. Og gode borgerinddragelsesprocesser er ofte meget ressourcekrævende.

For at minimere omkostningerne gælder det derfor om at designe en målrettet proces, og dette kræver først og fremmest, at formålet med borgerinddragelsen ligger klart fra starten.

Ud fra konklusionerne i forrige kapitel, kan der udledes en række punkter, der tilsammen beskriver, hvad der udgør formålet med inddragelsen af borgere i landskabskaraktermetoden:

- At kvalificere kommunernes besluningsgrundlag i landskabsplanlægningen og den konkrete sagsbehandling ved at inddrage viden om det værdifulde landskab ud fra et lokalt perspektiv og viden om borgernes ønsker og behov til landskabets udvikling.
- At bidrage til større forståelse for planlægningens vilkår blandt borgerne og et større ejerskab til planlægningens resultat samt styrke borgernes engagement omkring beskyttelsen af de landskabelige værdier.
- At opkvalificere de kommunale medarbejders viden om kommunens landskabelige ressourcer og deres kendskab til borgernes behov og ønsker.
- At forbedre mulighederne for planlægningens gennemførelse, fordi borgerinddragelsen kan medføre en øget forståelse, tillid og accept af planlægningen og dermed mindske modstand mod planlægningens gennemførelse.
- En generel demokratistyrkelse og legitimering af kommunernes besluningsgrundlag ved at inddrage repræsentative landskabsopfattelser i vurderingen af landskabets værdi.

KAPITEL 7

Som det kan udledes fra dette formål, kan en god borgerinddragelsesproces være et værdifuldt bidrag til landskabsplanlægningen generelt og til landskabskaraktermetodens resultat som beslutningsgrundlag inden for forvaltningen af de landskabelige værdier. Men da mange kommuner nu står i en situation, hvor der skal spares på alle områder, og hvor det derfor ikke altid er den optimale løsning men nærmere den billige løsning, der er mest attraktiv, vil anbefalingerne til kommunen indeholde løsninger på en god borgerinddragelsesproces inden for økonomiske realiserbare rammer. Derfor indgår ressourceforbruget vedrørende borgerinddragelsen som en vigtig faktor.

GENERELLE KRITERIER FOR GOD BORGERINDDRAGELSE

Som beskrevet ovenfor bør en borgerinddragelsesproces tilpasses det aktuelle formål med inddragelsen, og derfor kan det være svært at komme med generelle kriterier for, hvad der karakteriserer en god proces.

Der kan dog udledes nogle få generelle kriterier, som altid bør ligge i baghovedet på de personer, der skal tilrettelægge en inddragelsesproces. Følgende kriterier for god borgerinddragelse er hentet fra mine egne erfaringer fra planlægning af og medvirken i borgerinddragelsesprocesser og fra bogen: *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making* (National Research Guidance 2008):

- **Borgerne skal have reelle muligheder for at deltage.** Dette kriterium er måske det vigtigste for at sikre en god inddragelsesproces. For at kunne opfylde dette kriterium skal borgerinddragelsen annonceres bredt, og det skal sikres, at processen finder sted på en måde, som kan sikre repræsentativitet. Borgerinddragelsen skal optimalt set ske så tidligt som muligt i planlægningsprocessen, så borgerne har mulighed for at sætte deres præg på hele processen. Endvidere skal det materiale eller de oplæg, der fremlægges, være i et sprog, som er let forståeligt for alle borgere. Facilitatorer af processen skal være åbne og lyttende overfor borgernes forslag, og de skal forsøge at skabe et forum, der inspirerer til debat og læring, og sørge for, at borgerne føler, at de trygt kan udtale sig.
- **Spillerummet for indflydelse skal være klart.** Det er vigtigt, at borgerne ved, hvad der er til diskussion, og især hvad der ikke er, og derfor skal formålet med borgerinddragelsen stå klart for borgerne. Dette kriterium er vigtigt, fordi misforståelser, om hvad borgerne har indflydelse på, kan resultere i modstand mod inddragelsesprocessen og en generel modvilje mod at inddrage i fremtidige borgerinddragelsesprocesser.
- **Emnet for inddragelsen skal være interessant og vedkommende.** For at kunne tiltrække en repræsentativ gruppe af mennesker er det vigtigt, at emnet gøres interessant og vedkommende for borgerne, så de kan se formålet med at deltage. Det er en generel erfaring, at det er sværere at tiltrække en bred gruppe af borgere, hvis emnet ikke er direkte relateret til deres hverdag. Det betyder, at det i nogle tilfælde vil være

KAPITEL 7

et spørgsmål om at vinkle emnet, så det bliver vedkommende for borgerne og i andre tilfælde, hvor emnet er af meget overordnet karakter, at det måske nærmere er interessegrupper i stedet for den almindelige borger, som processen skal tilrettelægges for.

- **Processen skal være timet og tilrettelagt.** Processen skal være gennemtænkt, så de nødvendige ressourcer, både faglige og økonomiske, er til stede for at kunne gennemføre hele processen. Processen skal desuden være timet, så resultatet kan indgå i den overordnede politiske proces.

Med disse generelle kriterier in mente vil jeg i de følgende afsnit diskutere, hvordan en borgerinddragelsesproces kan tilrettelægges for at kunne opfylde de førnævnte formål.

ERFARINGER MED BORGERINDDRAGELSE

For at styrke rapportens anbefalinger til kommunerne, om hvordan borgerinddragelse kan indgå som et led i landskabskaraktermetoden, vil andre kommuners erfaringer inden for dette område blive inddraget.

Desværre findes der ikke mange eksempler på, hvordan borgerinddragelse kan indgå i landskabskaraktermetoden. I Storbritannien, som har benyttet metoden siden 1990'erne, har man fra statslig side forsøgt at inspirere kommunerne til en øget inddragelse af borgerne med udgivelsen af et inspirationskatalog, der indeholder forskellige måder, hvorpå borgerne kan inddrages som et led i landskabskaraktermetoden. Men det har endnu ikke haft en stor effekt, og det har primært været i forbindelse med forsøgsprojekter, at borgerinddragelse har været inddraget som en del af metoden (Caspersen, bilag E).

I en dansk kontekst findes der heller ikke mange eksempler på, at kommuner har organiseret en decideret borgerinddragelsesproces som et led i landskabskaraktermetoden. På basis af mit og Ole Hjort Caspersens kendskab er det kun Morsø og Hillerød Kommune, som har gjort sig erfaringer inden for dette område.

Begge kommuners erfaringer er offentliggjort – I Morsø Kommune, fordi den var en del af PLAN09 projektet, og i Hillerød Kommune er erfaringerne med borgerinddragelse blevet beskrevet af Ole Hjort Caspersen i en engelsksproget artikel i Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography.

I kapitel 5 har jeg kort opridset, hvordan borgerinddragelsesprocessen i Morsø Kommune er forløbet, og i det følgende vil jeg med Caspersens (2009) artikel som kilde resumere den borgerinddragelsesproces, som foregik i Hillerød Kommune samt inddrage Caspersens vurdering af processen.

PROCESSEN

I forbindelse med kommunesammenlægningen af Hillerød og Skævinge Kommune i 2007 blev der udarbejdet en planstrategi under navnet VISION 2020. Som en del af VISION 2020 processen blev der organiseret et stort borgermøde, hvor ca. 150 udvalgte borgere deltog for at diskutere strategiens indhold. Deltagerne blev inddelt i ti arbejdsgrupper under hver sit tema med

KAPITEL 7

relation til den fremtidige strategi.

En af disse arbejdsgrupper skulle arbejde med landskabets tilgængelighed og kulturarv, og deltagerne i arbejdsgruppen bestod af 12 personer med repræsentanter fra Skov og Naturstyrelsen, Hillerød Kommune og forskellige interesseorganisationer orienteret mod natur, miljø, dyrebeskyttelse og de rekreative interesser.

Arbejdsgruppen blev af Hillerød Kommune præsenteret for en landskabskarakteranalyse, som var blevet udarbejdet i 2005 som et led i et feasibility-studie for en fremtidig placering af en nationalpark i Nordsjælland, og arbejdsgruppen blev bedt om at forholde sig til landskabskarakteranalysens styrker og svagheder.

For at uddybe og nuancere resultatet af landskabskaraktermetoden i forhold til landskabets kulturarv set ud fra et lokalt perspektiv samt for at inddrage nye ideer og behov til en landskabsstrategi besluttede arbejdsgruppen sig for at organisere en borgerinddragelsesproces, der skulle fungere som et supplement til landskabskaraktermetodens tredje fase – strategifasen.

Målsætningen for borgerinddragelsen var:

- At indsamle information vedrørende den lokale kulturarv, som skulle supplere landskabskarakterbeskrivelserne
- At indsamle nye ideer til den fremtidige udvikling af området, som et input til en fælles landskabsstrategi
- At skabe en større bevidsthed om den kulturhistoriske arv og om landskabskaraktermetoden
- At indsamle nye ideer til VISION 2020 processen

Borgerinddragelsesprocessen bestod af fem lokale borgermøder lokaliseret i forskellige egne af den nye storkommune for at kunne dække over et så stort område som muligt.

Borgermøderne blev annonceret igennem de lokale aviser, på plakater i byen og langs veje samt på kommunens hjemmeside, men fremmødet var ikke overvældende.

I gennemsnit var der 10-15 borgere til møderne på nær et borgermøde, hvor 40 borgere deltog. Dog blev det vurderet, at fremmødet var tilstrækkeligt for at kunne gennemføre konstruktive diskussioner og indsamle ny viden og ideer til landskabets udvikling.

Processen blev faciliteret af en medarbejder fra Skov og Naturstyrelsen, en medarbejder fra Hillerød kommune samt en ansat ved Københavns Universitet. Foruden disse deltog medlemmer af arbejdsgruppen samt en lokalpolitiker.

Borgermøderne startede med en introduktion af formålet med borgermødet samt en præsentation af landskabskaraktermetoden og landskabskarakterbeskrivelserne. Dette blev fulgt op af to workshop sessioner, hvor den første fokuserede på at indsamle ny viden om værdifulde elementer i det lokale landskab for at give en lokal vinkel på landskabskarakterbeskrivelserne. Her viste det sig, at borgerne fokuserede mest på landskabet i nærheden af deres hjem, som typisk inkluderede et eller to landskabskarakterområder.

I session to blev der fokuseret på borgernes ønsker og visioner for landskabet. I begge workshop sessioner blev borgerne inddelt i mindre grupper på 5-6 personer, som blev tildelt konkrete spørgsmål til besvarelse for at styre diskussionerne og sikre et brugbart resultat. Der blev

KAPITEL 7

også benyttet et stort kort over området, som blev brugt til at udpege særlige områder samt til at visualisere visioner for udviklingen af landskabet.

Samlet set var der en stor grad af enighed blandt borgerne med hensyn til at udpege de landskabselementer, som udgjorde en særlig værdi for landskabskarakteren, hvorimod der i session to var flere diskussioner omkring ønsker til landskabets udvikling.

Udover borgermøderne samledes arbejdsgruppen en til to gange om måneden igennem en periode på 7 måneder. Dette gav gode muligheder for at diskutere og samle op på resultaterne fra borgermøderne. Heri indgik en opdatering af landskabskarakterbeskrivelserne i forhold til de nye informationer, som var kommet frem på borgermøderne samt en registrering og digitalisering af de nye landskabselementer, der af lokalbefolkningen blev vurderet værdifulde.

I løbet af de første møder i arbejdsgruppen blev der yderligere udarbejdet en række guidelines for en fremtidig landskabsstrategi. Disse blev fremlagt på hvert borgermøde for at imødekomme nye forslag og en fælles forståelse og accept af strategien.

Hele VISION 2020 processen kulminerede i et stort fælles borgermøde med ca. 150 deltagere, hvor de 10 arbejdsgrupper fremlagde resultaterne af deres arbejde samt resultatet fra borgerinddragelsesprocessen.

RESULTATET

Resultatet af borgermøder og arbejdsgruppens arbejde var en opdatering af landskabskarakterbeskrivelserne med ny information og nye udpegninger af landskabselementer, som bidrog til en mere udførlig beskrivelse af den lokale karakter og kulturarven i landskabet.

Der blev desuden fremstillet et kort, som viste kulturarven og de rekreative værdier i landskabet.

Workshop session to gav et væsentlig bidrag til landskabsstrategien ved at opstille en række retningslinjer for den fremtidige udvikling i landskabet med fokus på de problemstillinger, der relaterer sig til byvæksten og de begrænsede adgangsforhold i landskabet. Der blev endvidere fremstillet et kort, som viste en bottom-up vision for den fremtidige udvikling i landskabet.

Det indebar blandt andet forslag til nye stier, udpegningen af områder af speciel værdi for lokalområdet, hvor en særlig pleje var påkrævet, samt en rekreativ opgradering af eksisterende landskabselementer. Samlet set bidrog resultatet af borgerinddragelsesprocessen som input til udarbejdelsen af kommunens planstrategi, hvoraf flere af forslagene fra borgermøderne og fra arbejdsgruppens arbejde blev inkluderet. Det vurderes desuden, at borgerinddragelsen bidrog med værdifulde tilføjelser til resultatet af landskabskaraktermetoden, som ikke kunne være opnået igennem almindelige ekspertanalyser af landskabet, fordi de kræver et indgående kendskab til det lokale landskab.

"The specific landscape elements and characteristics that were added to the descriptions were important to the local citizens because they contributed to the sense of the place. ...the planners would probably not have put the same degree of importance to some of the specific features as did the local stakeholders due to local narratives." (Caspersen 2009, s. 42).

