

Landskab og planlægning

- analyse af kommuneplanlægningen og samspil mellem planaktører i Ringsted kommune



Søren Præstholt, Anne Gravholt Busck og Søren Bech Pilgaard Kristensen
Institut for Geografi og Geologi, Københavns Universitet.



Realdania Forskning



Center for Skov, Landskab
og Planlægning, KVL



Institut for By og
Landskab
Arkitektskolen Aarhus



Geografisk Institut
Københavns Universitet

Forord

Nærværende rapport præsenterer resultatet af en analyse af kommuneplandokumenter samt interview med forskellige aktører (politikere, planlæggere, organisationsfolk, erhvervsinteresser og andre), der er involveret i planlægning for og forvaltning af det åbne land i Ringsted Kommune. Plananalyse og interview er udført i 2007 under FRI-LAND-projektet ved Institut for Geografi og Geologi, KU. Projektet er finansieret af og forankret under Tema E i Center for Strategisk Byforskning (www.byforskning.dk). Desuden har Friluftsrådet ydet støtte fra Tips- og Lottomidlerne.

Plananalyse og interviews såvel som rapport er udført af Søren Præstholt, Anne Gravsholt Busck og Søren Bech Pilgaard Kristensen. Listen over interviewede findes i appendiks 2. Vi vil gerne takke Ringsted Kommune for velvillig hjælp i processen samt alle deltagerne, fordi de indvilligede i at medvirke i interviews.

Nærmere oplysninger om projektet findes på www.geogr.ku.dk/projects/fri-land.

København, april 2008

Indholdsfortegnelse

Forord	3
Indholdsfortegnelse	5
Resume	7
1. Indledning.....	9
2. Analyseramme og forskningsspørgsmål	11
2.1 Analyseramme.....	11
2.2 Forskningsspørgsmål.....	14
2.3 Rapportens opbygning.....	14
3. Metode og data	17
3.1 Plananalysen.....	17
3.2 Aktørinterview	17
4. Introduktion til Ringsted Kommune	19
4.1 Beskrivelse og nøgletal	19
4.2 Landskabets anvendelse	23
De overordnede arealklasser	23
Land- og skovbrug	24
Rekreative anvendelser af landskabet	25
4.3 Pejlemærker i planlægning og udvikling	26
4.4 Planernes form.....	29
5. Landskabet i planerne.....	31
5.1 Landskabet som arena	31
Planerne i 1980'erne og 1990'erne	31
Temaer og rullende revision fra 2001	34
Opsamling på landskabet som arena	36
5.2 Landskabet i temaerne.....	37
Bymønster	37
Bosætning og alsidigt boligudbud.....	40
Rekreation, adgang til landskabet og stier	42
Turisme.....	45
Natur og miljø	46
Kulturhistorie og kulturmiljø	49
Landbrug	50
Landzonen og landzoneadministration.....	52
Landdistriktsudvikling	53
Opsamling på landskabet i temaer og strategier.....	53
5.3 Sammenfatning af Landskabet i planerne	54
6. Diskurser for landskabet.....	57
6.1 Kontekst	57
Det danske landskab får nye betydninger	57
Den lokale kontekst.....	59
6.2 Landskabsdiskursen	59
Diskursen.....	60
Perspektiv	62
7. Organisation og proces i planlægning for landskab	65

7.1 Organisation og aktører	65
Kommunalbestyrelsen og udvalg	65
Semipolitiske udvalg og råd	66
Forvaltningen.....	67
Andre planaktører	68
7.2 Planlægningsprocessen – hvad, hvordan og af hvem	70
Hovedlinierne i planprocessen.....	70
Aktør- og borgerinddragelse i planprocessen	71
Vedtagelse af planer	74
7.3. Fra planlægning til virkelighed.....	75
Hensigts- og handlingsplanlægning.....	75
Realisering af planer	76
7.4 Landzonesager - administration.....	78
8. Diskurser for planlægningen.....	81
8.1 Kontekst.....	81
Generelle trends i dansk planlægning.....	81
Lokal kontekst	83
8.2 Den overordnede planlægningsdiskurs i Ringsted kommune	84
Diskursen	84
Tre perspektiver på udviklingen i planlægningsdiskurs i Ringsted kommune.....	85
9. Konklusioner og anbefalinger.....	89
9.1 Værdier og landskabsdiskurser.....	89
9.2 Planlægning for landskab og plandiskurser	90
9.3 Anbefalinger og perspektiver	92
Anbefalinger til inddragelse af landskabet i planlægningen.....	93
Anbefalinger til planlægningsprocessen.....	97
Appendiks 1	101
Appendiks 2.....	103
Appendix 3 (litteraturhenvisninger).....	105

Resume

Som led i FRI-LAND-projektet er landskabets rolle i kommuneplanlægningen i Ringsted kommune analyseret for perioden 1980-2007 – fra de første kommuneplaner frem til i dag. Selvom åben land planlægningen i stor udstrækning var amternes ansvarsområde i perioden, har den kommunale planlægning og politikerne i større eller mindre grad forholdt sig til landskabets værdier og de potentialer det rummer. Desuden har kommunerne gradvis fået øgede plankompetencer for det åbne lands planlægning, og dermed en forpligtelse til at forholde sig til planområdet.

Undersøgelsen har haft til formål at belyse de skiftende prioriteringer, som den kommunale administration og politikere har tillagt landskabet, samt på hvordan planlægningsprocessen er foregået. Med udgangspunkt i erfaringer fra Ringsted kommune opstilles afslutningsvis en række anbefalinger, som kan bidrage som generel inspiration til kommunernes fremtidige fysiske planlægning efter kommunalreformen i 2007.

Undersøgelsen består af to delanalyser. Først belyses landskabets rolle i planlægningen ud fra kommuneplaner og interviews med nøglepersoner med tilknytning til åben land planlægning. På baggrund af denne analyse vurderes det, hvilke landskabsdiskurser der har præget det åbne lands planlægning og deres betydning for skiftende landskabsopfattelser i perioden. Dernæst undersøges den kommunale planlægningsproces i forbindelse med åben land planlægning. Ud fra denne analyse diskuteres hvilke planlægningsdiskurser der har præget perioden, hvilke aktører der er involveret og hvordan de inddrages i planlægningsprocessen.

