

Bygdeplanlægning

Af Margrethe Sørensen

Sort/hvide synspunkter

Debatten om bygderne er ofte præget af ekstreme sort/hvide synspunkter. Nogle debattører fremdrager alene de generelle synspunkter, og andre trækker kun det specifikke frem. Nogle ser kun de samfundsmæssige helheder og andre vægter lokalsamfundet – eller det enkelte individ – som det vigtigste. Fra de generelle sider stilles ofte spørgsmål og målsætninger for bygdeudviklingen, som aldrig ville blive stillet over for et bysamfund – og det kan i høj grad blokere for konstruktive tanker og udviklingsprocesser. Atter andre har kun øje for problemerne fra småtingsafdelingen, som sikkert bedst afhjælpes med en hammer og et søm. Dette kan også blokere den positive udvikling, fordi småtingsproblemer står i vejen for udsigten til de større helheder.

Generelt om bygder

Der er 60 bygder med byggeråd, men i alt kan ca. 70 lokalsamfund i relation til funktioner karakteriseres som bygder. Derudover er der et vekslende antal

fangstpladser, dog for det meste omkring 5–10 i antal. Set fra et landsdækkende synspunkt er det næsten umuligt at finde to bygder, som blot minder om hinanden enten i erhverv, befolkning, beliggenhed eller livsstil, og det gør det vanskeligt at komme med generelle udsagn om bygderne.

En kategorisering er dog undertiden hensigtsmæssigt, og de typiske grundlag herfor er enten den geografiske beliggenhed – åbentvands- eller lukketvandsområderne –, eller bygdens størrelse i befolkningsantal – stor, mellemstor eller lille bygd –. Derudover skelnes undertiden på erhverv i fisker- eller fangerbygd, men eftersom flertallet af bygder udgør en blanding på denne faktor kan den ofte ikke benyttes.

Fra kommune til kommune er bygdesituationen også højst forskellig. Der er kommuner uden bygder eller med en enkelt bygd, som forventes at blive affolket; og der er kommuner med op til 8 bygder, og hvor hovedparten af befolkningen lever i bygderne.



Bygden Tasiussaq, Upernavik kommune. Fot.: Margrethe Sørensen.

Holdninger om og i bygder

Enkelte bygder har nemmere adgang via transport og kommunikation til omverden, og enkelte bygder har bedre faciliteter end i sammenligning med enkelte byer, men generelt set er bygderne langt bagud for udviklingen i byerne på faktorer som teknik, økonomi, offentlig service, uddannelse, almindelig vedligeholdelse, investeringer og andet. Det er i grunden et fantastisk træk, at over 1/4 af Grønlands befolkning accepterer en levestandard og et serviceniveau, som de resterende fjerdedele ikke ville drømme om at tilpasse sig. Det er også usandsynligt, at man i Danmark i almindelighed gør sig realistiske forestillinger herom.

Desværre træffes der alt for ofte i bygdernes omverden udtalelser med indhold, der kan virke negativt stigmatiserende overfor bygderne. Ofte falder udtalelserne uden at vedkommende selv har oplevet indholdet, men det er heldigvis blevet sådan i de senere år, at kommunalt ansatte med planlægningsopgaver for kommunens bygder selv har besøgt bygderne flere gange.

Den holdning, som bygdernes befolkning har om andre bygder, kan også være vældig stigmatiserende – selv overfor nabobygder – og det kan være medvirkende til at forhindre bygder i at kæmpe i fællesskab for fremskridt.

Det forekommer dog som hovedindtryk, at det er forholdsvist ukompli-

ceret at nå koncensus i den enkelte bygd, når projekter, planlægning eller andre emner forelægges til høring. Denne evne til at nå til enighed i bygden må også være en af baggrundene for, at bygderne sjældent gør sig gældende på rebelsk måde.

Ensartede spilleregler

Eftersom forholdene er så vidt forskellige fra lokalitet til lokalitet er der behov for overordnede institutioner, som kan lægge nogle landsdækkende og ensartede spilleregler for alle lokalsamfund, og som kan medvirke til at fordele goder og ulemper ud fra nogle retfærdighedsprincipper. Det kan f. eks. være fordelinger, som ikke ensidigt favoriserer byernes befolkning eller bestemte aldersgrupper. Tilføjes skal det, at det selvfølgelig i de fleste tilfælde næppe af alle opleves som retfærdig fordeling omend spillereglerne er overordnede.