Endvidere medførte borgermøderne, at der blev skabt en større bevidsthed blandt de deltagende omkring kulturarven i landskabet og landskabskaraktermetoden. Borgerinddragelsen

KAPITEL 7

bidrog også til at legitimere den landskabsstrategi, som arbejdsgruppen fremlagde for byrådet, og som indgik som input i VISION 2020 processen. Desuden fungerede diskussionerne på borgermøderne som en uformel og direkte kommunikation mellem politikere, planlæggere og borgere, hvilket også skal ses som et vigtigt resultat af borgerinddragelsesprocessen.

En af svaghederne ved borgerinddragelsen var, at den ikke var repræsentativ. Blandt deltagerne var der en overvægt af repræsentanter fra naturbeskyttelsesorganisationer og borgere med en specifik interesse i natur og kulturhistorie. Der var ingen fuldtids landmænd repræsenteret, og meget få børnefamilier. For at sikre en mere repræsentativ og effektiv borgerinddragelsesproces bør der derfor ske en mere opsøgende kontakt til de grupper, som er underrepræsenteret. En anden svaghed, der også relaterer sig til deltagerantallet, var, at borgerne fokuserede på landskabet i nærheden af deres hjem, hvilket resulterede i, at der var flere landskabskarakterområder, som ikke blev inddraget. For at sikre en lige behandling af alle landskabskarakterområder bør der derfor være flere borgermøder lokaliseret forskellige steder i kommunen.

HVORDAN INDDRAGES BORGERNE?

Hillerød Kommunes borgerinddragelsesproces var langt mere omfattende end den, som fandt sted i Morsø Kommune, men begge processer blev betragtet som værdifulde for resultatet af landskabskaraktermetoden. Dette bestyrker mig i min holdning til borgerinddragelsens værd som en del af landskabskaraktermetoden.

I Morsø Kommune indgik borgernes viden ikke direkte i det endelige resultat, men indirekte fordi den var medvirkende til at fokusere eksperternes analyser og vurderinger i marken. Der var i Morsø Kommune et stort fokus på en opkvalificering af medarbejderne, og heri ligger der mange gode erfaringer, som også vil indgå i de endelige anbefalinger til kommunen. Men i forhold til at udarbejde anbefalinger til kommunernes inddragelse af borgere som en del af landskabskaraktermetoden og i forhold til at kunne opfylde de formål med borgerinddragelsen, som blev skitseret tidligere i dette kapitel, er det i høj grad Hillerød Kommunes erfaringer, som danner baggrund for rapportens anbefalinger.

Ud fra de resultater, som borgerinddragelsen i Hillerød Kommune afstedkom, er der mange aspekter af denne borgerinddragelsesproces, som andre kommuner kunne have stor gavn af at efterfølge. Især virker det som om, at tilrettelæggelsen af borgermøderne med en grundig introduktion og de to workshopssessioner har været en succes i forhold til at indsamle ny viden om landskabets værdier og nye idéer til landskabets udvikling.

HVORNÅR SKAL BORGERNE INDDRAGES?

Ud fra Morsø Kommunes erfaringer samt de generelle kriterier for en god borgerinddragelsesproces, som anbefaler en tidlig inddragelse af borgere, kan det argumenteres for, at man i Hillerød Kommune kunne have fået endnu mere ud af at inddrage borgerne i et tidligere stadie af landskabskaraktermetoden.

I Morsø Kommune havde de gode erfaringer med at afholde et borgermøde, inden vurderingen i marken. Altså efter skrivebordsanalyserne og den foreløbige afgrænsning af

KAPITEL 7

landskabskarakterområderne i fase et, men inden feltarbejdet i vurderingsfasen.

Dette medvirkede til at øge eksperternes kendskab til landskabet og dets værdier og var dermed med til at fokusere indsatsen i marken. Netop dette behov blev også i kapitel 6 udtrykt af eksperter i Roskilde Kommune, som fandt feltarbejdet meget tidskrævende, når hun ikke på forhånd havde kendskab til landskabet. Hun kunne derfor godt se en ide i at inddrage borgerens viden for at effektivisere vurderingsfasen.

HVEM DELTAGER?

Manglen på en repræsentativ deltagelse af borgere i både Morsø og Hillerød Kommune udgjorde en stor svaghed ved borgerinddragelsesprocessen. Eksempelvis var der ikke deltagelse af fuldtids landmænd, børn og unge og børnefamilier i borgermøderne, hvilket kan have haft en indflydelse på resultatet.

Især er det vigtigt at inddrage landmænd, fordi de ofte ejer en stor andel af landskabet i kommunen. En inddragelse af landmændene vil derfor kunne medvirke til at belyse eventuelle modstridende interesser og samtidigt være med til at styrke landmændenes bevidsthed om landskabskaraktermetoden og de landskabelige værdier og deraf styrke forståelsen for planlægningen.

Det er vigtigt at gøre en ekstra indsats for at sikre et repræsentativt fremmøde, og det betyder ikke nødvendigvis, at der er behov for et stort antal deltagere. Som det også bliver anbefalet af Caspersen (2009), kan det være nødvendigt at lave et mere opsøgende arbejde, og som supplement til den mere traditionelle annoncering af borgermøder kan kommunen ringe til de deltagergrupper, som typisk er underrepræsenteret, som fx børnefamilier, unge og etniske minoriteter, og direkte invitere dem til borgermødet - eller hvis de er forhindret i at møde op foretage interviews for at sikre, at deres viden og idéer bliver repræsenteret.

Ud fra erfaringerne i Hillerød og Morsø Kommune lader det også til, at der skal gøres en ekstra indsats for at sikre landmændenes deltagelse.

I det opsøgende arbejde og i annonceringen skal der reklameres, så borgerne kan se, hvorfor det er vigtigt, at netop de også deltager. Eksempelvis kan man tage kontakt til den lokale skole og bede skolebørnene om at komme med forslag til landskabets udvikling. Ad denne vej får man både inputs fra børnene, og der bliver skabt opmærksomhed omkring emnet og det forestående borgermøde, og forældrene møder op for at se deres børn fremlægge deres projekter. For at tiltrække flere forskellige deltagere er det vigtigt at signalere i annonceringen, at borgerne inviteres til en aktiv borgerinddragelsesproces, hvor de får reel mulighed for at påvirke udviklingen af landskabet. Derfor bør man også overveje at kalde det en borgerworkshop eller et idéværksted eller alt andet end borgermøde, da borgermøder ikke giver associationer til en aktiv inddragelsesproces, men nærmere til kolde forsamlingshuse, dårlig kaffe og gråhårede mænd. Men for ikke at skabe forvirring vil jeg fortsat i denne rapport kalde dem borgermøder.

HVEM ORGANISERER PROCESSEN?

Udover at organisere en række borgermøder fordelt ud på kommunens areal etableres en arbejdsgruppe og en styregruppe, som skal stå for tilrettelæggelsen af borgerinddragelsesprocessen og opsamling og viderebehandling af informationer fra borgermøderne.

KAPITEL 7

Arbejdsgruppen består af de 2-3 medarbejdere, som skal udføre landskabskarakteranalyserne, og deres arbejde består i at klare de praktiske opgaver i forbindelse med afholdelsen af borgermøderne samt bearbejdning og opsamling af informationer fra borgermøderne.

Arbejdsgruppen udgør også en del af styregruppen, som derudover kan bestå af en lokalpolitiker, en medarbejder fra byplanlægningsforvaltningen med erfaring i borgerinddragelsesprocesser, kommunens LAG repræsentant (Lokal Aktions Gruppe), en lokal repræsentant fra Skov og Naturstyrelsen og eventuelle repræsentanter fra forskellige interessegrupper i kommunen.

Formålet med styregruppen er at forankre og skabe ejerskab for landskabskaraktermetoden og dens resultat hos gruppens deltagere, at skabe et forum for videndeling og idéudvikling vedrørende tilrettelæggelsen af borgerinddragelsesprocessen, at sikre resultatets implementering i den øvrige kommunale planlægning samt et forestå udarbejdelsen af en fælles landskabsstrategi ud fra idéer og viden indsamlet på borgermøderne.

Arbejdsgruppen deltager ved alle borgermøder, hvor den fungerer som facilitator af processen og ordstyrer/mediator. Derudover deltager også repræsentanter fra styregruppen, som også hjælper til som ordstyrer/mediator i workshopsessionerne.

HVORDAN FORLØBER BORGERMØDET?

Selve borgermødet begynder med en grundig introduktion, hvor formålet med borgerinddragelsen gøres klart, og hvor landskabskaraktermetoden introduceres. Herefter følger to workshopsessioner, hvor borgerne inddeles i mindre grupper med en ordstyrer/mediator pr gruppe. I den første workshopsession inddrages borgernes "ekspertviden" inden for deres lokalområde. Denne viden hidrører både det immaterielle og det materielle aspekt af landskabets værdi. Sessionen er fokuseret omkring at kvalificere landskabskarakterbeskrivelserne og udpegningsen af særlige områder eller landskabselementer af værdi for borgerne.

Ordstyreren/mediatoren skal sikre, at alle borgere bliver hørt, og at der er lydhørhed overfor de forskellige landskabsopfattelser, som er repræsenteret.

I workshop session to arbejdes der på at lave en fælles vision og strategi for landskabets udvikling. Det drejer sig ikke om, at borgerne skal udforme en lang ønskeliste til landskabets udvikling, men at de igennem debat finder frem til den udvikling og de værdier, som de i fællesskab finder vigtige. Ad denne vej kommer de ind på spørgsmål, der angår den fælles identitet, og så drejer spørgsmålene sig ikke så meget om, hvad de gerne vil have, men mere om hvem de er og bestræber sig på at blive (Arler 2004). Dette udgør en vigtig forudsætning for at kunne identificere, hvad der karakteriserer den lokale landskabs identitet.

I dette forum har gode argumenter frem for personafhængige præferencer en helt central plads, og det er ordstyrerens/mediatorens rolle at styre en debat, som fremmer de gode argumenter.

HVOR MANGE BORGERMØDER?

I forhold til at sikre et repræsentativt udsnit af alle borgere i kommunen og for at behandle alle landskabskarakterområder lige skal antallet af borgermøder kunne dække kommunens geografiske areal.

Erfaringerne fra Hillerød Kommune var, at borgerne fokuserede på landskabet i nærheden af

KAPITEL 7

deres hjem, og på grund af antallet af møder var der derfor landskabskarakterområder, som ikke blev behandlet på borgermøderne. I Hillerød Kommune var landskabskarakterområdernes gennemsnitlige størrelse på 16 km², og erfaringen fra borgermødet var, at hver enkelt borger behandlede et til to landskabskarakterområder.

Afhængigt af borgermødets geografiske repræsentativitet kan man estimere, at der for hvert enkelt borgermøde blev behandlet tre landskabskarakterområder.

Et lidt groft estimat er derfor, at der arrangeres et borgermøde for hver 50 km² i kommunen, men dette må i høj grad tilpasses forholdene i de enkelte kommuner og afhænger især af kommunens samlede areal og befolkningstætheden i de forskellige områder af kommunen.

RESULTATET AF BORGERMØDERNE

Resultatet af borgermøderne er en kvalificering af landskabskaraktermetoden ved at styrke landskabskarakterbeskrivelserne og landskabsvurderingen, idet at landskabets værdier betragtes ud fra et lokalt perspektiv. De lokale har en stor viden om de landskabselementer og områder, der repræsenterer en særlig værdi for lokalområdet og deraf er medvirkende til at styrke landskabets identitet.

Borgerne har også mulighed for at udtrykke deres ønsker og behov til landskabets udvikling igennem formuleringen af en fælles vision og strategi. Dette giver et direkte input til landskabskaraktermetodens tredje fase – strategifasen og til styregruppens arbejde med at udarbejde en overordnet vision og strategi for landskabets udvikling.

Borgermøderne giver også en god mulighed for at fokusere på de rekreative aspekter af landskabets værdi, da borgerne igennem deres kendskab til lokalområdet og brugen af landskabet har en stor viden om landskabets rekreative værdi eller mangel på samme.

Overordnet set betyder inddragelsesprocessen en kvalificering af landskabskaraktermetoden resultat som planlægningsredskab samt en forbedring af landskabsplanlægningen generelt igennem:

- En inddragelse af de rekreative værdier i landskabet og fokus på hvilke tiltag, der skal sættes i værk for at styrke de rekreative værdier.
- En mere detaljeret planlægning, som forholder sig til landskabets værdier i et lokalt perspektiv.
- En større viden om de forskellige interesser, der nytter sig til landskabets værdier, brugen af landskabet samt ønsker til landskabets udvikling.
- En øget bevidsthed om landskabets lokale identitet.
- En sikring af de landskabelige herlighedsværdier og lokalområdets karakteristika for at styrke områdets udvikling og tiltrækningskraft i forhold til erhvervslivet og øget bosætning
- En øget legitimering af beslutningsgrundlaget, fordi borgerne har fået reel mulighed for at præge det.

KAPITEL 7

Endvidere giver borgerinddragelsen en større forståelse blandt borgerne for planlægningens vilkår og en større bevidsthed omkring de landskabelige værdier. Dette kan medvirke til at øge den generelle tilfredshed og dermed planlægningens effektivitet samt mindske konflikter, fordi borgerne opnår en større forståelse for andres interesser. Borgerinddragelsen kan også medvirke til at mobilisere flere ressourcer, fordi borgerne igennem en øget ejerskabsfølelse overfor planlægningen selv vil medvirke til at opfylde de fastsatte mål for landskabets udvikling.