Samlet viser analyserne, at landskabet har været tillagt meget skiftende roller og vægt i kommuneplanlægningen over tid. Generelt har landskabet ikke haft en særlig fremtrædende rolle i kommuneplanerne, blandt andet fordi amtet var den ansvarlige planmyndighed. Der er identificeret tre forskellige faser i landskabsdiskursens udvikling. I 1980'erne fremhævede kommuneplanerne kun indledningsvis de landskabelige kvaliteter i Ringsted kommune som et aktiv. Det åbne land blev hovedsageligt betragtet som landbrugets produktionsdomæne og erhvervets særstatus skulle beskyttes. Argumentationen for landskabet som et landbrugslandskab blev dog suppleret med en argumentation for en rekreativ betydning. Det skete i forbindelse med kommunens og navnlig Ringsted bys vækst, hvor visionen på lang sigt stadig blev formuleret som "båndbyen" – et aflangt bybånd langs infrastrukturen og med nærhed til det åbne land for beboerne. I 1990'erne fik landskabet en mere fremtrædende placering i planlægningen og fremstod som en samlende arena for de øvrige plantemaer. Landskabsværdier i kommunen blev beskrevet og opdelt i forskellige typer. Det blev fremhævet, at naturgenopretning og tilgængelighed for lokalbefolkning og turister var vigtig. Landskabsdiskursen fik dermed øget fokus på naturværdier og rekreativ anvendelse, mens landbrugets indflydelse blev nedtonet. Der var dog ingen aktiv strategi eller prioritering af hvilke områder, der ville kræve særlig forvaltning, f. eks beskyttelse eller forbedring, i løbet af planperioden. Reelt blev forvaltningen fortsat overladt til amtet. Efter år 2000 kom der igen fokus på landskabets rolle som aktiv i forbindelse med kommunens vækst. I modsætning til 1980'erne satses der nu på at tilbyde et differentieret udbud af boliger, både i Ringsted by og i landområderne. Landskabet får således en målrettet og strategisk rolle som grundlag for boligudbygning og en aktiv bosætningspolitik. Landbrugets betydning for landskabsdiskursen nedtones kraftigt og i stedet vinder fritidslandskabet frem som dominerende faktor.

Den kommunale planlægningsproces og relationerne mellem de forskellige aktører har udviklet sig fra en hierarkisk præget proces mod øget netværksstyring i løbet af undersøgelsesperioden. Planlægningsprocessen i 1980'erne var således kendetegnet ved en funktionalistisk tilgang med vægt på sektoropdelte temaer, zoner og begrænset borgerinddragelse i form af høringer. I 1990'erne fik borgerinvolvering øget vægt bl.a. med oprettelse af semipolitiske udvalg, som fik uddelegeret beslutningskompetence fra kommunalbestyrelsen. Samtidigt blev kommuneplanerne mere handlingsorienterede - med opstilling af mål og virkemidler indenfor tværgående temaer. Efter år 2000 fastholdes den tematiske planlægning på tværs af sektorer, men der involveres nye aktører og partnere i planlægningsprocessen. Embedsværket har med oprettelsen af et udviklingssekretariat fået en mere strategisk og initiativrig rolle, hvilket har været nødvendigt for at kunne tiltrække nye indbyggere og erhverv i konkurrence med andre kommuner. Borgerinddragelsen antager nye former. Beslutningskompetencen tilbagetages i nogen grad fra de semipolitiske udvalg, bl.a. med det argument, at kommunalbestyrelsen har det formelle ansvar for myndighedsudøvelsen og er demokratisk valgt. Samtidigt er borgerinddragelsen blevet mere projekt-orienteret, og foregår primært indenfor rammer, som kommunalbestyrelsen fastlægger.

På baggrund af analyserne er der formuleret en række generelle anbefalinger. Anbefalingerne kan forhåbentligt fungere som inspiration til kommunerne i forbindelse med fremtidig planlægning og forvaltning af landskabet. Anbefalingerne lyder kort:

Landskabet i planlægningen

1. Der bør udarbejdes et vidgrundlag for planlægning, der også inkluderer borgernes værdisætning af forskellige landskaber og områder.
2. Planlægningen skal forholde sig til at landskabet er dynamisk og gradvist ændrer form og betydning – uafhængigt af planlægning.
3. Landskabshensyn bør integreres og fremgå eksplicit i de relevante sektortemaer i planerne.
4. Landskabets rekreative muligheder bør integreres i og på tværs af sektortemaerne herunder sundhed, fritid, idræt, kultur, skole, turisme, naturbeskyttelse og byudvikling.
5. Landskabets potentiale i forhold til byudvikling bør modsvares af grundige overvejelser om negative og irreversible konsekvenser for landskabet.
6. Byudvikling bør omvendt i højere grad være med til at finansiere landskabelige forbedringer herunder bør princippet ”red for green” afprøves.

Planlægningsprocessen

7. Det bør være klart, hvilken del af planindholdet der har visionær karakter, og hvilke mål kommunalbestyrelsen vil arbejde for bliver gennemført indenfor en prioriteret årrække.
8. Kommunen bør sikre institutionel langtidshukommelse i planlægningen, således at tidligere planer og projekter kan bidrage til processen.
9. Der bør være en klar ansvarsfordeling mellem de forskellige forvaltningsenheder – især ved tværsektoriel planlægning for eksempelvis landskabshensyn eller rekreation.
10. Det skal være klart for borgeren hvor og til hvem man skal henvende sig i forbindelse med planlægning, ansøgninger mv.
11. Det skal være klart, hvad rammerne er for borgerinddragelse i planprocessen herunder, hvad der kan ydes indflydelse på og hvordan beslutningerne tages.
12. Beslutningstagere bør være meget opmærksomme på de forskellige aktørers magtpositioner i forbindelse med både planlægning og realisering.
13. Borgerinddragelsen bør ske tidligt i planprocessen, således at der er en reel mulighed for indflydelse.

1. Indledning

Denne rapport handler om kommunernes planlægning for og forvaltning af landskabet med Ringsted Kommune som eksempel. Baggrunden for såvel rapporten som for forskningsprojektet bag den er, at kommunerne med strukturreformen pr. 1. januar 2007 har fået hovedansvaret for den fysiske planlægning i Danmark. Dermed er planlægning for både det åbne landskab og byområderne samt en væsentlig del af myndighedsudøvelsen for de fysiske omgivelser nu placeret et og samme sted, hvor kompetencerne før var delt mellem henholdsvis amt og kommune. Undersøgelsen skal afdække, hvordan landskabet før 2007 indgik i kommunernes planlægning, om det overhovedet spillede en rolle, om det blev betragtet som en ressource og hvordan forskellige aktører var involveret i planlægningen. Projektet stiller således skarpt på den kommunale plantradition for og værdisætning af landskabet, som har præget perioden under den forrige kommunale struktur i perioden frem til 2007, fordi lokale traditioner, erfaringer og værdier udgør en del af afsættet for udøvelsen af det fremtidige plan- og myndighedsansvar for landskabet – uanset at meget er ændret ved strukturreformen.

Poul Henningsen skrev engang at ”planlægning er at reducere skæbnen” (Engelstoft & Kristensen 2006). Skæbnen ser ud til at gå i retning af landskabelige forandringer af det åbne land i hovedparten af Danmark. Det sker bl.a. som følge af store ændringer indenfor landbrugssektoren med på den ene side en erhvervsudvikling, hvor landbrug efterhånden kan sidestilles med industrivirksomheder og på den anden side en funktionel urbanisering af landskabet, fordi byfolk flytter på landet og tidligere landbrugsejendomme bliver til beboelse og ofte hjemsted for mindre virksomheder (Præstholm & Kristensen 2006, Primdahl et al. 2006). Omkring de større bysamfund har højkonjunktur og stigende priser på boliger i selve byerne været drivkræfter for udstykning af parcelhusområder i oplandskommunerne. Sådan er situationen bl.a. i Ringsted Kommune med gode pendlingsmuligheder til hovedstadens jobmarked. Samtidig er der i Ringsted et stort landområde, hvor kommunen nu er forpligtet til at beskytte landskabsværdier, Natura-2000-områder, vandressourcer mv. ligesom hensynet til levedygtige lokalsamfund og landdistriktsudvikling indgår i kommunens planlægning.