Behovet for at sikre en udvikling med gennemskuelige og administrerbare systemer har været en af baggrundene for oprettelsen af landsstyreområdet for Bygder og Yderdistrikter. Dette landsstyreområde har udover en tilskudsordning til etablering af el-, vand- og produktionsanlæg i bygderne fået til opgave at give og påvirke til udarbejdelse af tværgående programmer til gavn for bygderne. Vanskelighederne er selvfølgelig store ved at lade et landsstyreområde have til opgave at tage sig af emner, der f. eks. dækker ind over statens og andre landsstyreområders. Det kan imidlertid ikke være anderledes så længe de politiske retningslinier for bygdernes udvikling ønskes styrket, og så

længe staten stadig har væsentlige investerings- og driftsopgaver i bygderne.

Centralisering/decentralisering

Fastlæggelse af de overordnede spilleregler foregår centraliseret. Principperne omkring lovgivningskompetencen opleves som centralisering. Et eksempel herpå er den centralt besluttede tilskudsordning til etablering af el- og vandværker, og et andet eksempel er loven om byggeråd og deres kompetence.

Omvendt skal decentraliseringen sikre den enkelte borger den størst mulige indflydelse på sine levevilkår. Mest i øjnefaldende er decentralisering i Grønland bygget op omkring de kommunale suverænitetssområder, og i øvrigt finder decentraliseringen sig udtryk i den øvrige formelle og parlamentariske struktur og ved, at der eksisterer interesseorganisationer med magt og indflydelse. Bygderådernes funktioner som lokalråd er et væsentligt strukturelt led i decentraliseringen omend nogle hævder, at bygderådene ikke har reel magt og indflydelse på skabelsen af nye strukturer og systemer.

Koncentration/spredning

Et betydningsfuldt og aktuelt modsætningsforhold ligger i afvejningerne mellem koncentration og spredning. Det klassiske eksempel på koncentration i Grønland er, at befolkningen er koncentreret i by og bygdecentren, men glemmes skal det ikke, at der er foregået og foregår en gevaldig koncentreret af videns, beslutningskompetence og uddannelse inden for en række sektorer f. eks. handel, kommunikation, servicevirksom-



Bygden Tasiussaq, Upernavik kommune.
Fot.: Margrethe Sørensen.

hed og erhvervsuddannelser. Sidstnævnte koncentration tilføres i øvrigt nogle få bysamfund.

En spredning behøver ikke nødvendigvis at være en decentralisering. Samtigheds-TV er et eksempel på spredning, men med central styring. Postfax kunne være et anden eksempel på spredning af kommunikation, hvis blot hver enkelt bygd havde haft disse faciliteter, – men det har de altså ikke. En branche, som er betinget af spredning i samfunds- og metodestrukturen er fangsterhvervet.

Det pluralistiske samfund

Vi lever i et pluralistisk samfund på en lang række felter. Samfundet består på en gang med en organisation som KGH, der styres med stærkt centraliserede og rentabilitetsmæssige målsætninger (ud fra en slags monopolkapitalistisk princip), samtidigt med at samfundet opfordrer til

styrkelse af en stor privat sektor, hvor liberalismen trives eller søges udviklet (ud fra principper om det individuelle initiativ). I dette mangeartet sammensatte system har den politiske styring og den markedsmæssige styring ofte svært ved at have styr på hinanden.

Bygdernes situation

For statsopgavernes vedkommende er forholdene for bygdene stadig i høj grad centraliserede, idet kommunerne som regel blot er høringsorganer. Bygderne inddrages derfor sjældent som høringsorgan og endnu sjældnere som forhandlingspartner. Statsopgavernes centraliserede styring og udførelse skaber stor afstand til bygdene.

For såvidt angår opgaver, som Grønlands Hjemmestyre har overtaget, er der sket en afgørende decentralisering i såvel styring som beslutningskompetence, med kommunerne som den decentrale enhed. F. eks. kan der i forbindelse med nogle tilskudsordninger kun komme midler til udbetaling fra Grønlands Hjemmestyre, såfremt den enkelte kommune også deltager i finansieringen og dermed anbefaler projektet eller sagen. Dette gælder i meget høj grad for opgaver i bygdene, hvor den landspolitiske indflydelse faktisk er svækket i forhold til den kommunale vilje og evne til at deltage i bygdens udvikling. Dette samt andre strukturelle forhold kan naturligvis føre til mangel på planlægning i den enkelte bygd, især hvis kommunen af langsommelighed eller urealistisk tiltro til egne kræfter ikke er i besiddelse af midlerne, såvel de materielle som de menneskelige, til planlægningsopgavernes udførelse. Men i al

almindelighed har nærheden gennem decentraliseringen sat skub i påtrængende opgavers gennemførelse samt sikring af de mindste enheders deltagelse i udviklingen.