FORANKRING AF LANDSKABSKARAKTERMETODEN

I kommunernes anvendelse af landskabskaraktermetoden er erfaringen, at det i høj grad er konsulenter, som har forestået arbejdet med metoden (Caspersen 2010). Dette skyldes ofte, at kommunerne enten ikke råder over medarbejdere, som har de nødvendige kvalifikationer til at kunne anvende metoden, eller at medarbejderne ikke har tid på grund af de mange andre opgaver i forvaltningen (Ibid.).

Hvis ikke der anvendes ekstra ressourcer til at forankre resultatet i forvaltningen, kan brugen af konsulenter medføre, at medarbejderne har svært ved at anvende resultatet i planlægningen og i den konkrete sagsbehandling (Ibid.).

For at undgå denne situation er det derfor vigtigt, at forankringen af metoden prioriteres, og at anvendelsen af metoden som minimum sker i et samarbejde mellem en konsulent og kommunens medarbejdere.

Optimalt er det to til tre medarbejdere med forskellig faglig baggrund, som forestår arbejdet med at gennemføre metoden - eventuelt med opstartshjælp fra en konsulent.

Etableringen af en styregruppe skal blandt andet sikre, at landskabskaraktermetoden og de resultater, den frembringer, også forankres på politisk niveau og også uden for rådhusets vægge. Derfor skal styregruppens deltagere videreformidle resultaterne fra metoden og fra borgerinddragelsesprocessen ud i deres bagland.

Som i Morsø Kommune kan man yderligere vælge at fokusere på en opkvalificering af medarbejdere ved at arrangere en workshop med deltagelse af alle de medarbejdere, som skal gøre brug af metodens resultat. Workshopen skal dels fungere som et forum for videndeling og dels som en måde at forankre metoden blandt medarbejderne.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

På de følgende sider opsummeres, hvordan kommunerne kan inddrage borgerne som en del af landskabskaraktermetoden.

KAPITEL 7

WORKSHOP niveau

Der arrangeres en række borgermøder spredt ud over kommunens areal - det optimale er et borgermøde pr. 50 km². Borgermøderne finder sted i landskabskaraktermetodens fase et inden feltarbejdet.

Det er vigtigt at sikre et repræsentativt fremmøde, og derfor suppleres den traditionelle annoncering med mere opsøgende arbejde, for at få fat på de typiske underrepræsenterede grupper. Selve borgermødet består af en grundig introduktion og to workshop sessioner. I introduktionen forklares landskabskaraktermetoden og formålet med at inddrage borgerne:

- At kvalificere kommunernes beslutningsgrundlag i landskabsplanlægningen og den konkrete sagsbehandling ved at inddrage viden om det værdifulde landskab ud fra et lokalt perspektiv og viden om borgernes ønsker og behov til landskabets udvikling.
- At bidrage til større forståelse for planlægningens vilkår blandt borgerne og et større ejerskab til planlægningens resultat samt styrke borgernes engagement omkring beskyttelsen af de landskabelige værdier.
- At opkvalificere de kommunale medarbejders viden om kommunens landskabelige ressourcer og deres kendskab til borgernes behov og ønsker.
- At forbedre mulighederne for planlægningens gennemførelse, fordi borgerinddragelsen kan medføre en øget forståelse, tillid og accept af planlægningen og dermed mindske modstanden mod planlægningens gennemførelse.
- En generel demokratistyrkelse og legitimering af kommunernes beslutningsgrundlag ved at inddrage repræsentative landskabsopfattelser i vurderingen af landskabets værdi.

I begge workshopsessioner inddeles borgerne i mindre grupper med hver sin ordstyrer/mediator. I den første workshop fokuseres på at indsamle viden om de områder og elementer, som borgerne finder værdifulde. I session to er det borgernes ønsker til landskabets udvikling, der er centrale. Igennem debat findes frem til en fælles vision for landskabets udvikling samt hvilke handlinger og initiativer, der kan sikre denne udvikling.

ARBEJDSGRUPPE niveau

Der etableres en arbejdsgruppe, som består af de medarbejdere fra kommunen, som skal gennemføre landskabskaraktermetoden. Optimalt set er det 2-3 medarbejdere med forskellig faglig baggrund. Arbejdsgruppen skal stå for den praktiske organisering af hele inddragelsesprocessen og også fungere som facilitator og ordstyrer/mediator i forbindelse med borgermøderne. Arbejdsgruppen indgår også som en del af styregruppen og skal i denne forbindelse opsamle og bearbejde informationer fra borgermøderne til brug i styregruppen, samt samle op på styregruppens arbejde.

KAPITEL 7

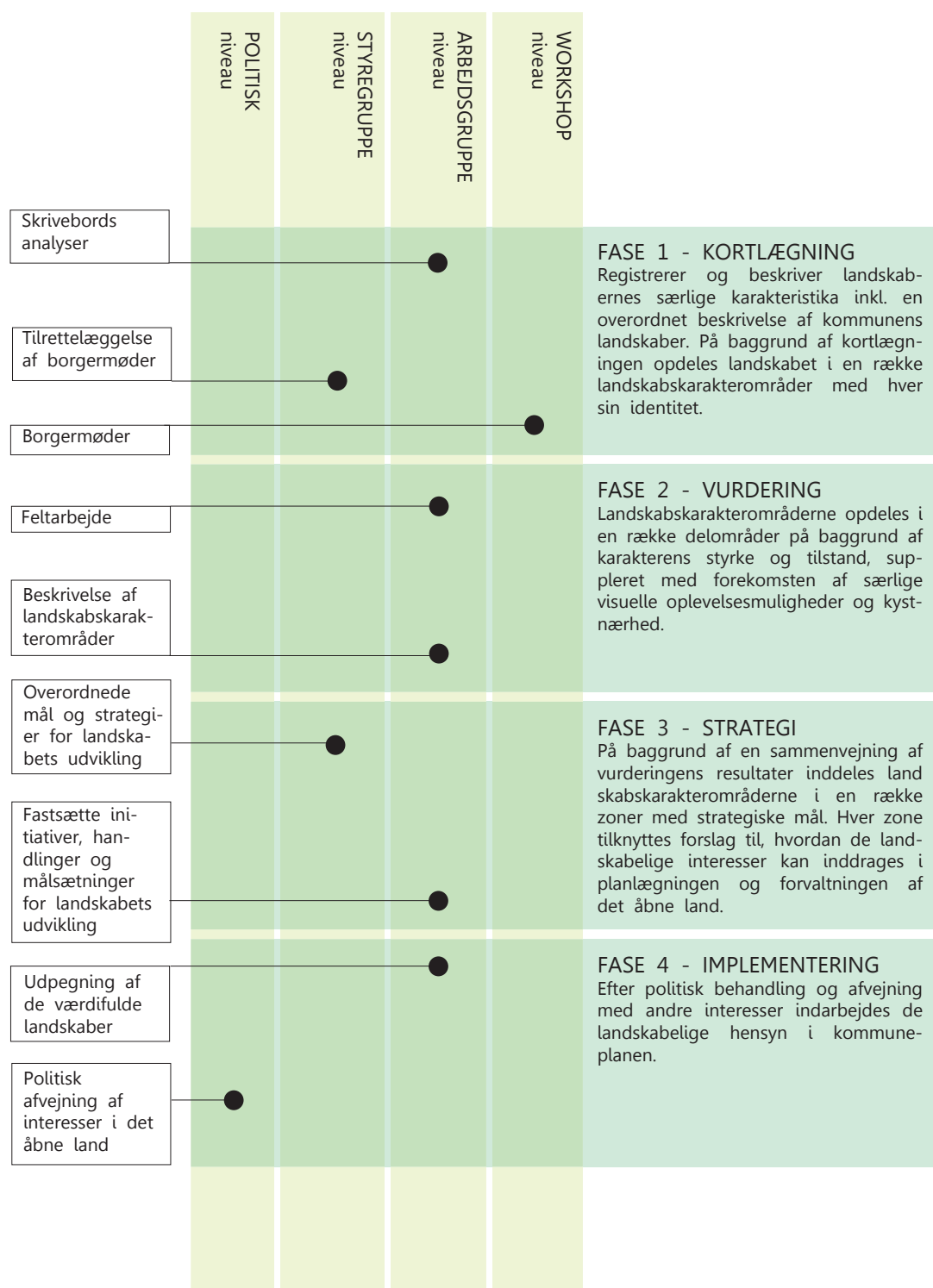
STYREGRUPPE niveau

Styregruppen består af arbejdsgruppen, en lokal politiker, en medarbejder fra byplan med erfaring inden for borgerinddragelse, en lokal medarbejder fra Skov- og Naturstyrelsen, kommunens LAG repræsentant, eventuelt en repræsentant fra den lokale landboforening samt repræsentanter fra relevante interesseorganisationer. Formålet med styregruppen er at forankre og skabe ejerskab for landskabskaraktermetoden og dens resultat hos gruppens deltagere, at skabe et forum for videndeling og idéudvikling vedrørende tilrettelæggelsen af borgerinddragelsesprocessen, at sikre resultatets implementering i den øvrige kommunale planlægning samt et forestå udarbejdelsen af en fælles landskabsstrategi ud fra idéer og viden indsamlet på borgermøderne.

POLITISK niveau

Det sidste led i landskabskaraktermetoden er politikernes overordnede afvejning af resultatet af landskabskaraktermetoden og borgerinddragelsesprocessen med de øvrige interesser i det åbne land. Efterfølgende implementeres landskabskaraktermetodens resultat i kommuneplanen, hvilket eksempelvis indbefatter: Udpegningen af de værdifulde landskaber, en fælles vision og strategi for landskabets udvikling og beskrivelser af landskabskarakteren og de mål, handlinger og initiativer, der er tilknyttet de enkelte landskabskarakterområder.

KAPITEL 7



FIGUR 11:
EN PROCESBESKRIVELSE SOM VISER, HVOR I METODEN DE FORSKELLIGE AKTØRER INDDRAGES.

KAPITEL 7

EVALUERING

For at afprøve rapportens anbefalinger har Silkeborg Kommune evalueret på rapportens konklusioner.

Silkeborg Kommune er på nuværende tidspunkt i gang med at bruge landskabskaraktermetoden og er ved at afslutte den første fase i metoden. De følger vejledningen fra Miljøministeriet og har lavet en projektplan, hvorudfra det fremgår, at borgerinddragelse ikke vil indgå som en del af metoden.

To medarbejdere fra Silkeborg Kommune - Jannie Mikkelsen og Torsten Christensen, som deltog i evalueringen af rapportens anbefalinger, er begge i gang med at anvende landskabskaraktermetoden, og de har derfor gode muligheder for at relatere anbefalingerne til deres brug af metoden.

De vurderer begge, at rapporten indeholder nogle gode pointer omkring borgerinddragelsen, og at det bestemt er relevant at inddrage borgernes vurdering af landskabet. De mener dog ikke, at inddragelsen bør indgå som en del af landskabskaraktermetoden.

Jannie Mikkelsen foreslår i stedet at inddrage borgerne efter, at landskabskaraktermetoden er afsluttet. Det har de i Silkeborg Kommune eksempelvis tænkt sig at gøre i forbindelse med en udarbejdelse af landsbyplaner, hvor det er tanken, at de lokales ønsker og behov til det omkringliggende landskab skal inddrages.

Jannie Mikkelsen mener ikke, det er relevant at inddrage borgerne i landskabskaraktermetoden, fordi man her arbejder i en regional skala, og fordi landskabskaraktermetoden er et redskab, som primært skal anvendes til at vurdere landskabets visuelle værdier, og ikke de rekreative værdier. I stedet mener hun, at man efterfølgende kan lave en rekreativ planlægning, hvor man benytter sig af en særskilt metode rettet mod at lokalisere de rekreative værdier.

Jeg har stor forståelse for, at det kan virke uoverskueligt at udvide landskabskaraktermetoden med en borgerinddragelsesproces, da det i forvejen er en meget omfattende metode. Og heri ligger der en svaghed i rapportens anbefalinger.

Det ville givetvis have været mere populært hos kommunerne, hvis rapporten havde omhandlet, hvordan man kunne reducere metodens omfang.

Jeg mener dog stadig, at borgerinddragelse som en del af landskabskaraktermetoden læner sig op af så mange gode argumenter som er fremlagt i denne rapport, at den er besværet værd.

Ved at inddrage den lokale værdisætning og de rekreative værdier på lige fod med de visuelle – og de natur/kulturbetingede værdier i den endelige udpegning af de værdifulde landskaber, får man et mere helhedsorienteret resultat.

Det rekreative aspekt og de lokales værdisætning er af så stor betydning for, hvorvidt man kan kalde landskaber værdifulde, at disse aspekter bør indgå i den endelige udpegning.

Muligheden for at inddrage disse aspekter er netop en af styrkerne ved, at det nu er kommunerne, der varetager de landskabelige interesser. Den mere lokale skala i kommunerne giver mulighed for en planlægning, som tager udgangspunkt i de reelle lokale forhold samt mulighed for at opnå en helhedsorienteret planlægning med en bedre integration af de forskellige sektorinteresser og deraf bedre mulighed for at forstå forholdet og interaktionen mellem dem.

KAPITEL 8

KONKLUSION

Som følge af kommunalreformen i 2007 med kommunernes overtagelse af landskabsplanlægningen anbefales det af Miljøministeriet, at alle kommuner anvender landskabskaraktermetoden, når udpegningsgrundlaget fra amternes udpegnings af de værdifulde landskaber skal opdateres til den kommunale skala.