Vi vil i denne rapport se nærmere på, hvordan Ringsted Kommune har håndteret ”skæbnen” i form af planlægning, der har relevans for landskabet i kommunen. Med ”landskab” mener vi de arealer, der ikke er by, forstået som bymæssige og bebyggede områder, se nærmere i afsnit 2.1. Det har på den ene side været formålet at undersøge, hvad det er for landskabsværdier – potentialer og problemer – man har lagt vægt på i den kommunale planlægning og de forskellige generationer af planer. På den anden side har analysen belyst, hvordan disse potentialer og problemer er blevet omsat til planlægning og grundlag for konkret handling. I lyset af erfaringerne kommer vi med anbefalinger og perspektiver for fremtidig planlægning.

Den administrative rollefordeling efter strukturreformen er ny i den forstand, at det tidligere var amtet, der havde hovedansvaret for planlægning og forvaltning af landskabet. Den centrale hypotese bag projektet er, at landskabet alligevel spillede en rolle i kommuneplanlægningen og også tidligere var et tema i den lokale diskussion mellem kommunalpolitikere, borgere, lokalt erhverv og lokale foreninger om den lokale udvikling og planlægning. Politiske og planmæssige overvejelser om det åbne landskab har f.eks. været vigtige i forbindelse med kommunernes ønsker for placering af byvækst eller om turismeudvikling. Endvidere har kommunerne udført en række myndighedsopgaver i det åbne land, f.eks. miljøtilsyn med landbrugsbedrifter, spildevandshåndtering og fra 2002 også

landzoneadministration i henhold til Planlovens bestemmelser. De mange nye ansvarsområder, der fulgte med strukturreformen, er således overtaget af et kommunalt system, der allerede i et vist omfang havde udviklet politik, plantradition og praksisser for det åbne land. Det er dette "historiske" afsæt for den nye situation efter 1. januar 2007, der analyseres i nærværende rapport.

Rapporten bygger på forskellige kilder. For det første er den baseret på analyser af planlægningen i perioden 1985-2007 i form af kommuneplaner og andre plandokumenter knyttet til den fysiske planlægning. For det andet er der foretaget en række interviews med politikere, planlæggere (også fra det nu nedlagte Vestsjællands Amt) og et bredt udvalg af personer fra interesseorganisationer og borgere i Ringsted Kommune med relation til planlægning. Interviewene er brugt til at nuancere plananalysen med forskellige aktørers synspunkter på planerne, planlægningsprocessen og skridtet fra plan til handling.

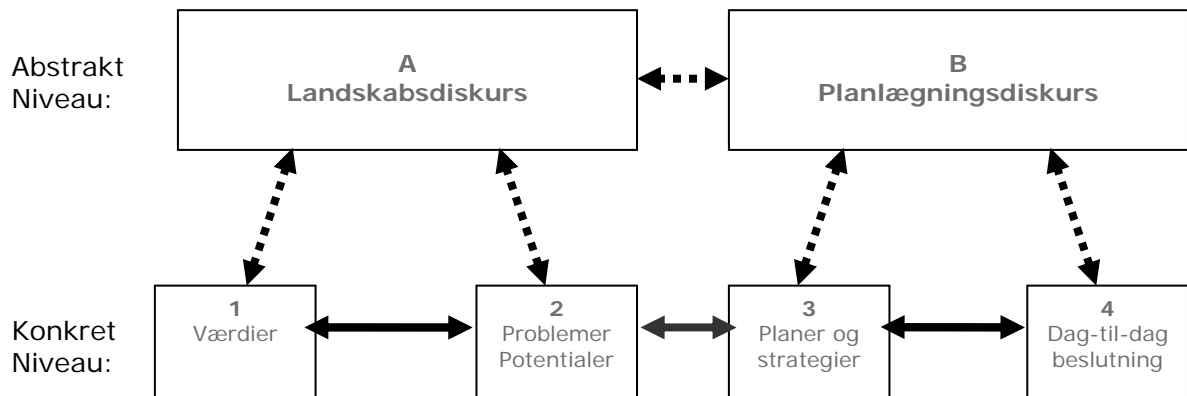
Undersøgelserne er gennemført i regi af FRI-LAND projektet, der er indlejret i Center for Strategisk Byforskning¹. FRI-LAND projektets overordnede målsætning er at bidrage med erfaringsopsamling og ideer, som kan inspirere og gerne forbedre kommunernes planlægning og forvaltning af det åbne land. Såvel plananalyse som interview har således også haft til formål at give inspiration og konkrete ideer til fremtidens kommuneplanlægning.

¹ Se nærmere om projektet på www.geogr.ku.dk/projects/fri-land

2. Analyseramme og forskningsspørgsmål

2.1 Analyseramme

Projektet opererer analytisk på to niveauer: det konkrete og det abstrakte niveau. På det konkrete niveau analyserer vi, hvilke værdier landskabet rummer og hvordan det forvaltes. På det mere abstrakte niveau vurderes, hvilke overordnede diskurser den daglige forvaltning og planlægningsstrategier afspejler. Projektets analyseramme kan ses af figur 1. På det konkrete plan er udgangspunktet en antagelse (hypotese) om, at der er en sammenhæng mellem 1) de grundlæggende værdier, som landskabet tillægges, primært af myndigheder (f.eks. økonomiske, æstetiske og rekreative værdier), 2) de udnyttelsesmæssige potentialer henholdsvis problemer landskaber tillægges (f.eks. til produktion, rekreation, bosætning), 3) hvordan disse potentialer og problemer omsættes/forvaltes i planlægning og strategier samt 4) hvordan denne planlægning afspejles i konkrete dag-til-dag beslutninger, se figur 1. Pilene mellem boksene 1-4 går imidlertid begge veje. Ligesom overordnede værdier i sidste ende kan påvirke enkeltbeslutninger, kan konkret planlægning – eventuelt på opfordring fra lokale erhvervsinteresser eller borgergrupper – være med til at ændre synet på, hvilke potentialer/problemer landskabet rummer samt røkke ved de overordnede værdier. Der er således tale om en dynamisk og ikke altid entydig sammenhæng.



Figur 1. Analyseramme for sammenhæng mellem værdier og implementering på det konkrete plan (1-4) som kan tolkes ind i dels en diskurs for det åbne lands værdier (A) og betyde dels en diskurs for hvordan man planlægger og implementerer i forhold til disse værdier og betydninger (B) på et mere abstrakt niveau.