Bygderne deltager kun lidt i koncentrationen af viden og økonomi, og har tværtimod bidraget til, at der kunne finde en koncentration sted på andre lokaliteter. Tanker om udtynding og udflytning af uddannelsessteder med spredning for øje er meget vanskelig at gennemføre i praksis.

Set fra bygdernes synspunkt er der næppe balance i modsætningsforholdene. Bygderne oplever at have fået meget begrænset beslutningskompetence som led i decentraliseringsprocessen. Med hensyn til spredning er det ikke ofte, at betingelserne for fangererhvervet og den lille enhed i fiskeriet er blevet styrket, og det private og frie initiativ indenfor bygge- og anlægsgene lader vente på sig. Dermed er det også usagt, hvilke vurderinger bygderne ville foretrække på sådanne faktorer. Givet er det dog, at de senere års bestræbelser på at benytte andelsforeninger som selskabsform har sine begrænsninger, men samtidigt har processerne omkring denne form arbejdet så længe i bygderne, at disse lokal-samfund netop er parate til at adoptere formen. Andelsforeningsformen er dog som regel endnu en ny facet i det pluralistiske samfund.

Planlægningens formål

I Grønland kan det være hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige niveauer for planlægning, nemlig den landsdækkende, den kommunale og den lokale for byg-

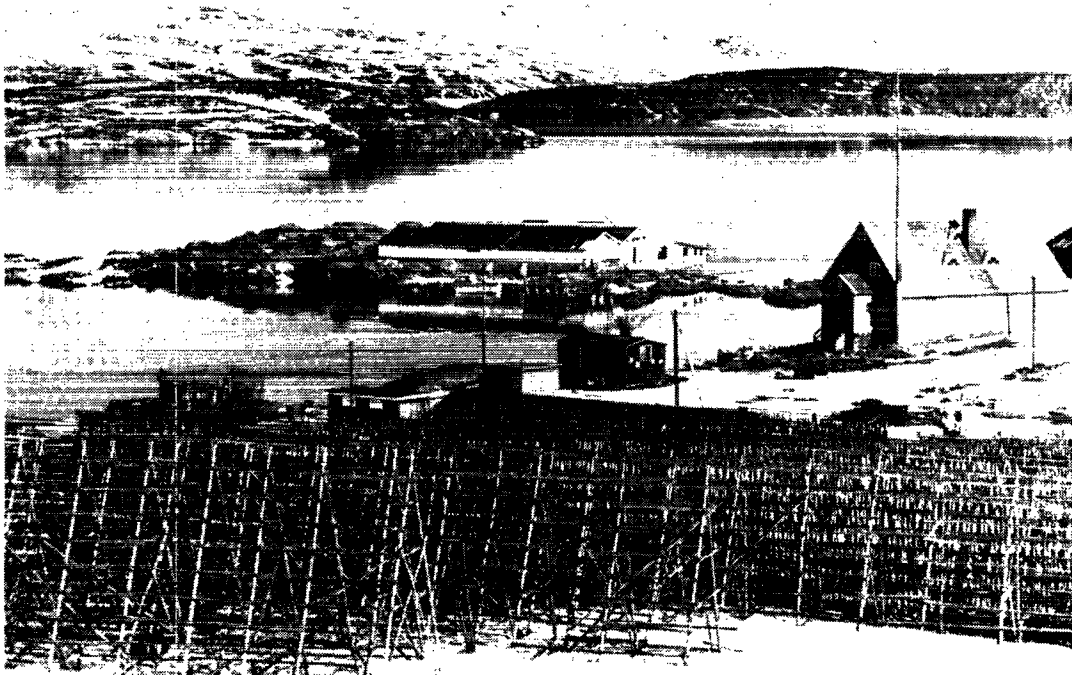
derne. Staten, Hjemmestyret og kommunerne har forskellige muligheder for at deltage i planlægningen, som i øvrigt bør have til opgave at

- skabe en rammestyring
- decentralisere beslutningskompetencen
- sikre offentlighedens medvirken, og
- koordinere initiativer.

Sektoropdelingen

Forskellige elementer i planlægningen kan komme på tværs af denne målsætning, og specielt kan sektoropdelingen i samfundet forstyrre. I Grønland fristes man til at sige, at sektoropdelingen slår mest grelt igennem i bygderne, til trods for, at bygderne som regel er relativt små geografisk afgrænsede samfund, som netop skulle kunne danne grundlag for planlægning på tværs af sektorerne. Det opleves i hvert fald urimeligt, når elværkets føring af traceer foregår uafhængigt af televæsenets føring af traceer. Urimeligt fordi de nødvendige informationer til brug for en koordinering ligger inden for den samme institution, nemlig GTO.