På baggrund af Miljøministeriets anbefaling kan man forvente, at en stor del af kommunerne vil gøre brug af landskabskaraktermetoden. Derfor er det relevant at se nærmere på metoden og de bagvedliggende rationer og værdier, som vil komme til at præge landskabets udvikling og planlægning i de nye kommuner. Med dette udgangspunkt har den følgende problemformulering guidet denne rapport:

At analysere hvorvidt landskabskaraktermetoden er et hensigtsmæssigt planlægningsredskab i forhold til at kunne håndtere de kommunale planlægningsmæssige udfordringer i forvaltningen af de landskabelige værdier.

Et omfattende litteraturstudie af den samfundsmæssige udvikling af betydning for landskabet - herunder en gennemgang af den planlægningsmæssige udvikling af forvaltningen af de landskabelige værdier - ledte til en opstilling af en række planlægningsmæssige udfordringer for de nye kommunale forvaltninger inden for landskabsområdet.

Disse udfordringer gav et indblik i det planområde, hvor landskabskaraktermetoden skal virke, og udgjorde derfor et godt grundlag for at kunne diskutere metodens egenskaber som planlægningsredskab.

En væsentlig del af landskabskaraktermetoden omhandler vurderingen af landskabets værdi, og dette har været et centralt tema i denne rapport.

Igennem et litteraturstudie inden for landskabsplanlægningsgenren blev det belyst, hvordan landskabsbegrebets udvikling har medført nye anbefalinger i forhold til vurderingen af det værdifulde i landskabet. Set i et historisk lys er det den *materielle* diskurs, som har domineret landskabsplanlægningen med en vægtning af objektive ekspertanalyser, som fokuserer på landskabets visuelle – og natur/kulturbetingede værdier.

Denne diskurs finder sin modvægt i den *immaterielle* diskurs, der dominerer inden for mere socialvidenskabelige studier af landskabet. Her er det tolkningen af landskabet som vægtes, samt menneskers emotionelle og funktionelle tilknytning til forskellige steder og de værdier og meninger, de tillægger landskabet.

Selvom de to diskurser bunder i væsensforskellige forskningstraditioner, argumenterer litteraturen for en forening af den materielle og den immaterielle diskurs i praksis, fordi de til trods for

KAPITEL 8

forskelligt udgangspunkt er tæt forbundet, og fordi en forening kan medvirke til en mere bæredygtig udvikling af landskabet.

En forening af de to diskurser i praksis vil betyde store udfordringer for planlægningen, fordi det kræver, at forskellige opfattelser og repræsentationer af landskabet - herunder almindelige borgeres værdisætning - inddrages i analyser og vurderinger af landskabets værdi.

Denne inddragelse bliver også betragtet som en legitimering af vurderingen af landskabet, fordi ekspertens vurderinger ikke er objektive eller neutrale - men repræsenterer en særlig diskurs og magtstruktur - og derfor ikke bør stå alene.

EN METODE MED MANGLER

Litteraturstudiet af den mere teoretisk funderede planlægningslitteratur gav et godt fundament for at fokusere og strukturere min analyse af landskabskaraktermetoden og dens anvendelse i praksis.

Igennem en analyse af vejledningen til landskabskaraktermetoden samt en analyse af interviews med tre udvalgte kommuners anvendelse af metoden ønskede jeg at finde ud af hvilke diskurser, metoden formidler.

Resultatet viste, at både vejledningen og kommunernes anvendelse af vejledningen repræsenterer en stærk tilknytning til den materielle diskurs, hvilket blandt andet betyder, at inddragelse af forskellige landskabsopfattelser samt værdisætningen af landskabet ud fra et lokalt perspektiv ikke indgik i metoden eller i kommunernes anvendelse af metoden.

At dette er en svaghed ved metoden, viste sig igennem en diskussion af de planlægningsmæssige udfordringer sammenholdt med landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab.

I stort set alle de udfordringer, som blev diskuteret, ville en inddragelse af den immaterielle dimension have været en væsentlig forbedring af landskabskaraktermetodens egenskaber som planlægningsredskab. Det gælder eksempelvis i forhold til at kunne styrke landskabets identitet, at kunne integrere forskellige interesser i planlægningen og at kunne støtte op om et multifunktionelt og bæredygtigt landskab, der svarer overens med de ønsker og behov, der stilles fra de mennesker, som bor og lever i landskabet.

Kommunernes brug af landskabskaraktermetoden skal dog ses som en klar forbedring af udpegningsgrundlaget for de landskabelige værdier sammenlignet med det udpegningsgrundlag, som blev anvendt i regionplanlægningen.

Styrken ved metoden ligger blandt andet i den helhedsorienterede tilgang, hvor alle faser i forvaltningen af de landskabelige værdier indgår, samt i de mere detaljerede beskrivelser af hele kommunens landskabsressource igennem beskrivelser af landskabskarakterområder. Men metoden udnytter ikke det fulde potentiale i kommunalreformen, fordi den ikke tager udgangspunkt i de lokale forhold, og fordi den ikke til fulde udnytter mulighederne for at sammenkoble by- og landskabsplanlægningen. Hertil kræves en inddragelse af en lokal værdisætning af landskabet samt en inddragelse af de ønsker og behov, der stilles til landskabet.

KAPITEL 8

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

I mine anbefalinger til kommunerne foreslår jeg en borgerinddragelsesproces, som indebærer, at der arrangeres en række borgermøder/workshops, som skal sikre deltagelsen af et repræsentativt udsnit af kommunens befolkning.

Igennem borgerinddragelsesprocessen og etableringen af en styregruppe sikres en bred forankring af landskabskaraktermetoden og dens resultat hos relevante medarbejdere i kommunen, lokalpolitikere, interesseorganisationer, Skov- og Naturstyrelsen og de borgere, som deltager i processen. Denne proces bidrager også til at give deltagerne en større viden, forståelse og et større ejerskab for planlægningen og for de tiltag, der kræves for at kunne sikre bevaringen af de landskabelige værdier.

De helt konkrete resultater af en borgerinddragelsesproces er, at beskrivelser af landskabskarakterområder med tilhørende målsætninger og strategier får tilføjet en immateriel dimension igennem de lokales værdisætning af landskabet samt deres udtrykte behov og ønsker til landskabets udvikling. Informationerne fra borgermøderne indgår ligeledes i en fælles vision og strategi for landskabets udvikling, som styregruppen står for at strikke sammen.

Resultatet af borgerinddragelsesprocessen bevirker, at flere forskellige landskabsopfattelser kommer i spil, hvilket er med til at legitimere den endelige udpegning af de værdifulde landskaber og sikre, at den lokale værdisætning og de rekreative værdier indgår på lige fod med de visuelle – og de natur/kulturbetingede værdier.

Udfordringen består i at opnå en repræsentativ deltagelse af kommunens befolkning, og dette vil kræve en ekstra indsats i form af et mere opsøgende arbejde. Derudover kræver tilrettelæggelsen af en borgerinddragelsesproces mange forskellige kompetencer, som ikke er direkte relateret til den landskabsfaglige eksperterrolle, som efterspørges i landskabskaraktermetoden. Det kræver særlig viden at skulle facilitere idéudviklingsprocesser, mediere mellem interessekonflikter samt arbejde med kommunikationsstrategiske overvejelser i forhold til forskellige målgrupper.

Derfor bør landskabsplanlæggere søge at styrke deres kompetencer i forhold til rollen som facilitator af borgerinddragelsesprocesser. Eksempelvis igennem et øget samarbejde med byplanlægningsafdelingen i kommunen eller eksterne konsulenter.

Men den allerstørste udfordring ligger i at sikre de nødvendige ressourcer til at kunne gennemføre en borgerinddragelsesproces som en del af landskabskaraktermetoden. Den svære økonomiske situation, som mange kommuner befinder sig i, betyder, at der skal meget gode argumenter på banen for at overtale politikere og den kommunale ledelse til at afsætte de ekstra ressourcer, som en udvidelse af landskabskaraktermetoden vil kræve.

I denne rapport er der blevet præsenteret stærke argumenter for at inddrage de lokales værdisætning af landskabet samt deres ønsker og behov til landskabets udvikling. Men på trods af de gode argumenter tror jeg ikke, at man vil se mange kommuner benytte sig af anbefalingerne i den nærmeste fremtid. Dette skyldes dels de små offentlige budgetter og dels det faktum, at anvendelsen af landskabskaraktermetoden i forvejen er en stor afskrivning for kommunerne. Men det skyldes også udbredelsen af den materielle diskurs, som virker til at have godt fat i den kommunale landskabsplanlægning og ligeledes i de anbefalinger, som kommer fra

KAPITEL 8

Miljøministeriet. Så længe staten ikke støtter op om en inddragelse af den mere immaterielle dimension i landskabsplanlægningen, tror jeg heller ikke, at vi skal forvente mange initiativer på den front fra de i forvejen meget pressede kommuner.

ANBEFALINGER TIL MILJØMINISTERIET...

I seniorforsker Ole Hjort Caspersens artikel omkring erfaringerne med at inddrage borgerne i landskabskaraktermetoden i Hillerød Kommune (Caspersen 2009) skriver han, at der er behov for at udvikle metoder for, hvordan borgerinddragelse kan fungere som en integreret del af landskabskaraktermetoden. Jeg mener, at udviklingen af disse metoder bør komme fra Miljøministeriet som en tilføjelse til den vejledning til metoden, som ministeriet præsenterede i 2007. I Storbritannien, hvor man i mange år har anvendt landskabskaraktermetoden, har staten udarbejdet et idékatalog, som beskriver en række principper for borgerinddragelse, og som præsenterer mange idéer til forskellige borgerinddragelseskoncepter. Ifølge Ole Hjort Caspersen har udgivelsen af idékataloget ikke haft en stor effekt, da der ikke ses mange eksempler på, at borgerinddragelse har fundet sted som en del af landskabskaraktermetoden.

Den største årsag til dette skyldes formentlig det ressourceforbrug, som knytter sig til en borgerinddragelsesproces. Her til kan det for kommunerne virke som en uoverskuelig opgave at skulle tilrettelægge en borgerinddragelsesproces ud fra idékataloget - blandt andet fordi det ikke giver konkrete anvisninger på, hvad der skal gøres og hvilke ressourcer, de forskellige inddragelsesprocesser kræver.

Jeg mener i stedet, at et "idékatalog" bør indeholde nogle få velvalgte og konkrete eksempler på, hvordan en borgerinddragelsesproces har fundet sted. Hvad er der blevet gjort? Hvilke resultater har det medført? Og hvilke ressourcer er der blevet brugt?

Ad denne vej vil det være mere overskueligt for kommunerne at se, hvad de konkret kan få ud af en borgerinddragelsesproces samt danne sig et overblik over, hvor mange ressourcer der skal afsættes.

I foråret 2010 har Kommunernes Landsforening afholdt et kursus, hvor seks kommuner i samarbejde med en række eksperter har arbejdet på at videreudvikle landskabskaraktermetoden, så den gøres mere operationel og mindre ressourcekrævende at bruge. Kurset er blevet oprettet, fordi mange kommuner har udtrykt et behov for en mere enkel metode.

Det er vigtigt at lytte til de behov og problemstillinger, som kommunerne oplever, men det er samtidigt også vigtigt at forsøge at inspirere kommunerne til at gøre brug af nye metoder. Dette har jeg i denne rapport givet mit bidrag til, og det, håber jeg, kan gøre gavn.

REFERENCER

Agger P (2006): Wilhjelmudvalgets anbefalinger set i lyset af kommunalreformen, i: AB Frostholt, J Geldmann, A Gideon, KS Hammer & S Rahbek (ed.), *Wilhjelm+5, Naturreform? – naturforvaltning, kommunalreformen og fremtiden*, København: Danmarks Naturfredningsforenings studenterkomite, pp. 23-38.

Alumäe H, Printsman A, Palang H (2003): Cultural and historical values in landscape planning: local's perception, i: H Palang & G Fry (eds) *Landscape Interfaces*, pp. 125-146, Kluwer Academic publishers, Dordrecht.

Andersen I (1999): *Den skinbarlige virkelighed - om valg af samfundsvidenskabelige metoder*. København: Samfundslitteratur.

Anker HT, Caspersen OH & Primdahl J (2002): *Offentlige områdeudpegninger i jordbrugslandskabet*, København: Miljøministeriet, Skov og Landskab.

Antrop M (2000): *Changing patterns in the urbanized countryside of Western Europe*. Landscape Ecology, Vol. 15, pp. 257 – 270

Antrop M (2003): Continuity and change in landscapes. i: Ü Mander, M Antrop (eds) *Multifunctional Landscapes - continuity and change*, Southampton: WITpress, pp. 1-14.

Antrop M (2005): From Holistic landscape synthesis to transdisciplinary landscape management, i: B Tress, G Tress, G Fry & P Opdam (eds) *From Landscape Research to Landscape Planning - Aspects of Integration, Education and Application*, Springer Verlag pp. 27-50

Antrop M (2007): Cultural landscape paths in a polarized Belgium. i: B Pedroli, A Van Doorn, G De Blust, ML Paracchini, D Washer & F Bunce (eds) *Europe's living landscapes. Essays exploring our identity in the countryside*, pp. 145-158 Wageningen, KNNV Publishing.