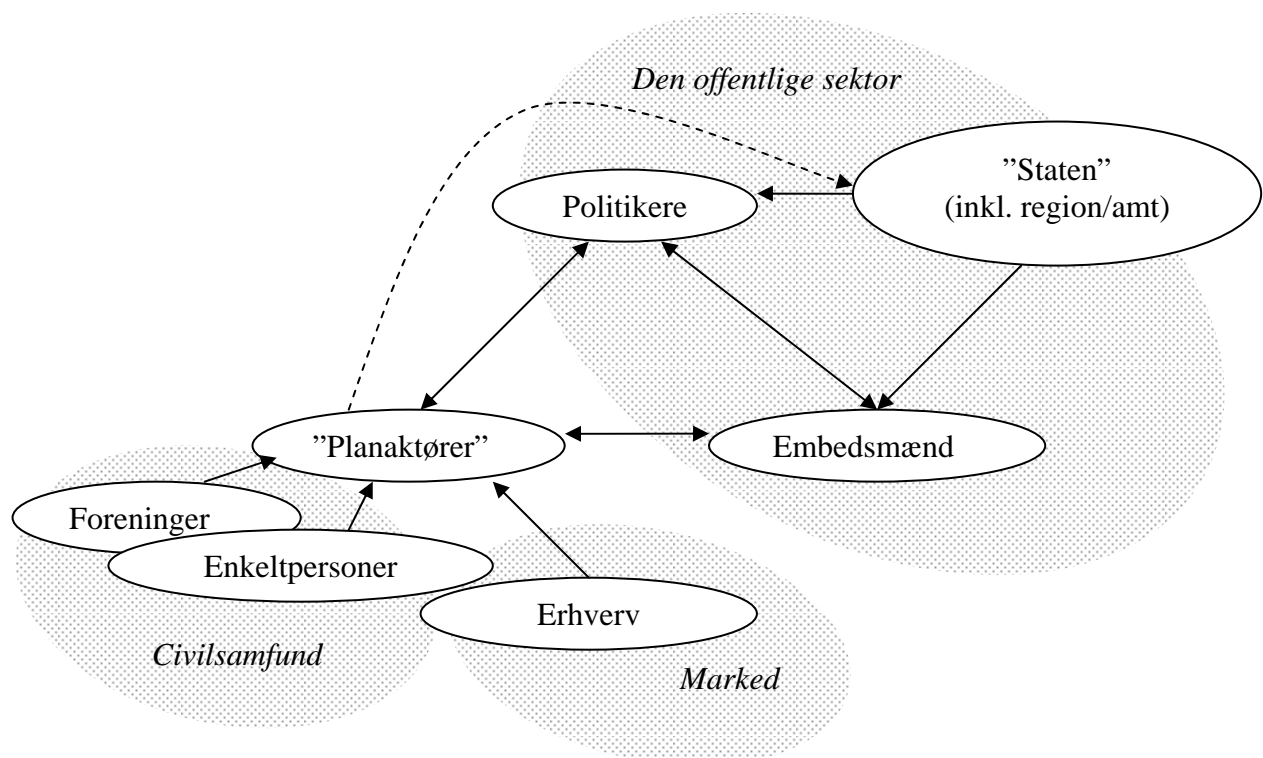
På det mere abstrakte niveau fortolker vi enkelthændelser, udtalelser, planer mv. (boks 1-4) ind i forskellige diskurser², jf. det øverste lag i figur 1. En diskurs udtrykker det sæt af betydninger, meninger og argumenter, der kommer til udtryk på skrift, i tale eller ved handlinger. Man kan f.eks. forestille sig en overordnet diskurs hvori "landskabet" opfattes som "produktionslandskab" har domineret en periode. Dette kunne i så fald være kommet til udtryk i den måde værdier, problemer og potentialer udtrykkes på men også i det fokus, der anlægges i planer og praksis. Det kunne eksempelvis være, at nye boligområder blev udstykket til mindst gene for landbrugserhvervet med henvisning til, at denne prioritering er nødvendig for at bevare et levedygtigt landbrugserhverv. Vores analyse af planer og interview har haft til formål at undersøge, om den måde værdier, potentialer og problemer udtrykkes på af kommunen og de forskellige aktører, repræsenterer en eller eventuelt flere "landskabsdiskurs(er)" (A). Endvidere undersøger vi, hvorvidt planer, strategier og dag-til-dag-beslutninger repræsenterer (eller udspringer af / er udtryk for) en planlægningsdiskurs (B). Der kan være flere niveauer i en planlægningsdiskurs. Den kan udtrykke helt overordnede tilgange til planlægning som proces f.eks. sondring mellem funktionalistisk, forhandlings-, partcipatorisk og politologisk planlægning (Aunsborg et al. 1989) eller mellem hierarkisk styret ("government") og netværkstyret ("governance") planlægning (Sehested, 2006)³. Diskursen kan også gå mere detaljeret på planernes karakter og struktur, herunder f.eks. om planerne bør være sektoropdelt eller helhedsorienterede eller om de bør have karakter af hensigtsplanlægning eller handlingsplanlægning⁴.

Planlægning og forvaltning er naturligvis påvirket af den kontekst, som den finder sted i. Det kan være f.eks. naturforhold, befolkningens sammensætning og erhvervsforhold. Er de økonomiske konjunkturer gode og tilflytningen til et område stor, så bliver planlægningen anderledes end, hvis der er krisestemning og befolkningsflugt. Men planlægning og forvaltning afhænger også af de grupper, der udøver indflydelse i processen. Selvom det rent formelt er kommunalpolitikere, der er ansvarlige for forvaltningsafgørelser og formulering af planerne, så er der reelt en lang række aktører og interesser involveret i processen. Udformningen af planer sker således i vekselvirkning mellem embedsmænd og politikere, og den finder sted inden for de rammer, der er udstykket i lovgivning og overordnet planlægning – på nationalt men efterhånden også internationalt niveau i f.eks. EU. Endvidere er beslutningerne påvirket af en lang række af det, vi her under ét kalder "planaktører". Det kan være foreninger såvel som enkeltpersoner eller det kan være markeds- og erhvervsinteresser. Det er således et komplekst system af interesser og samfundssektorer, der påvirker planlægningen og forvaltningen af det åbne land, som det fremgår i figur 2.

² Et konkret eksempel på en diskurs er "Avedøre Stationsby som det socialt belastede sted", der prægede plan- og policydokumenter i Hvidovre kommune i 1990'erne. Alle dokumenter og politiske ytringer indskrev sig i den forståelse af hvordan der var i bebyggelsen, og andre opfattelser var ikke i stand til at bryde med den diskurs. Mazanti (Mazanti 2002) viste, at der var en helt anden diskurs blandt beboerne i området I dag er plan- og policy-diskursen helt ændret, se f.eks. kommunens arbejde med kulturmiljø (Kulturarvsstyrelsen & Realdania 2007).

³ Der gives en fyldigere introduktion til disse overordnede planlægningsdiskurser i kapitel 8.

⁴ Med hensigtsplanlægning menes planer, der primært opstiller nogle mål og pejlemærker, som der i planperioden skal arbejdes hen imod, eller som konkrete initiativer ikke må modarbejde. Handlingsplanlægning skal forstås som handlingsanvisende planer, der beskriver konkrete tiltag og processer, som skal gennemføres i løbet af planperiode.



Figur 2. Planlægning bliver til i et kompliceret net af forskellige planaktører, der kommer fra de forskellige samfundssektorer: civilsamfund, marked og den offentlige sektor.