Sektoropdelingen opleves også inden for Hjemmestyret. Når finansloven vedtages i landstinget, er det uhyre vigtigt, at den overordnede prioritering af investeringsplanerne formuleres så detaljeret, at det bliver muligt for administratorerne at træffe beslutning om at en bygge- og anlægsopgave indenfor een bestemt sektor skal nyde fremme forud for opgaver indenfor andre sektorer. I detaljer således at det kan besluttet om f. eks. en lærerbolig i en bygd kan opføres samme år som elværket og forbedringen af kajanlægget gennemføres.



Bygden Kapisillit, Nankommune. Fot.: Margrethe Sørensen.

Selvfølgelig opfylder prioriteringen langt fra disse ønsker, og store afgørelser er overladt både den lokale, den kommunale og den landsdækkende administration.

I landsstyreområdet for Bygder og Yderdistrikter gennemføres det praktisk således, at de forskellige investeringsplaner ses igennem – specielt når det er større projekter. Såfremt der opstår en fornemmelse af, at der f. eks. ikke er indkvarteringsfaciliteter til håndværkerne i den korte byggesæson, eller transportfartøjets kapacitet er for lille til den samlede planlagte bygge- og anlægsaktivitet et bestemt år, så reageres der ved at bede om oplysninger om, hvorledes kommunen har tænkt sig at planlægge og styre situationen.

Desværre kan det opfattes som utidig indblanding, og desværre modtages alt for ofte et urealistisk beroligende svar. Resultatet har vi sort på hvidt hvert år, når Hjemmestyrets midler til bygderne ikke nær er blevet brugt, projekterne er blevet udsat, og det fremtidige finansieringsbehov er steget urimeligt meget. Desværre ser vi også bygge- og anlægsaktiviteter som udføres dårligt og langsomt af samme grund. Fra landsdækkende side kan man ikke fuldt ud sikre sig mod disse uheldige effekter på grund af decentraliseringen, idet ansvaret for koordinering især ligger hos den enkelte kommune.

Et elværk, et kajanlæg, en forbedring af det kommunale værksted og vejanlæg i bygden på en sæson involverer stort



*Bygden Kapisillit, Nuuk kommune.
Fot.: Margrethe Sørensen.*

set alle niveauer i planlægningen, og situationen er ikke usædvanlig. Der kan næppe lovgives til fordel for at sikre en hensigtsmæssig koordinering fuldt ud, og indskrænkninger i decentraliseringen bør undgås. I stedet bør hvert direktorat og hver institution være opmærksom, både med hensyn til den rent fysiske gennemførelse af opgaverne, og med hensyn til afledte og sideløbende sociale aktiviteter, såsom borgermøder, specielle erhvervsforhold og andre forhold, som i en given aktivitetssituation kan belaste lokalsamfundet mere end det kan klare.

Bygdeplanlægningens indhold

Landsplanlægning og byplanlægning er foretaget gennem snart lang tid i Grønland, men jeg tror byplanlægning for bygder kan tælles på een hånd. Og pla-

nerne er i store træk blot en skravering på et kort af områder i bygden, således at arealer kan benyttes som boligområder. Der kan endvidere være plottet enkelte offentlige værker og institutioner ind på kortet, men som regel er der intet med vejføring f. eks. Indtil for ganske få år siden var det tillige sådan, at der ikke engang fandtes nogenlunde ajourførte kort over bygderne.

Jeg mener imidlertid, at man godt kan stille flere krav til planlægningen for en bygd og dens omverden, omend kravene bør være langt mere enkle og overskuelige end for byens vedkommende.

- Der bør således gøres overvejelser om
- fiskeri- og fangsterhvervets udvikling
 - produktionens
 - og andre erhvervs udvikling
 - offentlige institutioners kvalitet
 - og økonomi
 - adgang til arbejdspladser
 - trafikforhold og forsyning
 - energiforsyning
 - udnyttelse af eksisterende anlæg
 - vedligeholdelse og
 - fornyelse af eksisterende anlæg
 - bevaring af naturressourcer
 - og landskabelige værdier
 - forureningsbekæmpelse
 - livskvaliteter i almindelighed.

Ikke blot er dette stikordene til fysisk planlægning, men det er også væsentlige begreber i oplæg til offentlighed i planlægningen og i koordinering af forskellige parters interesser.

Luksus eller ej

Der er næppe fare for at bygge- og anlægsaktiviteten lægges på et for højt niveau i bygderne.