Arler F (2000): Bæredygtighed og naturkvalitet, i: J Holten-Andersen, T Pedersen, N Stensen, H Christensen, S Manninen (eds) *Dansk Naturpolitik - i bæredygtighedens perspektiv*, København.: Naturrådet 2000, pp. 36-50. Citeret d. 8. maj 2010, tilgængelig på: <http://www.naturraadet.com/udgivelser/Naturraadet%20temarapport%20202000%20-%20i%20baeredygtighedens%20perspektiv.pdf>

Arler F (2004): *Er det rimeligt, at borgerne inddrages i miljøpolitikken?*, Global økologi, Årgang 11, Nr. 3, Citeret d. 21. maj 2010, tilgængelig på: http://people.plan.aau.dk/~arler/manuskripter/FA.%20Borgerinddragelse.%20Global%20%C2%9Dkologi%20nr3_4_2004_tema14_15.pdf

REFERENCER

Arler F (2008): A true landscape democracy. i: S Arntzen & E Brady (eds) *Humans in the land*. Oslo: Unipub

Arler F (2009): Landskab og natur, kvalitet og demokrati. i: M Dam, A Gideon, PS Jørgensen, ML Krawack, RJ Monberg, M Skouw-Rasmussen & C Aagaard (eds) *Wilhelm+7 Naturen og samfundet i det åbne land - en ny dagsorden*. København: Danmarks Naturfredningsforenings studenterkomite, pp. 99-130.

Bastian O, Lütz M, Röder M & Syrbe RU (2006): The assessment of landscape scenarios with regard to landscape functions, i: BC Meyer (ed) *Sustainable Land Use in Intensively Used Agricultural Regions*, Wageningen: Landscape Europe, pp. 15-22.

Bell S (1999): *Landscape - Pattern, Perception and Process*, London: E & FN Spon, Taylor & Francis Group.

Bloch-Petersen M, Strunge B (2008): *Bynære landskaber i Viborg Kommune - Metodebeskrivelse og evaluering af oplevelsesværdikortlægning og landskabskarakterkortlægning ved Viborg og Møldrup*. Notat. [Citeret 6/5 2010]. Tilgængelig på: http://byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/NR/rdonlyres/6D38BBA8-AFA6-4C1C-95FD-327B94995E5B/0/20080908_ViborgEvalueringPlan09.pdf

Brandt J, Vejre H. (2004): *Multifunctional Landscapes Volume I - Theory, Values and History*, Southampton: WITpress.

Brandt J, Primdahl J (2005): *Landskabet og de administrative strukturer*. Landskabsøkologiske skrifter, årgang 19, pp. 3-18

Buijs AE, Pedrolì B, Luginbühl Y (2006) *From hiking through farmland to farming in a leisure landscape: changing social perceptions of the European landscape*, Landscape Ecology, vol. 21 pp. 375-389, Springer, Citeret d. 15. april 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Caspersen OH, Høll A, Nellemann V & Sørensen AG. (2001): *Landskabsvurdering - en undersøgelse af internationale og danske metoder*. København: Wilhjelmudvalget, Skov og Landskab for Skov og Naturstyrelsen

Caspersen OH (2009): *Public participation in strengthening cultural heritage: The role of landscape character assessment in Denmark*, Danish journal of geography, vol. 109 nr. 1, pp. 33-45. Citeret d. 23. maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Caspersen OH (2010) Seniorforsker ved Skov & Landskab. (Pers. komm.)

REFERENCER

Christoffersen H (2002): *De danske landområder og jordbruget*. København: AKF Forlaget.

Christoffersen H (2003): *Det danske bymønster og landdistrikterne*. København: AKF Forlaget.

Cosgrove D (2003) Landscape: ecology and semiosis, i: H Palang & G Fry (eds) *Landscape Interfaces*, pp. 15-20, Kluwer Academic publishers, Dordrecht.

Council of Europe (2000). European Landscape Convention - Explanatory report, citeret 7. maj 2010, tilgængelig på: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/176.htm>

Dam VF (2000): Revealed and stated preferences for rural living. Evidence from the Netherlands, i: T Haartsen, P Groote, P Huigen (eds) *Claiming Rural Identities. Dynamics, contexts, policies*, Holland: Van Gorcum Ltd. pp. 80-91.

Daniel, TC: (2001): *Whither scenic beauty? Visual landscape quality assessment in the 21st century*. Landscape and urban planning. Vol. 54, pp. 267-281. Citeret d. 15. maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database.

Dansk landbrug (2008) Citeret 10. marts 2010, tilgængelig på: <http://www.danskladbrug.dk/NR/rdonlyres/C171693F-CA56-4561-BE98-D124388CECFA/0/Landbrugetsstrukturudvikling.pdf>

Eisenhauer BW, Krannich RS, Dlahna DJ (2000): *Attachments to special Places on Public Lands : An Analysis of Activities, Reason for Attachments, and Community Connections*. Society & Natural Resources, Vol. 13, pp 421-441. Citeret d. 17. april 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Europarådet (2000): *Den Europæiske landskabskonvention*. Oktober 2000. Strasbourg. Dansk version [citeret 17 marts 2010, tilgængelig på: www.blst.dk/NR/...69B1.../EuropiskLandskabskonvention.pdf

Gifford R, Donald WH, Muller-Clemm W, D'Arcy JR, Shaw KT (2000): *Decoding modern architecture: A lens model approach for understanding the aesthetic differences of architects and laypersons*. Environment & Behavior, Vol. 32, pp. 163-87. Citeret d. 9. maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Framke W (1989) *Landskabsopfattelse, landskabspræferencer og landskabsplanlægning i Danmark, Naturopfattelse og landskabsæstetik*. Århus Universitetsforlag.

REFERENCER

Hansen-Møller J (1999): Værdier i landskabsplanlægningen, i: N Kærgård & T Wiborg (eds) *Fremtidsperspektiver i landbruget - bløde værdier og økonomi*, København: Jordbrugsforlaget, pp. 93-99.

Hubbard P (1994) *Professional vs lay tastes in design control— An empirical investigation*. Planning Practice and Research, Vol. 9, No. 3, pp 271-87, Citeret d. 9. maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Hunziker M, Buchecker M, Hartig T (2007) Space and place – Two Aspects of the Human-landscape Relationship, i: F Kienast, O Wildi, S Ghosh (eds) *A Changing World ,Challenges for Landscape Research*, pp. 42-67. Dordrecht: Springer.

Højberg H (2004) Hermeneutik, i: L Fuglsang & P Bitsch Olsen (eds) *Viden-skabsteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer*, pp. 309-348, Roskilde Universitetsforlag

Johansson TD (2000): Aktører i kommunikationslandskabet, i: PG Møller, P Holm & L Rasmussen (eds) *Aktører i Landskabet*. Odense: Odense universitetsforlag.

Jones M (2003): The concept of cultural landscape: discourse and narratives, i: H Palang & G Fry (eds) *Landscape Interfaces*, pp. 21-52, Kluwer Academic publishers, Dordrecht.

Jones M (2006): *Landscape, law and justice - concepts and issues*. Norsk Geografisk Tidsskrift Norwegian Journal of Geography, Vol. 60, pp. 1-14. Oslo, citeret d. 3. maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database.

Jørgensen MW & Phillips L (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. København: Samfundslitteratur

Kristensen L, Primdahl J, Vejre H (2004): *Det åbne lands planlægning - aktuelle problemstillinger og udfordringer*. Tidsskrift for Landøkonomi, årgang 191, nr. 3, pp. 23-31. Det Kgl. Danske Landshusholdningsselskab.

Kristensen L, Primdahl J. (2006): Planlægning i det åbne land efter kommunalreformen, i: AB Frostholt, J Geldmann, A Gideon, KS Hammer & S Rahbek (eds) *Wilhelm+5, Naturreform? – naturforvaltning, kommunalreformen og fremtiden*. København: Danmarks Naturfredningsforenings studenterkomite, pp. 39-52.

Kvale S (1994): *InterView, En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels forlag.

REFERENCER

Livingstone DN (1992): *The geographical tradition: Episodes in the history of a contested discipline*. Oxford: Blackwell.

Miljøministeriet (2006): *Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009*. Citeret d. 14. maj, 2010, tilgængelig på: <http://www2.sns.dk/udgivelser/2006/87-7279-752-5/pdf/87-7279-752-5.pdf>

Miljøministeriet (2007): *Vejledning om landskabet i kommuneplanlægningen*. Citeret d. 6. april 2010, tilgængelig på: <http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/EEA6B47C-9D42-4B18-807B-F117D85188DA/45835/Vejledningenilandskab1.pdf>

Moore-colyer R & Alister S (2005): *What Kind of Landscape Do We Want? Past, Present and Future Perspectives*. Landscape Research, vol. 30, pp 501 – 523. London: Routledge.

Muir R (2003): *On change in the landscape*. Landscape Research, årgang 28, nr. 4, pp. 383-403. Citeret d. 15. marts 2010, tilgængelig på Elsevier B.V. Database

National Research Guidance (2008): *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. T Dietz & PC Stern (eds). Washington DC: The National Academies Press

Nellemann V, Willeberg KL og Sveistrup N (2000): *Helhedsorienteret planlægning for det åbne land – en eksempelsamling*, Skov og Landskab. København.

Nellemann V, Abildtrup J, Gylling M, Vedterager C (2004): *Landbrugsbygninger, landskab og lokal områdeplanlægning - metoder til landskabskaraktervurdering og økonomivurdering*. Rep. 23, Skov og Landskab

Næss P & Jensen OB (2000): *Boliglokalisering og transport i Frederikshavn*. Skriftserie nr. 256. Aalborg: Aalborg Universitet.

Olwig K (1995): Landskabets dobbeltgænger – Det gamle nordiske landskab og landskabet som scenebillede, i: V Etting (ed.) *På opdagelse i Kulturlandskabet*. København: Gyldendal pp. 226-240.

Olwig K (2007): *The Practice of Landscape 'Conventions' and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention*. Landscape Research, Vol. 32, No. 5, 579 – 594. Citeret d. 3. maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database.

Palang H & Fry G (2003): Landscape interfaces, i: H Palang & G Fry (eds) *Landscape Interfaces*. pp. 1-14. Kluwer Academic publishers, Dordrecht.

REFERENCER

Roe M (2007): Landscape and sustainability: An overview, i: JF Benson & M Roe (eds) *Landscape an sustainability*, pp. 1-15. London: Routledge

Scazzosi L (2004): *Reading and assessing the landscape as cultural and historical heritage*. Landscape Research, Vol. 29, No. 4, pp. 335 – 355. Citeret d. 3 maj 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database.

Sehested K (2003): Nye planlæggerroller i byens netværksstyring, i: K Sehested (ed) *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. Akademisk Forlag.

Selman PH (2006): *Planning at the landscape scale*. New York: Routledge

Stahlschmidt P (2001): *Metoder til Landskabsanalyse. Kortlægning af stedets karakter og potentiale*. Grønt Miljø

Stedman RC (2003): *Is It Really Just a Social Construction?: The Contribution of the Physical Environment to Sense of Place*. Society and Natural Resources, Vol. 16, pp. 671–685, Taylor & Francis. Citeret d. 18. april 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Swanwick C (2004): The Assessment of Countryside and Landscape Character in England: An Overview. i: K Bishop & A Phillips (eds) *Countryside planning: new approaches to management and conservation*, pp. 109-122. London, Earthscan.

Toft P & Pedersen EO (2004): Positivism:erfaringsbaseret viden formuleret i en logisk sprogform, i: L Fuglsang & P Bitsch Olsen (eds) *Vidensteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer*, pp. 55-78, Roskilde Universitetsforlag

Tuan Y (1977): *Space and Place: The Perspective of Experience*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Williams D, Stewart S. (1998): *Sense of place: An elusive concept that is finding a home in ecosystem management*. Journal of Forestry, Vol. 2 pp. 18-23. Citeret d. 17 april 2010, tilgængelig på Elsevier BV Database

Witt H, Rolandsen SE (2008): *På vej mod Kommuneplan 2009*, BYPLAN, 60. årgang, nr. 2, pp. 8-17, Dansk Byplanlaboratorium.

BILAG A

INTERVIEWGUIDE

BILAG B

INTERVIEW
MORSØ KOMMUNE

BILAG C

INTERVIEW
RINGSTED KOMMUNE

BILAG D

INTERVIEW
ROSKILDE KOMMUNE

BILAG E

INTERVIEW
OLE HJORT CASPERSEN

BILAG A

INTERVIEWGUIDE TIL KOMMUNERNE

- Hvad er din uddannelse og stilling og hvilke områder/opgaver arbejder du normalt med?
- Hvad er ud fra din mening de største udfordringer for den kommunale planlægning af landskabsområdet?
- Er resultaterne af landskabskarakterkortlægningen et godt redskab til at kunne håndtere de planlægningsmæssige udfordringer?
- Hvad har din rolle været i processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden? hvornår har i udført analyserne og vurderingerne – er i færdige med alle faser
- Hvad har formålet været med at anvende landskabskaraktermetoden?
- Hvad har du oplevet som værende de største styrker og svagheder ved landskabskaraktermetoden?
- Hvorvidt har i holdt jer til den fremgangsmåde som er foreslået i vejledningen – og hvordan har det været at arbejde ud fra vejledningen?
- Har i gjort brug af konsulenter?
- Er der nogle ting i ville gøre anderledes i dag, hvis i skulle bruge landskabskaraktermetoden i dag?
- Har i anvendt nogle former for borgerinddragelse/inddragelse af lokal viden/inddragelse af interessenter i løbet af processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden?
 - Hvis ja:
 - Hvad var jeres overvejelser omkring inddragelsen?
 - Hvad har formålet været med inddragelsen?
 - Hvordan har forløbet været? (I hvilke faser af metoden, hvem er inddraget, hvordan er der rekrutteret, har det været en ressourcekrævende proces)
 - Hvad har borgerinddragelsen bidraget med
 - Ville du gøre noget anderledes med hensyn til inddragelsen af borgere i processen hvis du kunne gøre det om? /gode råd til andre kommuner?