Den overordnede målsætning med projektet er som sagt at undersøge landskabets betydning i kommunerne og i deres planlægning frem til strukturreformen. Landskab er et begreb, der defineres på mange forskellige måder og ofte afhænger af den kontekst begrebet anvendes i (Jones 2003). Vi bruger her begrebet "landskab" – i mangel på bedre begreb - til at beskrives det, der ligger "udenfor byen" eller det "ikke bymæssige". I praksis dækker definitionen i store træk "landzonen" jf. Planlovens bestemmelser. Men vi anlægger også en pragmatisk tilgang, hvor sondring mellem landskab og byområder afhænger af den geografiske skala. På kommuneniveau betragter vi centerbyen som by og resten, inklusiv de mindre bymæssige bebyggelser, som det omkringliggende landskab. På lokalt niveau betragter vi f.eks. et lokalcenter som "by" og det omkringliggende område med marker, skove, søer, gårde og mindre landsbyer og klynger af huse udgør landskabet. På et meget detaljeret niveau betragtes små klynger af huse eller en gård som den bymæssige kontrast til det omkringliggende landskab⁵.

De to figurer (1 og 2) har sammen udgjort rammen for denne analyse. Planerne er analyseret mht. til hvilke værdier, potentialer og problemer de udtrykker, og resultatet er beskrevet som en landskabsdiskurs. Selve planlægningen – organisation, planernes form og indhold, proces og implementering – er analyseret og forsøgt fortolket ind i en planlægningsdiskurs. Udover analysen af plandokumenterne er denne del af undersøgelsen baseret på interviews med personer fra det netværk af aktører, som planlægningen bliver til i og som fremgår af figur 2. Interviewene er endvidere anvendt i forhold til det fremadrettede perspektiv i projektet, som inspiration til den fremtidige kommunale planlægning.

⁵ Enkelte steder anvender vi "det åbne land" som synonym for "landskab".

2.2 Forskningsspørgsmål

Analyserammen bruges til at besvare følgende fem forskningsspørgsmål:

1. Hvilke værdier, potentialer og problemer tillægges landskab i den successive fysiske planlægning fra de første kommuneplaner i begyndelsen 1980'erne frem til strukturreformen?
2. Er planerne eksponent for en dominerende landskabsdiskurs og ændres den over tid?
3. Hvordan indgår landskabets værdier, potentialer og problemer i planlægning/strategi og som udgangspunkt for konkret handling (administration og andre dag-til-dag-beslutninger i kommunen)?
4. Findes der en dominerende planlægningsdiskurs og ændres den i givet fald over tid?
5. Hvilke anbefalinger for fremtidens landskabsplanlægning og -forvaltning i kommunerne kan gives på baggrund af svarene til spørgsmål 1-4?

2.3 Rapportens opbygning

Rapporten har en introducerende del, som består af kapitel 1 til 4. Her introduceres undersøgelsen, dens formål og metode (kapitel 1, 2 og 3). Endvidere gives der introduktion til Ringsted Kommune og de generelle udviklingstrends, der har relevans for undersøgelsen (kapitel 4).

Efter den introducerende del gennemgås først landskabets rolle i planerne (kapitel 5), og der samles op med en gennemgang af landskabsdiskursen og dens ændringer gennem den undersøgte periode (kapitel 6). Herefter redegøres for udviklingen i planlægningens organisering og selve planprocessen (kapitel 7) og planlægningdiskursen (kapitel 8). Det sidste kapitel konkluderer på undersøgelsen og giver anbefalinger for fremtidens planlægning for landskabet. Rapportens struktur ses i boks 0.

Hvert kapitel er opdelt i et eller flere nummererede afsnit og eventuelt underafsnit, der ikke er nummererede. Introduktionen til Ringsted Kommune (kapitel 4), gennemgangen af landskabet i planlægningen (kapitel 5) samt analysen af organisation og proces i planlægningen (kapitel 7) er forsynet med et kort resume i en tekstboks inden hvert afsnit/undersnit.

Introduktion

1. Indledning – 2. Analyseramme og forskningsspørgsmål – 3. Metode og data – 4. Introduktion til Ringsted Kommune

5. Landskabet i planerne.

Analyse af ”landskabet som arena” og ”landskabet i temaerne”
Analysen inddrager aktørsynspunkter på det konkrete indhold i planerne

6. Diskurser for landskabet

Værdi og betydning af landskabet i lyset af planlægning og aktørudsagn

7. Organisation og proces i planlægningen for landskabet

Hvordan fungerer planlægningen i praksis – hvad udtrykker aktørerne i interviewene

8. Diskurser for planlægningen

Hvordan omsættes værdier til planlægning, strategi og grundlag for dag-til-dag-beslutninger

9. Konklusioner og anbefalinger

Vigtige konklusioner og perspektiver for fremtidens planlægning af landskabet/det åbne land

Boks 0 Rapportens opbygning

3. Metode og data

Rapporten er baseret på analyser af henholdsvis plandokumenter og aktørinterview. Nedenfor redegøres for, hvordan informationerne er indsamlet og analyseret.

3.1 Plananalysen

Plananalysen inkluderer gennemlæsning af tilgængelige plandokumenter, der relaterer sig til den fysiske planlægning. Det drejer sig om selve kommuneplanerne, debatoplæg, sammenfatninger på offentlig debat, handlingsplaner m.v. fra perioden fra den første generation af kommuneplan frem til den gældende kommuneplan/planstrategi.

Plananalysen blev gennemført foråret 2007 – suppleret med analyse af et enkelt plandokument fra sommeren 2007 (forslag til rammer for Kommuneplan 2005). Plandokumenterne er venligst udlånt af Dansk Byplanlaboratorium og af Ringsted Kommune. Materialet dækker perioden fra 1982, hvor debatoplæg om den første kommuneplan blev offentliggjort. Der er enkelte huller i materialet. En oversigt over de anvendte kommunale dokumenter findes i appendiks 1. Dokumenter fra Vestsjællands Amt henvises der til i teksten.

Analysen af planerne har været struktureret under tre overskrifter: 1) Hvad indeholder de mht. landskab, 2) hvorfor indgår landskab og 3) hvordan tænkes planerne gennemført? Under de tre overskrifter er følgende temaer behandlet:

- ”Hvad” omfatter underspørgsmål om planernes beskrivelser af landskab, hvorvidt emnet i det hele taget optræder, hvordan afbilledes landskab og under hvilke plantemaer/emner nævnes landskab.
- ”Hvorfor” omhandler argumenterne for at medtage landskab som emne i planen og hvilke værdier, potentialer og problemer landskab tillægges eller relateres til.
- ”Hvordan” går på hvordan argumenter omsættes til planlægning, hvilke visioner og mål opstilles, hvordan vil man opnå dem, hvilken konkret handling anvises.