For det første bliver alle anlægsopgaver dyrere end i byer, fordi kun få synes det er attraktivt at gennemføre opgaver i en bygd, og følgelig er tendensen at spare. For det andet sjuskes der i almindelighed med planlægningen. For det tredje sjuskes der i al almindelighed med udførelsen af opgaverne, og for det fjerde er det sjældent, en byggeopgave fuldføres komplet.

Kommunerne og Hjemmestyret har endvidere måttet overtage varetagelsen af mange af bygdernes interesser, fordi staten ikke ville strække sig så langt som de grønlandske politiske ønsker. Det medfører, at udgifterne til bygderne vejer tungt i såvel det kommunale budget som Hjemmestyrets budget. Dette kan uheldigvis atter medføre, at bygderne spilles ud mod hinanden i en indbyrdes kamp om bevillingerne, hvor fordelingen af bevillingerne måske burde have andre faktorer som grundlag.

Konkrete krav til bygdeplanlægningen

I landsstyreområdet for Bygder og Yderdistrikters egne tilskudsordninger til el-, og vand- og produktionsanlæg er kravene til fysisk planlægning i virkeligheden utroligt simple.

Der kræves en arealtildeling til anlæget, og på trods heraf er der eksempler på, at udstødning fra et elværk blev sendt lige over i et tørfiskestativ, eller at en stålmost placeredes midt i en slædevej.

Det vurderes tillige om et påtænkt produktionsanlæg er placeret hensigtsmæssigt i forhold til landingspladsen, og om der er taget behørigt hensyn til transportvejene.

Derudover er der forsøgt opstillet nogle målsætninger for kapacitet og standard til offentlige værker, og disse målsætninger er bestemt ikke luksus. F. eks. bør et elværk belastes mest muligt, og dette medfører, at elforbrugende apparater som især spidsbelaster elværket i korte perioder bør begrænses. Der er indført forbrugsbegrænsende foranstaltninger i nogle bygder, men der er ikke lovgivet herfor på landsplan. I de fleste bygder vil en helårsvandledning forsynet med diverse taphuse være normal standard, samt en standard, som de fleste kan leve med. Samtidigt kan der jo skabes nogle arbejdspladser for ufaglærte med udbringning af vand til særlige grupper af forbrugere.

Til planlægning af andelsforeningers aktiviteter kræves, at foreningens vedtægter er besluttet på en generalforsamling, og dette giver en i øvrigt højst begrænset sikkerhed for offentlighedens medvirken. Desværre er der ikke de samme krav om høring af offentligheden indbygget i planlægningen af kommunale anlæg.

Nye krav til bygdeplanlægningen

I forbindelse med, at der er ved at blive udarbejdet en tilskudsordning til vejene i bygderne, både til etablering og til vedligeholdelse, – er arbejdet heldigvis grebet an med en målsætningsdiskussion af vej kvaliteten i bygderne generelt.

Behovet for udbygning af vejnettet går i retning af, at kunne anvende motoriserede køretøjer til al tung transport. Det være sig udbringning af vand, transport af containere og byggematerialer samt dag- og natrenovation. Vej-



Bygden Nuussuaq, Upernavik kommune. Fot.: Mogens S. Koch.

kvaliteten behøver derfor ikke motivere til privatbilisme. På den anden side bør vejene være så solide, at udbedring af skader og vedligeholdelse søges holdt på et minimum.

Med til en mere planlagt vejføring hører også drænanlæg og terrænregulering.

Da alle har oplevet at vejene i byerne er gravet op den ene gang efter den anden som følge af dårlig koordinering mellem de forskellige bygge- og anlægsaktiviteter, bør der tages højde herfor ved bygdeplanlægningen. En tilskudsordning kan f. eks. gøres betinget af, at der foreligger een af byggerådet og kommunalbestyrelsen godkendt plan for føring af fordelingsnet til el, vand og evt. tele. Og så er der endda ikke taget

højde for en eventuel fremtidig udvikling, hvor der etableres almindelig fælles varmforsyning i bygden.

I de foreløbige planer er der ikke regnet med standarder som kloakering i bygderne. Dels består boligmassen langt overvejende af eenfamiliehuse, og dels er kloakering relativt dyrt i etablering, og det er også et spørgsmål, om det ikke er dyrere i drift end omkostninger forbundet med dag- og natrenovation pr. vogn.

I øvrigt vil en bygdeplan besluttet af de lokale og kommunale politiske organer tillige kunne benyttes i eventuelle forhandlinger med andre parter – f. eks. KGH og GTO –, når de ønsker at udbygge i bygden med tankanlæg, kajanlæg o. lign.