BILAG A

- Hvis nej:
 - Havde i gjort jer nogle overvejelser omkring hvorvidt i skulle inddrage borgere/lokal viden i processen?
 - Hvad var årsagerne til at i valgte ikke at anvende borgerinddragelse?
 - Ville i have valgt anderledes i dag hvis i kunne gøre det om?
- Hvad mener du om inddragelsen af subjektive vurderinger af landskabets værdi i landskabskaraktermetoden?
- Tror du at resultatet af analyser og vurderinger havde været de samme hvis en anden person måske med en anden faglig baggrund havde udført analyser og vurderinger?
- Er det muligt/ønskeligt at forsøge at forholde sig objektivt til landskabets værdi?
- Hvad mener du, at i som "eksperter" kan bidrage med i forhold til vurderingen af landskabets værdi?
- Er det væsentligt at inddrage andres vurderinger af landskabets værdi?
 - Eksempelvis de mennesker som bor i det pågældende område?
- Har du erfaringer med at inddrage borgernes subjektive vurderinger af et område? - eksempelvis deres tilknytning til specielle steder, deres vurdering af oplevelsesrige steder/et områdes særlige betydning, deres værdisætning af forskellige områder?
- Hvilke fordele og ulemper kan du se ved at inddrage borgernes subjektive vurderinger af landskabet?
- Har du nogle afsluttende betragtninger eller erfaringer?

BILAG B

INTERVIEW MED KIRSTINE KJÆR FRA MORSØ KOMMUNE

Gennemført d. 23. april 2010

OBS! Der skete en fejl i optagelsen af interviewet, så Kirstine Kjær har efter interviewet suppleret med mere udførlige besvarelser af nedenstående spørgsmål pr mail.

Hvad er din uddannelse og stilling og hvilke områder/opgaver arbejder du normalt med?

Landskabsarkitekt ansat som landskabsplanlægger

Hvad har din rolle været i processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden?

Kommunens tovholder/projektleder, sammen med Niras' projektleder. Gennemførelsen af LKM – registrering, analyse, landskabskarakterbeskrivelser, GIS, formidling til kolleger og politikere

Hvad har du oplevet som værende de største styrker og svagheder ved landskabskaraktermetoden?

Metoden er noget tung at bruge, svært tilgængelig, åben for fortolkning. Metoden/resultatet giver et godt grundlag for og redskab til sagsbehandling, herunder argumentation

Har i anvendt nogle former for borgerinddragelse/inddragelse af lokal viden/inddragelse af interessenter i løbet af processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden?

Vi holdte et opstartsmøde med Natur og miljø afdelingen for at afklare styrker og svage steder i landskabet – kaldet lokale landskabsbilleder - og har gentaget seancen med udvalgte borgere . Landdistriktsrådet udpegede ca. 20 personer bosiddende på Mors – mange forskellige fagligheder og mange forskellige vinkler repræsenteret: kunstnere, forfattere, formand for turistrådet, naturvejledere og andre (særligt mennesker, som måske kunne bidrage med andre vinkler end de vinkler, som medarbejderne i Natur og Miljø har) for at få information om landskabets styrkeområder – det verificerede egentlig bare hvad vi havde fundet ud af i Natur og Miljø.

Hvordan har forløbet været? (I hvilke faser af metoden, hvem er inddraget, hvordan er der rekrutteret, har det været en ressourcekrævende proces)

På et stort kort pegede de ud, hvor er de særlige steder var, hvad er positivt og negativt.

Hvad har borgerinddragelsen bidraget med?

Resultaterne fra de to møder blev beskrevet på faktaark, som sammen med faktaark, der indeholdt viden om landskabets kulturhistorie, natur, geologi og turisme, blev anvendt inden feltbesigtigelserne og gav et fokus for analyser og vurderinger i felten.

BILAG B

Så på den måde har faktaarkene bare været en del af processen – de har været gode.

Hvad var jeres overvejelser omkring inddragelsen?

I forbindelse med kommunalreformen blev der fra flere sider udtrykt tvivl om, hvorvidt kommunerne kunne løfte opgaven med forvaltningen af det åbne land med en hensigtsmæssig balance mellem benyttelse og beskyttelse, og ikke blot tilgodese erhvervslivets interesser på bekostning af beskyttelsesinteresserne. I Morsø kommune har vi været meget opmærksomme på, at vi i forvaltningen af det åbne land har fokus på at bevare kvaliteterne. De landskabelige kvaliteter på Mors er øens måske største aktiv, ikke mindst set i et fremadrettet perspektiv og i forbindelse med strategien om at sætte fokus på Mors som ferie-fritidsdestination. Det gælder om at bevare kvaliteterne for at kunne bruge dem som aktiv.

Hvad har formålet været med inddragelsen?

Målet med projektet var bl.a. kompetenceudvikling i forhold til forvaltning af det åbne land og de landskabelige interesser, herunder at udvikle et godt arbejdsredskab til sagsbehandlingen. Borgerinddragelse har derfor ikke spillet nogen væsentlig rolle – havde man eksempelvis inddraget landmændene ville det næste spørgsmål være, om de skulle have indflydelse på resultatet.

Hvad har borgerinddragelsen bidraget med?

Kan godt se en fordel i at udbrede forståelsen for landskabsplanlægningen og beskyttelsesinteresserne, ikke mindst blandt landmændene. En del af værdien ved arbejdsredskabet er netop, at vi med gennemførelsen af landskabskaraktermetoden har fået et bedre argumentationsgrundlag for sagsbehandlingen. Metoden har givet os et materiale, der langt hen ad vejen er objektivt, og som har været afprøvet i diskussion blandt mindst 4 personer, herunder konsulenten, som har gennemført landskabskarakterkortlægning over hele landet og har et meget bredt erfaringsgrundlag samt indgående kendskab til metoden. En vis forståelse af det blandt landmændene ville være en fordel, da mange af dem giver udtryk for en mistanke om smagsdommeri.

Vil i gøre yderligere for at inddrage borgerne?

Der er selvfølgelig til enhver tid mulighed for at arrangere infomøde også efterfølgende.

Hvad mener du om inddragelsen af subjektive vurderinger af landskabets værdi i landskabskaraktermetoden?

Jeg tror ikke, det er muligt helt at undgå subjektive vurderinger, men metoden er et godt stykke af vejen objektiv. Systematikken i landskabskarakterkortlægningen understøtter det objektive i metoden. Vurderingerne mere objektive og systematiske end hvis man ikke bruger metoden.

Hvad mener du at eksperter kan bidrage med i forhold til vurderingen af landskabets værdi?

BILAG B

Materialet er jo et redskab for os, som vi skal bruge i argumentationen i vores sagsbehandling, fx når vi efter at have foretaget en vurdering af en konkret sag skal enten afvise et projekt eller tilpasse det, så det ikke skæmmes landskabet – derfor er det vigtigt, at vi har en saglig og faglig professionel vurdering

Er det væsentligt at inddrage andres vurderinger af landskabets værdi?

Man kan indhente borgernes subjektive vurderinger, ligesom man indhenter al mulig anden viden (det var her vi brugte vores opstartsmøder om ”de lokale landskabsbilleder”, som viste at der var enighed om, hvor der findes landskabelige kvaliteter på Mors), men ift. at resultatet skulle anvendes som grundlag for administrationen af det åbne land har vi ment, at det var mest hensigtsmæssigt at gennemføre metoden efter den beskrevne vejledning og med de parametre, der indgår i den.

Andet

Jeg tror faktisk vi har været rigtig godt omkring de særlige steder der findes på øen – tror ikke at øget borgerinddragelse ville have gjort nogen større forskel i den henseende.

I forhold til at anvende resultaterne som administrationsgrundlag er det væsentligt, at kommunens medarbejder/e har været aktivt involveret, da det sikrer forståelse for og ejerskab til materialet. Morsø kommune har gennemført projektet også som et kompetenceudviklingsprojekt og inddraget 4 forskellige fagligheder i gennemførelsen. For vores vedkommende har det derfor været vigtigt og nødvendigt med eksperthjælp udefra for at sikre en fælles begrebsforståelse og en korrekt anvendelse af metoden. Brugen af konsulent bidrager desuden til at sikre objektive vurderinger, idet konsulenten typisk har anvendt metoden mange andre steder i landet.

BILAG C

INTERVIEW MED SOL HANSEN FRA RINGSTED KOMMUNE

Gennemført d. 28. april 2010

Hvad er din uddannelse og stilling og hvilke områder/opgaver arbejder du normalt med?

Cand scient i landskabsforvaltning (Life) – arbejder som planlægger/teamleder – arbejder primært med overordnet planlægning og åbenland planlægning

Hvad har din rolle været i processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden? hvornår har i udført analyserne og vurderingerne – er i færdige med alle faser

Projektleder – igangsatte projektet, gennemgik metoden lige efter kommunalreformen i 2007, har anvendt vejledningen, har inddelt kommunen i 10 landskabskarakterområder, og har indtil videre gennemført alle faser på 3 af disse områder.

Hvad har formålet været med at anvende landskabskaraktermetoden?

det skyldes at der igennem mange år, og dengang var der planer om store byudviklingsprojekter som gik ud på at udvide byen til næsten dobbelt størrelse, og der mente min daværende chef at det krævede at man udførte landskabsanalyser, og det var jeg jo fuldstændig enig i, og der foreslog jeg at man skulle anvende landskabskaraktermetoden fordi den havde jeg skrevet speciale om. Så det var sådan det opstod.

Hvad har du oplevet som værende de største styrker og svagheder ved landskabskaraktermetoden?

Styrkerne er den helhedsorienterede indgang til landskaberne, du kan bruge den bredt. Svaghederne er at det er en tung metode. Du skal have stor viden inden for området, både specifik og generel viden. Med specifik der mener jeg GIS kundskaber og kendskab til landskaber – altså til landskabsforståelse.

Hvad mener du med en helhedsorienteret tilgang?

At man kigger på alle landskabstyper, du kigger ikke kun på dele af de landskaber som du synes er interessant. – det er rub og stub.

Hvorvidt har i holdt jer til den fremgangsmåde som er foreslået i vejledningen – og hvordan har det været at arbejde ud fra vejledningen?

Jeg har kørt 100% eller jeg har kørt meget efter den – ikke 100% men tæt på. Der er nogle ting jeg har sprunget lidt let henover i forbindelse med analysen. Jeg synes den er noget tung som den er beskrevet i vejledningen. Der opereres med 4 typer inddeling, jeg synes det er mere end man som udgangspunkt har behov for. Jeg synes man skal være meget pragmatisk i sin tilgang,

BILAG C

det er jeg blevet enig med mig selv om efter at jeg har forsøgt. Jeg synes man skal køre den igennem i en forrygende fart, og så skal man derefter gå i detaljer med hvad man derefter har lyst til, og hvad der kan være relevant i den enkelte situation. Landskabskaraktermetoden skal give et overblik over landskabet, og så skal man ud fra den konkrete sag lave mere detaljerede analyser.

Jeg synes vejledningen har været god at arbejde ud fra

Har i gjort brug af konsulenter?

Nej vi har ikke betalt nogen for noget

Er der nogle ting i ville gøre anderledes i dag, hvis i skulle bruge landskabskaraktermetoden?

Helt sikkert! På daværende tidspunkt forsøgte vi at få gang i en projektorganisation, men det viste sig at være rigtig svært fordi at mine kollegaer ikke rigtig havde den samme landskabsforståelse som jeg havde. Hvis man skal have projektet opbygget omkring sådan en projektorganisation, så kræver det at man bruger noget tid på at få den samme forståelse. Altså det kræver tid til indlæring, tid til at læse og forstå, og det er nødvendigt for at kunne anvende metoden senere hen og for at kunne opdatere den, og det har jeg ikke været nok opmærksom på fra start af. Det kræver tid for at blive opmærksom på hvordan man skal bruge den og hvordan man skal udføre den, og altså forståelsen af metoden og dens resultater.

Hvor mange har i været om at bruge landskabskaraktermetoden?

Det har primært været mig.

Har det været nemt for andre at bruge resultaterne?

Jaeh.. både og - der er altid nogle spørgsmål – det kræver god dokumentation, de overvejelser man har gjort sig i processen. Og det har jeg heller ikke været god nok til.

Føler du at man ville kunne få mere ud af resultaterne ved at inddrage flere fagligheder i processen?

Ja.. det tror jeg da bestemt, og også netop for at sikre en større forståelse for resultaterne. For både metoden og resultaterne. Ejerskab til projektet.

Er der bred enighed blandt dine kollegaer om at det er nyttigt arbejdsredskab?

Ja det tror jeg der. blandt mine åben land kollegaer i hvert fald..

Har i anvendt nogle former for borgerinddragelse/inddragelse af lokal viden/inddragelse af interessenter i løbet af processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden?

Nej det har vi faktisk ikke, altså vi har oplyst om at projektet er i gang, det har vi oplyst om i

BILAG C

det grønne råd fx, til borgermøder og sådan noget, men ellers har der ikke været noget i selve processen med at afgrænse karakterområder, eller vurdere karakterområder – der har der ikke været borgerinddragelse.

Var der nogle indspark til de informationsmøder i havde afholdt?

Ja der var nogle kommentarer.. det var ikke sådan guld korn, hvor jeg tænkte det var bare super vigtigt.. men det var jo som du selv er inden på et stort lokalkendskab blandt borgerne, så det kunne jeg da godt have forestillet mig at det kunne have været noget man kunne have brugt.

Havde i gjort jer nogle overvejelser omkring hvorvidt i skulle inddrage borgere/lokal viden i processen?

Nej, altså der var gjort sig nogle tanker om at vi skulle ha der her dialogmøder, i forbindelse med den daværende planproces. Så jo på den måde var der.

Hvad var formålet med dialogmøderne?