3.2 Aktørinterview

Der blev interviewet 4 kommunalpolitikere, 9 personer fra forskellige grene af forvaltningen (både Ringsted Kommune og Vestsjællands Amt), 5 personer fra foreningslivet, 3 personer fra erhvervslivet og 2 personer fra selvstændige kuturinstitutioner⁶. Formålet med interviewene har været at belyse forskelle i synspunkter og opfattelser blandt centrale planaktører og repræsentanter fra alle tre sektorer (civilsamfund, marked og den offentlige sektor). Den brede sammensætning af interview-

⁶ Personerne er opdelt efter den kategori, der var udgangspunkt for at de blev kontaktet. I praksis repræsenterede personerne ofte flere positioner. Eksempelvis var en politiker også selvstændig erhvervsdrivende og fremtrædende medlem af lokale foreningsinteresser. I sådanne tilfælde indgik vinkler fra flere positioner i interviewene, og de forskellige sektorer er derfor bredere repræsenteret end fordelingen umiddelbart angiver.

personer har endvidere haft det formål at få ideer og forslag til fremtidig planlægning fra forskellige typer af aktører og interesser. Interviewene blev gennemført fra december 2006 til juli 2007 – hovedparten i slutningen af perioden, mens enkelte interview med amtsmedarbejdere blev foretaget kort inden nedlæggelsen af Vestsjællands Amt pr. 1. januar 2007, se liste i appendiks 2.

Indholdet af de enkelte interview har omhandlet temaerne vist i boksene 1-4 i figur 1. Da hovedparten af interviewene fandt sted efter plananalysen var gennemført, spillede pointer fra denne ofte en vigtig rolle i interviewene. Der var tale om semistrukturerede interviews, der blev gennemført ud fra en interviewguide, som var tilpasset hver enkelt interviewperson og dennes rolle. Guiden var opbygget efter følgende overordnede struktur:

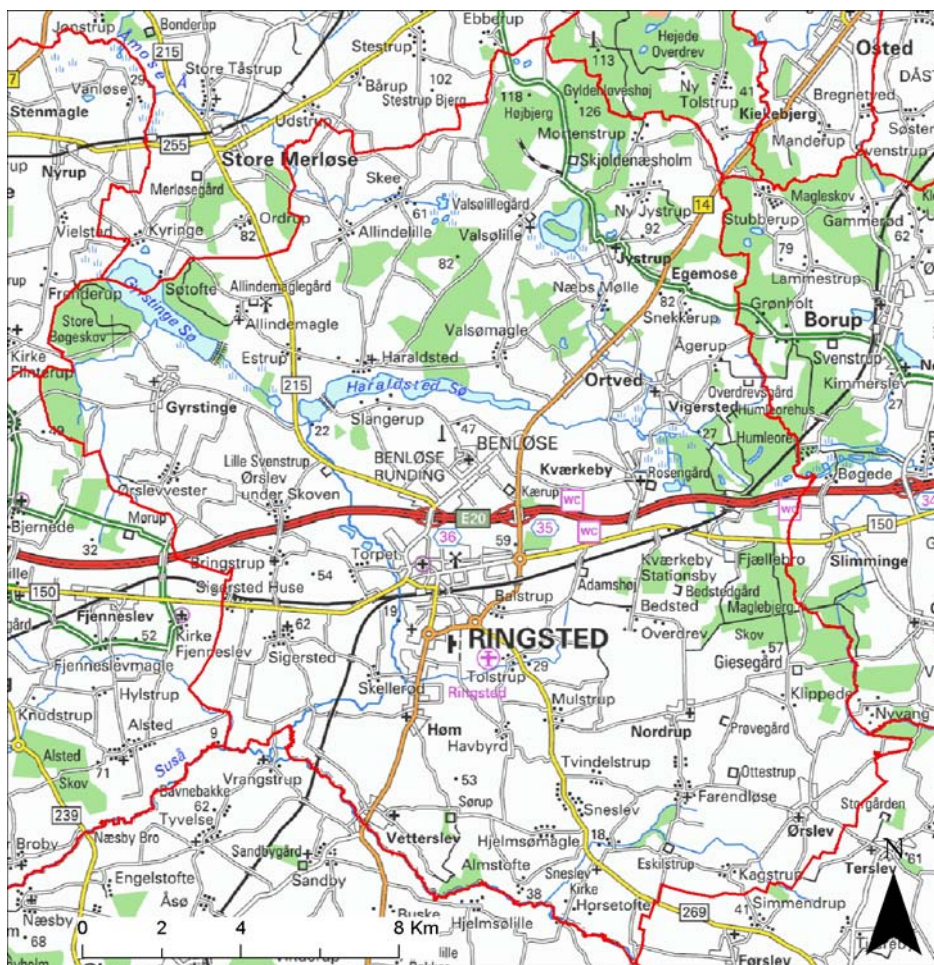
- ”Personens baggrund”; personlige baggrundsplysninger herunder f.eks. alder, uddannelse, erhverv og hvor længe personen havde været ansat/aktiv/boet i kommunen.
- ”Aktørinteressen”; den specifikke interesse eller det forhold, der var baggrund for valget af personen. Det kunne f.eks. være beskrivelse af aktiviteter og udvikling af en organisation eller en forening.
- ”Fokus”; konkrete emner eller episoder, der tager afsæt i de aktørinteresser som personen repræsenterer, f.eks. konkrete emner i planerne som berører interessen. Plananalysen spillede en vigtig rolle i forhold til valg af disse fokusemner.
- ”Bredde”; afsøgning indenfor emnerne i figur 1, hvor der typisk var nogle emner, der under interviewet viste sig meget relevante i forhold til den enkelte interviewperson, mens andre ikke var relevante at spørge ind til.
- ”Fremtid”; Under samtlige interview blev personerne bedt om at forholde sig til den fremtidige planlægning og landskabets rolle i den forbindelse.

De enkelte interview varede omkring en time – maksimalt 2 timer. Interviewene blev optaget og efterfølgende lyttet igennem, pointer tematiseret og tidsreferencer til specifikke passager i optagelsen blev angivet. Udvalgte passager blev transskriberet til brug i de notater, der blev udarbejdet for hvert interview.

Efterfølgende blev holdninger og pointer fra alle interview tematiseret under tre overskrifter: Landskabet – funktion og værdi; Planlægning og forvaltning – organisation og proces; Planlægning og forvaltning – konkrete emner. Under hver overskrift var der en række underemner og typisk modsatte vurderinger og pointer fra forskellige aktører. Såvel den sammenstillede analyse af interviewene og notater fra de enkelte interview udgør kilder til analyserne bag denne rapport.

4. Introduktion til Ringsted Kommune

Dette indledende afsnit beskriver først kommunen generelt (4.1) og mere specifikt landskabets anvendelse (4.2). Dernæst redegøres for den overordnede udvikling og planlægning i løbet af den analyserede periode (4.3). Endelig samles der op på udviklingen i planernes form (4.4). Der henvises i kapitlet til en række stednavne, som ses på kort over Ringsted kommune, figur 3. Et kort resume af hvert afsnit gives i grå boks i begyndelsen af hvert afsnit.



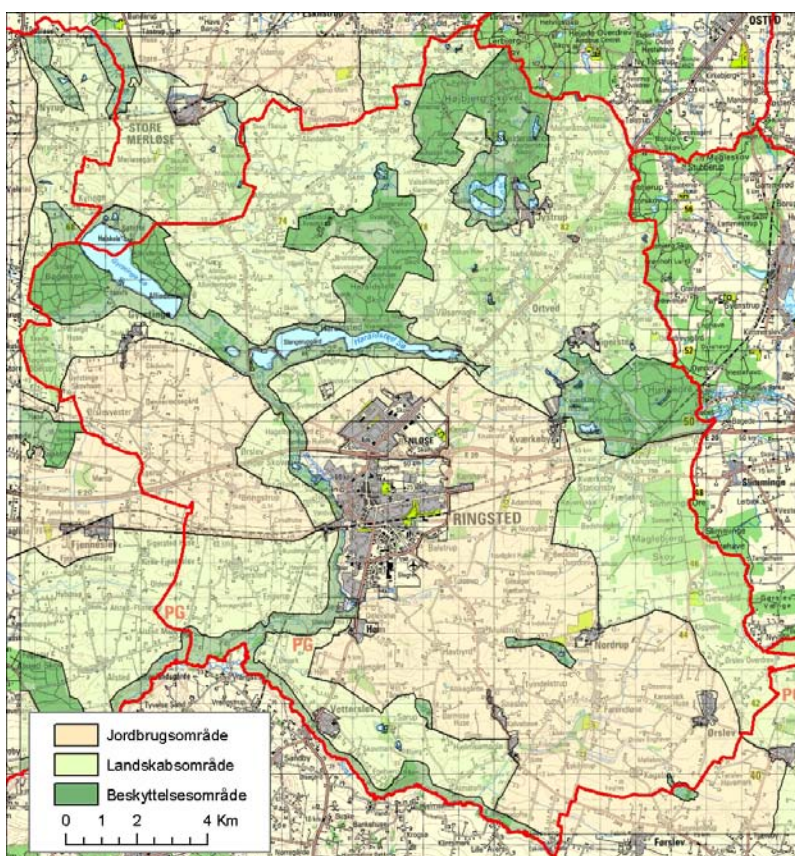
Figur 3 Kort over Ringsted Kommune i skala 1:200.000. Kommunegrænsen er vist med rødt.

4.1 Beskrivelse og nøgletal

Ringsted Kommune er ca. 300 kvadratkilometer stor og har godt 31.000 indbyggere. Knap 2/3 bor i den gamle købstad Ringsted, mens de resterende fordeler sig ligeligt mellem de mindre byer og boliger i det åbne land. Befolkningstallet er efter 2000 begyndt at stige efter en lang årrække med stort set konstant indbyggertal, og samtidig pendler flere til job udenfor kommunen. Siden 2002 har udpendlingen oversteget en ellers ret høj indpendling. .

Landskabet i Ringsted Kommune er præget af den sidste istid. Kommunen kan groft set inddeles i en nordlig og en sydlig del opdelt ved et øst-vest-orienteret tunneldalsystem med Gyrstinge og Haraldsted søer og åsdannelser, der mod øst udgør starten på Køge ås. Et bredt bælte fra den vestlige

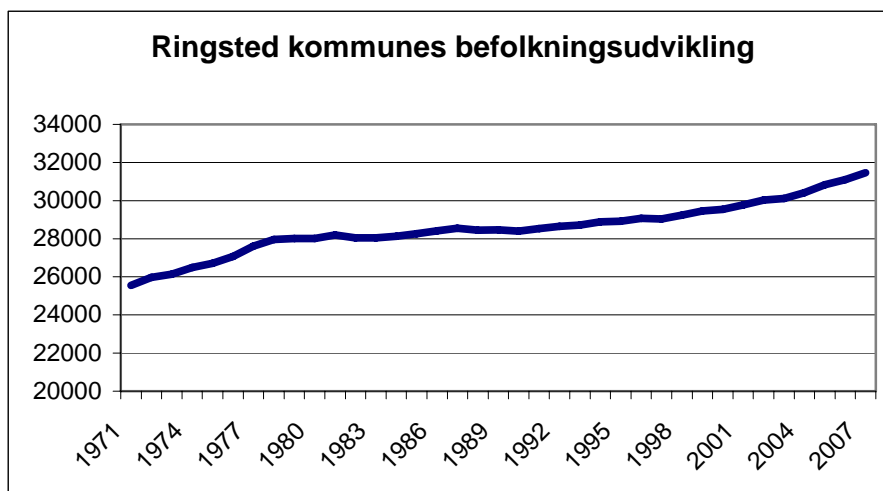
del og nedover den sydlige del mod kommunes østlige grænse er domineret af et bølget og åbent morænelandskab (inkl. lavtliggende issøaflejringer) med sandblandet lerjord og gode forudsætninger for landbrug. Dette område er udpeget til jordbrugsområde i Regionplan 2005, se figur 4. Foruden jordbrugsinteresserne er der i dette område smeltevandsdale med store naturværdi (beskyttelsesområde jf. Regionplan 2005). Det drejer sig om Ringsted Å mod vest og Susåen, der afgrænser kommunen mod syd. Endvidere er området mod øst præget af dødislandskab med landskabsinteresser og en del skov. Området nord for tunneldalen er præget af dødislandskab og enkelte issøbakker herunder Gyldenløveshøj (126 m). Området er kuperet og med en del skov. Området er enten udpeget som landskabsområde eller beskyttelsesområde, herunder Skjoldenæsholm skovene og Haraldsted Skov, se figur 4.



Figur 4 Udpegning af landskabsinteresser i Ringsted Kommune jf. Regionplan 2005. Den røde linje afgrænser kommunen.

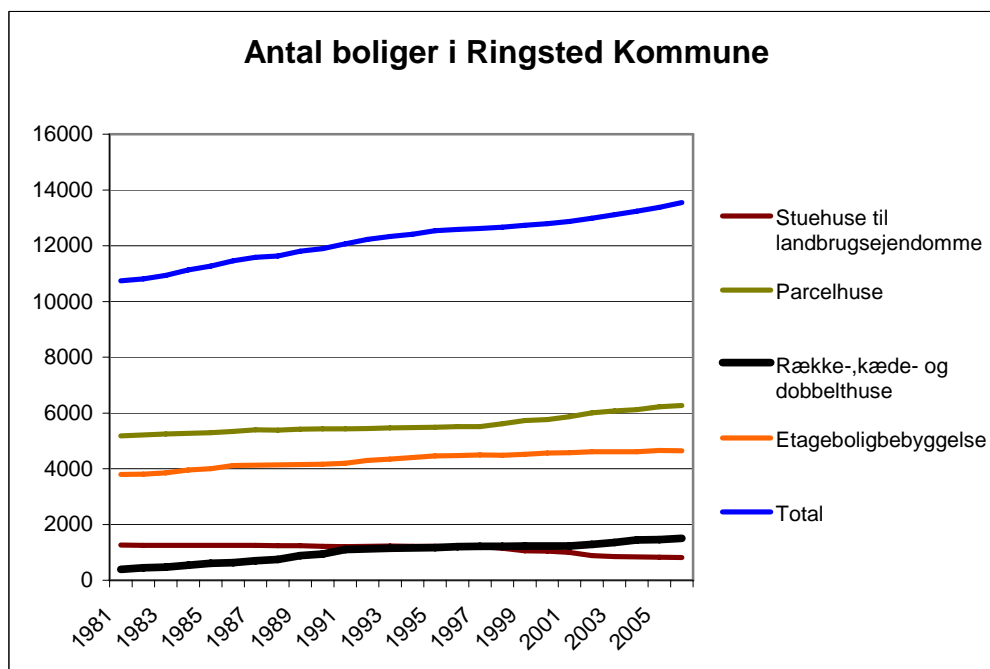
Ringsted Kommune var med et areal på 295 kvadratkilometer ved dannelsen i 1970 en af de større danske kommuner. Størrelsen ændrede sig ikke ved kommunalreformen i 2007, da Ringsted ikke blev sammenlagt med andre kommuner. Ringsted kommune er kendetegnet ved et ret stort landområde med mindre landsbyer beliggende omkring Ringsted by (den tidligere købstadskommune). Da Ringsted kommune blev dannet i 1970, var der en nogenlunde ligelig befolkningsfordeling mellem Ringsted by og det omkringliggende landområde inkl. landsbyer. Der boede på det tidspunkt godt 25.000 i kommunen, men det tal voksede forholdsvis hurtigt igennem 1970'erne, se figur 5. Herefter fladede væksten ud og befolkningstallet steg kun ca. 1.000 personer over en 20-årig periode frem til slutning af 1990'erne. Herefter er væksten igen tiltaget og befolkningstallet var godt 31.000 i 2007. Væksten ligger i høj grad i selve Ringsted by. I 2006 boede godt 19.000 af de ca. 31.000 indbyggere i selve Ringsted by, mens de resterende indbyggere fordelte sig nogenlunde ligeligt