Det var netop at få fortalt hvad vi har gang i og udveksle viden for at få klappet nogle ting af, komme eventuelle konflikter i møde omkring.. den indgik jo i den daværende planstrategi.. for ligesom at komme forskellige indsigelser mod den i møde – eller evt. modstand, skepsis. os for at hvis der var nogle guldkorn så er det jo vigtigt at de kommer frem.

Hvordan foregik møderne – var der en bred deltagelse?

Ringsted er en lille kommune så der er ikke så mange at invitere, men jeg husker det som om vi inviterede dem som var relevante som fx medlemmerne af det grønne råd – friluftsrådet, DOF, DN, Agenda 21 – de bærende organisationer i ringsted kommuner – dem synes jeg vi har haft fat i – og så havde vi også enkelte ildsjæle med, som havde vist sig at engagere sig i debatten i lokalavisen.

Vi har ikke implementeret 3 ud af 10 områder i kommuneplanlægningen så borgerne ved kun at landskabet er inddelt i karakterområderne, men de har ligesom ikke set det endelige resultat endnu, men der har ikke været nogle kommentarer til det de har fået at vide.

Forestiller du dig at i vil fremlægge resultaterne når i er færdige?

Måske ikke direkte nej – ikke som det ser ud nu, men inddirekte via vores kommuneplan.

Ville i have valgt anderledes i dag hvis i kunne gøre det om?

Nej det tror jeg ikke, måske lidt mere målrettet, landskabsanalysen var bare en af de ting der blev orienteret om, man kunne måske have spurgt lidt mere specifikt og fået flere guldkorn, altså lokalkendskab.

Hvad mener du om inddragelsen af subjektive vurderinger af landskabets værdi i

BILAG C

landskabskaraktermetoden?

Det kan man ikke undgå, altså alt er jo subjektivt kan man sige, man kan prøve at standardisere det ligesom vejledningen har forsøgt eller metoden i det hele taget – prøve at gå efter en rettesnor for at gøre det sammenligneligt mellem kommunerne, når man skal vurdere skalaen fx altså det er jo subjektivt

Synes du der er nogle problemer i at det er dine subjektive vurderinger og ikke andres?

På den måde er det jo en ekspert analyse. Ja det kunne der sikkert godt være nogle problemer i, det er ikke noget jeg har gennemtænkt..

Tror du at resultatet af analyser og vurderinger havde været de samme hvis en anden person måske med en anden faglig baggrund havde udført analyser og vurderinger?

Ja det ville da være dejligt hvis det var det, men det er jeg ikke sikker på –det ved jeg ikke..

Er det væsentligt at inddrage andres vurderinger af landskabets værdi?

Ja det er da død væsentligt

Men alligevel ikke så væsentligt at det var noget i ville gøre om?

Det kan godt være vi ville gøre det – altså nu gør du mig meget opmærksom på det. Jeg har også selv været inde på det i mit eget speciale. Altså jeg synes måske man kunne få noget forærende hvis man fik beskrevet en borgerinddragelsesproces, så man hurtigt kunne køre den igennem lige såvel som man kører resten af vejledningen igennem.

Jeg kunne godt forestille mig at man kunne få glæde af en inddragelse af borgerne som en del af vejledningen. Fordi der er jo mange måder at inddrage på – kvantitativt og kvalitativt. På skrift og tale og tegninger osv.

Har du erfaringer med at inddrage borgernes subjektive vurderinger af et område? - eksempelvis deres tilknytning til specielle steder, deres vurdering af oplevelsesrige steder/et områdes særlige betydning, deres værdisætning af forskellige områder?

Nej ikke i mit arbejde – kun de almindelige høringsprocedurer, men ellers ikke

Hvilke fordele og ulemper kan du se ved at inddrage borgernes subjektive vurderinger af landskabet?

Jeg synes ikke det er kontroversielt. Jeg synes det er en vinkel som også er relevant, lige som så mange andre.

BILAG D

INTERVIEW MED CECILIE HØJRUP FRA ROSKILDE KOMMUNE

Gennemført d. 4. maj 2010

Hvad er din uddannelse og stilling og hvilke områder/opgaver arbejder du normalt med?

Jeg er uddannet på landbohøjskolen som landskabsarkitekt, jeg laver lokalplaner og kommuneplan, skal i gang med at kortlægge grøn og blå struktur i Roskilde Kommune.

Hvad er ud fra din mening de største udfordringer for den kommunale planlægning af landskabsområdet?

Bæredygtighed, alternative energikilder som fx vindmøller, solcelleanlæg – vi har fået lavet en analyse på vandstandsstigninger i forhold til klimaforandringer. Vi har ikke så meget med store landbrug, med store gylleproduktioner osv., men fordi vi er tæt på København og ligger så bynært har vi udfordringer med folk som flytter ud på landet og ønsker at ombygge et landbrug til noget der ser lidt anderledes ud.

Er resultaterne af landskabs karakterkortlægningen et godt redskab til at kunne håndtere de planlægningsmæssige udfordringer?

Ja det er det på den måde, at når man skal give en tilladelse til skovrejsning eller andet, så kan man se om landskabet er værdifuldt, eller hvorfor det er det ene eller det andet – det er jo beskrevet, jeg håber det bliver brugt, jeg bruger det ikke selv i mit arbejde med lokalplanlægning, og jeg er ikke helt klar over hvor meget mine kollegaer egentlig bruger det, jeg er ikke sikker på at de bruger det så meget, altså rapporten..

Hvad har din rolle været i processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden? hvornår har i udført analyserne og vurderingerne – er i færdige med alle faser

Jeg har skrevet den, og har haft en konsulent med, jeg har brugt hende til at diskutere med når vi er kørt rundt i landskabet. Jeg har skrevet teksten og så har hun fået teksten og kortbilagene, det har været en god sparring. Hvis jeg skulle lave arbejdet alene ville jeg være nervøs for at det ville være for subjektivt. Man kan godt blive nervøs for at man bliver for subjektiv, men fordi jeg har haft konsulenten med, så føler jeg at det er det som er rigtigt.

Kunne det have været samme resultat hvis det havde været en af dine kollegaer du havde haft med?

Ja det tror jeg at vi ville komme frem til det samme, jeg synes i hvert fald at man skal være et par stykker om at udføre arbejdet, det er vigtigt at man snakker med nogle andre om det for at det netop ikke bliver subjektivt.

BILAG D

Grunden til at vi valgte at hive en konsulent med var fordi vi ville være sikker på at kvaliteten var i orden, det virkede som et meget uoverskueligt arbejde at skulle i gang med.

Hvad har formålet været med at anvende landskabskaraktermetoden?

Vi skulle lave kommuneplan, og kommunerne var jo blevet opfordret til at lave landskabsvurderinger ud fra den her metode, og vi ville gerne give et signal om at vi synes at det er væsentligt også når vi er så bynære.. så man på forhånd ved hvorfor noget er værdifuldt, så har man det inde under huden og ville kunne have nogle stærke argumenter for at kunne sige nej, hvis der var nogle forslag om at lave et nyt sommerhusområde eller campingområde e.l. Når vi ligger så bynært så kan det jo hurtigt komme under pres fra alle mulige interesser, og vi ville gerne have nogle ordentlige argumenter og noget viden, for vi havde ikke så stort et kendskab til det åbne land. Roskilde kommune blev slået sammen med to kommuner med meget åben land, så derfor var det smart at få lavet det.

Hvad har du oplevet som værende de største styrker og svagheder ved landskabskaraktermetoden?

Hvis man ikke har nogen med som ved hvordan det skal laves, kan det godt virke som en meget uoverskuelig opgave, hvis man kunne lave en metode som ikke var så omfattende.. men på den anden side er det jo en af styrkerne at den er så omfattende – det kræver bare mange ressourcer. Men det kan betyde at mange ikke har ressourcer til at sætte sådan noget her i gang, at de ikke kan pille en medarbejder ud til at lave det, og så sætter de måske bare en konsulent til at lave det, men så er det jo ikke en viden som kommunen har, det er ret vigtigt at det er en fra kommunen der laver analysen, men man har jo travlt så det kan godt være svært at få tid til det. Vi lavede analyserne i 2008.

Hvorvidt har i holdt jer til den fremgangsmåde som er foreslået i vejledningen – og hvordan har det været at arbejde ud fra vejledningen?

Vi har fulgt vejledningen, fordi det jo er bodil (konsulenten) som har lavet den, så vi fik sådan en form på, hvordan vi skulle lave den.

Er der nogle ting i ville gøre anderledes i dag, hvis i skulle bruge landskabskaraktermetoden?

Det har vi ikke rigtig tænkt over.. Jeg har måske ikke været god nok til at få den forankret i kommunen, man kan sige nu sidder jeg selv i planafdelingen, og jeg har da tænkt mig at bruge den når vi skal lave den her grøn og blå struktur og når vi skal lave den næste kommuneplan.

Har i anvendt nogle former for borgerinddragelse/inddragelse af lokal viden/inddragelse af interessenter i løbet af processen med anvendelsen af landskabskaraktermetoden?

Nej det har vi ikke gjort

Havde i gjort jer nogle overvejelser omkring hvorvidt i skulle inddrage borgere/lokal viden i

BILAG D

processen?

Vi har slet ikke overvejet at gøre det, nej, os fordi det er noget som skal forankres her i kommunen

Hvad var årsagerne til at i valgte ikke at anvende borgerinddragelse?

Jeg tror det er fordi at det er et dokument som vi skal bruge i forvaltningen, og når man har sådan en metode, som ikke er subjektiv, altså resultatet det skal det jo ikke være, så har vi tænkt at hvis vi selv kan lave det så har vi ikke behov for nogen borgerinddragelse. Måske ville det have krævet alt for meget hvis vi også skulle have haft borgerinddragelse med – det ville jo udvide metoden endnu mere.

Ville i have valgt anderledes i dag hvis i kunne gøre det om?

Jeg tror ikke vi ville have gjort det anderledes. Det er jo et administrationsgrundlag det er jo ikke en politik eller et nyt område som skal laves.

Kunne man have gavn af lokal viden i vurderingen af hvad der værdifuldt?

Det kunne man sagtens, så på den måde er det jo relevant. Det kommer an på hvor mange ressourcer man har. For man kan jo få rigtig meget viden af folk omkring at her er der et rigtig godt område at gå tur i eller her er der nogle gode udsigtpunkter.

Mener du at du selv har et godt kendskab til kommunens areal?

Ja den ene halvdel, for jeg kommer selv fra Gundsø området, men den sydlige del den kendte jeg ikke på forhånd, så der har vi været rigtig meget rundt. Det havde været rigtig fint hvis man havde haft nogle borgere med rundt i de områder som jeg ikke kendte særlig godt? Man skal jo køre rundt på alle de små veje og mange gange for at komme til at kende et område og det tager jo virkelig lang tid, så på den måde ville det jo virkelig være smart at have borgerinddragelse med. Det giver virkelig meget hvis der er nogen som kender området.

Hvad mener du om inddragelsen af subjektive vurderinger af landskabets værdi i landskabskaraktermetoden?

Jeg mener at det resultat vi har fået frem det er ikke subjektivt, det ville da være ærgerligt hvis det var subjektivt, for hvis der så var en anden der havde lavet det så ville resultaterne blive nogle andre. Der synes jeg metoden er så stærk at den er objektiv, men man er selvfølgelig lidt farvet.

Tror du at resultatet af analyser og vurderinger havde været de samme hvis en anden person måske med en anden faglig baggrund havde udført analyser og vurderinger?

Ja det tror jeg, men altså det kræver da en særlig faglighed omkring landskabet.

BILAG D

Er det muligt/ønskeligt at forsøge at forholde sig objektivt til landskabets værdi?

Ja det mener jeg godt man kan via den måde, som metoden er lavet på.

Hvad mener du at i som "eksperter" kan bidrage med i forhold til vurderingen af landskabets værdi?

At man kan vurdere om noget er værdifuldt eller ej, og måske hvor sårbart det er for forskellige tiltag, så på den måde kan man som ekspert vurdere landskabet.

Er det væsentligt at inddrage andres vurderinger af landskabets værdi?

Det synes jeg egentlig det er. Jeg tror godt man kan få nogle gode input, men nogle gange kan man måske også være farvet af det kendskab man har til det sted, på grund af en oplevelse man har haft, eller andet.

Har du erfaringer med at inddrage borgernes subjektive vurderinger af et område? - eksempelvis deres tilknytning til specielle steder, deres vurdering af oplevelsesrige steder/et områdes særlige betydning, deres værdisætning af forskellige områder?

Ja det har jeg da, vi holder jo næsten altid borgermøder når vi laver en lokalplan, så der får vi jo deres vurdering af et område

Hvilke fordele og ulemper kan du se ved at inddrage borgernes subjektive vurderinger af landskabet?

Det der med at man måske lige pludselig kan få øjnene op for noget man måske ikke lige havde set, det er da en fordel. En borger som har kendskab til landskabet er da rigtig meget værd. Man kan måske få øjnene op for noget man ikke selv havde opdaget, når man fx kører rundt i et område man ikke kender, man ved jo dårligt nok hvor man skal kigge hen, og man skal virkelig køre der meget. Jeg ved ikke om der nogle ulemper, for man burde jo være ekspert nok til at kunne vurdere hvad man kan bruge til noget, som jeg sagde før så kan der jo godt være nogle vurderinger som er farvet af hvad de har oplevet der, eller at de bor lige der, eller hvad ved jeg, men det kan man jo sagtens gennemskue. Jeg tror helt sikkert at der en masse borgere som har en rigtig god fornemmelse af det landskab de er i, og at de har et godt kendskab til det. Jeg tror i det hele taget at det er rigtig godt, og vi vil helt sikkert også bruge det når vi skal lave denne her blå og grøn struktur, det er virkelig sådan et sted hvor man skal inddrage borgerne direkte. Landskabskarakteranalysen er alligevel så overordnet så man bliver nødt til at dykke ned i området igen hvis man fx skal have lavet en sti, og det er jo borgerne der ved det bedst hvad der smart og hvad de har behov for, så der tror jeg vi kommer til at have rigtig meget borgerinddragelse. Jeg synes det ville være endnu mere relevant at inddrage borgerne når det bliver endnu mere konkret.

BILAG E

INTERVIEW MED OLE HJORT CASPERSEN SENIORFORSKER VED SKOV & LANDSKAB

Gennemført d. 26. april 2010

Hvad oplever du som værende de største styrker og svagheder ved landskabskaraktermetoden?

Den største styrke er, at man forholder sig til landskabet som en helhed og ikke kun enkelte dele af landskabet, ulempen ved metoden, som den fremtræder i dag er, at den er vanskelig at anvende. Især hvis man ikke har landskabsforudsætning som sit udgangspunkt.

Hvad synes du om vejledningen til kommunernes anvendelse af landskabskaraktermetoden?

Vejledningen beskriver hvert skridt du skal tage, i stedet for i hvilken retning du skal gå. Det jeg mener er, at den er meget detaljeret og meget ordrig. Det virker som en barriere for flere i den målgruppe som den er tiltænkt kan vi se.

Hvordan arbejder i med at forbedre metoden?

Det gør vi ved, at vi i højere grad prøver at inddrage aftageren. Det var også meningen, at Svendborg Kommune skulle indgå aktivt i arbejdet, men det kom de aldrig til, så vi fik ikke det modspil fra kommunerne, som var tiltænkt. Det vi gør nu er, at vi har 6 kommuner med, som vi kører et kursus med, og vi lytter meget til deres ønsker og behov, og vurderer hvordan metoden kan tilpasses disse behov. Men det er heller ikke enkelt

Indgår der overvejelser omkring inddragelsen af borgere i metoden i jeres kursus?

Nej, ikke i dette kursusforløb. Det går i første omgang ud på at lære brugerne håndværket. Borgerinddragelsen er et element blandt mange man kan vælge til, men i denne her omgang har man ikke valgt at vælge til. Men selvfølgelig vil metodens resultater jo indgå i den kommunale høringsproces.

Synes du at landskabskaraktermetoden er en helhedsorienteret metode?

Ja i hvert fald, det er dens styrke og svaghed. Svagheden at den kommer til at omfatte så utrolig mange ting. Styrken fordi man kan bygge rigtig meget op i den danske kommunale forvaltning omkring den her metode, når vi taler om det åbne land. Men det kræver en kompetence på landskabsområdet som langt fra alle har, og det er ikke for at forklejne kommunerne, men det er et led i en udvikling. Mange kommuner skal for første gang til at forholde sig til det åbne land, og de har ikke nødvendigvis personer uddannet indenfor landskab, det kan være vejingeniører eller andre som aldrig har forholdt sig til rumlige forhold, og som pludselig skal ind og gøre det.

BILAG E

Har du overblik over hvor mange kommuner i Danmark der har udarbejdet, er i gang med eller har planer om at gå i gang med landskabskaraktermetoden?

Der er en 7-8 kommuner, som har et resultat der er tæt på eller er bygget ind i kommuneplanen. Typisk for dem alle er, at de har haft enten COWI eller NIRAS til at lave det for sig. Mig bekendt er det kun Ringsted Kommune, som selv har gennemført metoden.

Ser du nogle problemer i at det er konsulenter der udfører analyser og vurderinger?

Ja og nej. Det er jo fint, fordi du får et produkt der er rimeligt homogent på tværs af kommunerne. Hvis det er optimalt, men det kommer an på, hvor mange penge kommunerne afsætter til projektet. For vejledningen er ikke hellig, og konsulenterne gør lige præcis det de bliver bedt om – det er det muliges kunst. Så får de færre penge, så laver de en skrabet metode. Og vi har set eksempler på noget som rent forvaltningsmæssigt ikke er anvendeligt, og vi har også set eksempler på det modsatte. Men det giver ikke nogen lokal forankring af resultaterne. Fordelen er at du får noget der er ensartet, ulempen er at det ikke bliver lokalt forankret. I nogle tilfælde har konsulenterne fungeret som en slags katalysator for processen. Det har fx været i forbindelse med PLAN09, men hvis du bare beder en konsulent om at udarbejde den her metode, så er det op til kommunerne at koble personer på, hvis de ønsker det skal blive lokalt forankret, og det har vi eksempler på, at de ikke har gjort.

Lokalt forankret?

Der er ingen der har ejerskab til det. De kompetencer som jeg efterspørger at kommunerne skal opbygge, de vil jo ikke være til stede, hvis du bare har fået en konsulent til at gennemføre metoden for dig. Men du sidder tilbage og skal bruge resultaterne, men du er ikke i stand til at fortolke, hvordan de er kommet frem til de resultater, og det taler for sig selv at det ikke er specielt hensigtsmæssigt

Ser du nogle problemer i at konsulenterne ikke har lokal kendskab i den forstand at de ikke kender området?

Ja og nej, det er jo ikke et spørgsmål om at være smagsdommer ud fra det iboende landskabs-syn man har. Men vi forsøger at skruer den her sammen, så det er en forholdsvis objektiv metode. Men der kan jo være iboende historier og fortællinger – narratives – som slet ikke bliver samlet op, når det er folk som ikke har en lokal forankring. Så der er ingen tvivl om, at det optimale ville være en proces hvor disse elementer også blev samlet op.

Hvilken betydning har danmarks implementering af den europæiske landskabskonvention haft for landskabsforvaltning/planlægning?

Landskabskonventionen er skrevet på en måde så Danmark allerede nu opfylder sine forpligtigelse overfor landskabskonventionen. Landskabskonventionen har ikke haft den store gennemslagskraft, vi kan godt ud fra den planlægning vi har i Danmark sige, at vi har imødekommet

BILAG E

landskabskonventionens konventioner. Men man kan da også vælge at læse konventionen på en måde, så man kan sige, at vi er meget langt fra at opfylde den – ikke mindst omkring borgerinddragelse på landskabsområdet. Men det er altså et fortolkningsspørgsmål, og det er bevidst, at landskabskonventionen er skrevet på den måde som den er, så den kan vedtages og ratificeres i en bred udstrækning.

Er det relevant at inddrage borgere, interessentgrupper i anvendelsen af landskabskaraktermetoden?

Ikke i alle faser – hvis borgerne skal igennem alle faser så tager det en krig. Men det jeg forsøgte i Hillerød, at når metoden er gennemført at man så igennem en række borgermøder inddrager borgerne for at høre om jeg kunne fange de iboende historier og fortællinger som er medvirkende til at give området dets karakter.

Jeg mener, at du har defineret dine landskabskarakterområder, og du er i gang med beskrivelsen og det du prøver nu igennem borgerinddragelsen, det er at verificere dine beskrivelser, det du i hvert fald ikke gør, det er at begynde at diskutere grænser med borgerne, det er ligegyldigt i den sammenhæng, fordi det er et forvaltningsmæssigt aspekt.

Kan det være relevant at inddrage dem i vurderingsfasen?

Det kommer an på formålet.. Det er ikke entydigt en god idé, at man altid skal gøre det. Men jeg vil heller ikke afvise, at det kan være en god idé at gøre det. Jeg vil sige det kommer an på, hvad det er man vil opnå. Typisk når du starter med din landskabskarakterkortlægning, så er der jo et formål med at gøre det, og afhængig af det formål kan det være mere eller mindre relevant at inddrage borgerne. Hvis formålet nu er at finde ud af indenfor et udpeget vindmølleområde, hvor vindmøllerne skal stå, så kan det da være meget hensigtsmæssigt at inddrage borgerne på et tidspunkt i den fase. Det er i denne del af fasen – det er ikke den del af fasen hvor man kommer frem til, hvor ens primære vindmølle områder skal være, det tror jeg kan blive meget vanskeligt at komme frem til et resultat der. Så man skal skelne mellem deciderede forvaltnings- og planlægningsmæssige opgaver og steder og funktioner i metoden, hvor det er mere oplagt at inddrage borgerne. Men for mig at se kan der komme noget positivt ud af at inddrage borgerne. Jeg havde absolut en positiv oplevelse i Hillerød, men det der viser sig er, at folk de forholder sig især til de landskaber i umiddelbar nærhed af hvor de bor.

Når du taler om borgerinddragelse i den her sammenhæng, så er der jo et specielt segment som er aktive i de her ting, og det er ikke børnefamilierne fx, det er en anden type bruger. Man kan jo godt sige at de er gråhårede næsten alle sammen, og måske har specielle interesser indenfor naturområdet. Så man kan spørge sig selv, hvor repræsentativt er det – er det en form for borgerinddragelse man skal forsøge at tilstræbe, hvis det her skal have en eller anden form for repræsentativ effekt. Det er et af de store problemer ved borgerinddragelsen, det er at man rammer repræsentativt.

BILAG E

Hvad er dit indtryk af kommunernes holdning til at anvende borgerinddragelse i metoden?

Mit indtryk er, at de er klar over, at de er forpligtet til at inddrage borgerne i planprocessen i et eller andet omfang. Men i forbindelse med landskabskaraktermetoden tror jeg mange viger tilbage fra det, pga det arbejde som det kræver at gøre det. Og kommunerne har meget svært ved at finde tid i forvejen, til de opgaver som de skal have løst. Og det har jeg stor forståelse for. Jeg tror jeg ville prioritere på præcis samme måde, hvis jeg sad i deres situation. En ting som er karakteristisk for de kommuner som jeg taler med er, at de er underbemandede på landskabsområdet, og derfor vil en ting som borgerinddragelse være meget vanskelig og få løftet op andet end i specielle tilfælde

Kan du se nogle problemer i at inddrage borgerne i landskabskaraktermetoden og samtidigt bibeholde en ensartet metode kommunerne imellem?

Jeg tror ikke, at du som udgangspunkt kan sikre dig en ensartet vurdering kommunerne imellem. Den bliver i hvert fald ikke mere ensartet af at inddrage borgerne, for de vil helt klart være subjektive ud fra deres egne præferencer, og det er det man igennem denne her metode forsøger at sætte sig udover. Så det jeg mener du skal bruge borgerne til, det er ikke i vurderingsfasen som sådan, det er mere at udbygge de beskrivelser som vedrører den enkelte landskabskarakter. Det ville være meget ambitiøst at udbygge borgerinddragelsesprocessen på en sådan måde så borgerne enlig sad og foretog vurderingerne ud fra en metode som de måske egentlig ikke har det store kendskab til, det mener jeg ville være forfejlet.

Hvad mener du om inddragelsen af subjektive vurderinger af landskabets værdi i landskabskaraktermetoden?

Landskabskaraktermetoden er jo tænkt på en sådan måde, at man forsøger at holde sig så objektiv som mulig. Men man kan jo ikke påstå at metoden er objektiv. Men det man kan gøre er at vise, hvor den er forholdsvis objektiv, og hvor den i hvert fald er subjektiv, dvs. tydeliggøre i sin beskrivelse når der er tale om subjektive betragtninger. Når du skal værdisætte, så mener jeg heller ikke, at du kan frigøre dig fra, at der en vis grad af subjektivitet i det. Men der er jo lavet en form for system så man skal redegøre for, hvordan man er kommet frem til den værdisætning, som man vælger at anlægge. Så på den måde bliver det transparent, hvad det er for nogle vurderinger der har fundet sted. Hvorvidt borgerinddragelsen skal gå så langt som til værdisætningen, jamen det har vi ingen eksempler på herhjemme, jeg forstår godt at det ville være optimalt, men realistisk set er der ingen der har tid og overskud til at gå så langt, for borgerne skal virkeligt være indsat i metoden og det bliver man ikke bare på en eller to mødeaftener.

Angående de engelske erfaringer..

Topic paper 3 er et eksempel katalog, hvor de har forsøgt forskellige ting, men det er ikke implementeret generelt. Jeg mener ikke, at Storbritannien er kommet specielt meget længere

BILAG E

på borgerinddragelsesområdet, end hvad vi er. De har bare gennemført en række forskellige eksperimenter. Min erfaring er, at det tager en frygtelig tid, og det er det jeg mener er den virkelige barriere.

Der er den mulighed, at når man går ned i enkeltsagsbehandlingen – Det min analyse viste var, at det er svært at få borgerne til at forholde sig til den kommunale skala, det de er interesseret i det er deres daglige landskab det der er tæt på dem. Du kan faktisk inddrage borgerne når du er inde i en proces der er mere detaljeret specifik enkeltsagsbehandling. Hvis du virkelig har et ønske om at inddrage borgerne, så er det nok der du skal gøre det i højere grad, for der har du et begrænset antal borgere. Det er lettere at formidle overfor dem fordi de har en interesse i det område du agerer i. Jeg mener man bør målrette sin indsats omkring borgerinddragelsesprocessen, så den bliver gennemført, hvor den kan være frugtbar - og når jeg siger frugtbar, så mener jeg dels for planlæggerne i kraft af at den kan gennemføres, dels for borgerne fordi de kan se en effekt af deres indsats i forbindelse med deres arbejde. De kan se, at de har medvirket til at gøre en forskel, hvis borgerne indgår i nogle processer, hvor de ikke kan se, at de har været med til at gøre en forskel, så taber de interessen. Jeg tror man er nødt til at tage udgangspunkt i hvad der interesserer borgerne, og så involvere dem i de faser i planlægningen.