mellem landsbyer (heraf 9 byzone landsbyer) og boliger uden for bymæssig bebyggelse (Statistikbanken, 2007).



Figur 5 Befolkningsudviklingen i Ringsted Kommune i perioden 1971-2007. Statistikbanken 2007

Modsat befolkningstallet har væksten i boligbyggeriet været mere konstant i perioden siden 1981. Der er dog stor forskel mellem boligtyperne, se figur 6.



Figur 6 Antal boliger i Ringsted fra 1981 til 2005. Statistikbanken 2007

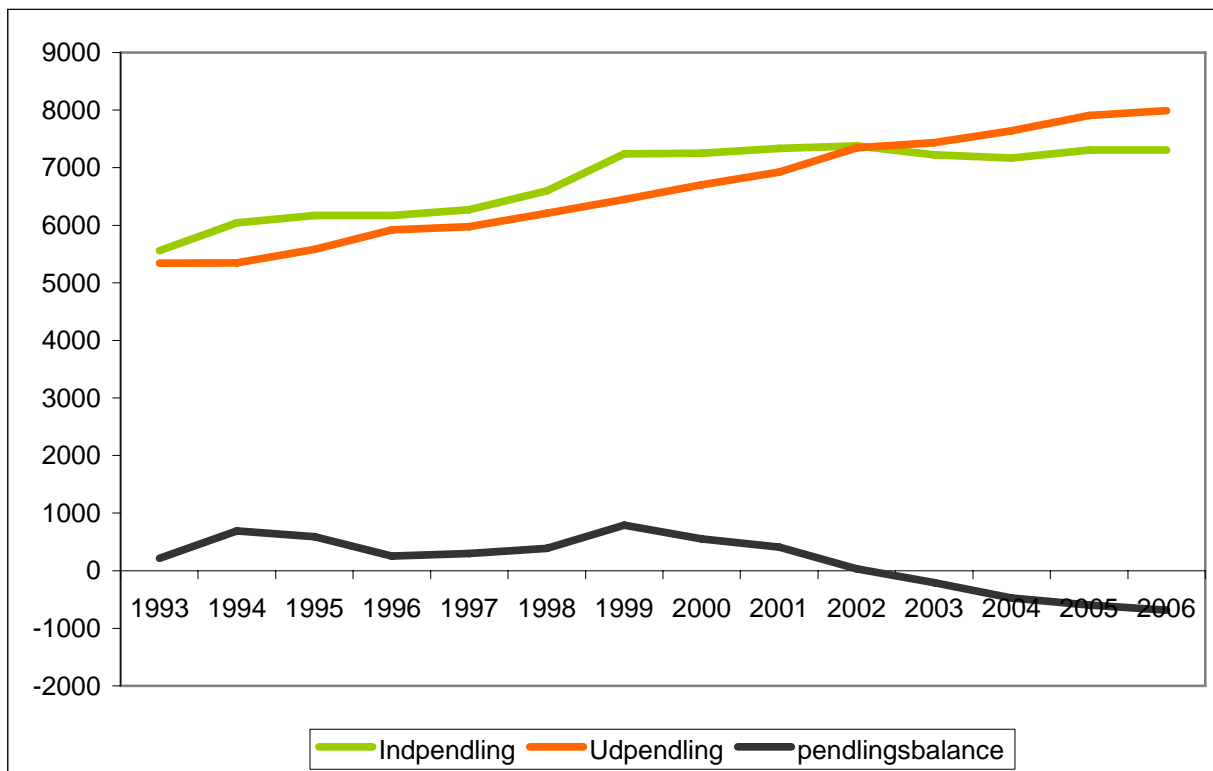
Tæt-lavt byggeri (Række-, kæde- og dobbelthuse) dominerede 1980'erne, mens det aftog i 1990'erne for igen at stige i slutningen af perioden (2005 er nyeste tal). Antallet af boliger i etagebyggeri – heraf hovedparten almennyttigt støttet boligbyggeri – steg moderat frem til omkring

1995, hvorefter væksten stort set ophørte. Her overtog parcelhusbyggeriet til gengæld efter en meget sparsom vækst gennem ”fattigfirserne” og begyndelsen af 1990’erne. Strukturudviklingen i landbruget ses i faldet af antallet af stuehuse på landbrugsejendomme. Landbrugsejendomme nedlægges ved sammenlægninger og det tilbageværende jordløse stuehus overgår i statistikken til parcelhus-kategorien, hvis det da ikke rives ned. En del af parcelhusvæksten skal således tilskrives nedlæggelser af landbrugsejendomme og ikke egentlig nybyggeri.

Sammenlignet med antallet af boliger og indbyggere har antallet af job i kommunen ikke ændret sig meget siden begyndelsen af 1990’erne. Antallet af fuldtidsjobs var i 1993 lige knap 15.000 og i 2006 var det knap 500 højere, men der har dog været nogle mellemliggende udsving med et højdepunkt på 16.300 jobs i kommunen i 1999. Omkring en tredjedel (4.640 i 2006) af arbejdspladserne er i branchen for offentlige og personlige tjenester, hvilket udgør den største andel af arbejdspladser, og antallet har ligget nogenlunde konstant i perioden siden 1993⁷. Den næststørste branche er industrien med en femtedel af alle arbejdspladser i kommunen i 2006, men branchen har oplevet et markant fald i antal jobs de senere år fra højdepunktet i 2001 med 4.484 mod 3.140 arbejdspladser i 2006. Den tredje vigtigste branche er handel, hotel og restaurationsbranchen. Beskæftigelsen har været svagt stigende (2.828 i 2006). Byggebranche oplevede en stigning allerede i 1990’erne men topper i 2006 med 1486 beskæftigede, hvilket nærmer sig en fordobling i forhold til 1993 (886). Landbrugssektoren står for godt 3 % af beskæftigelsen i 2006 og branchen har oplevet et støt fald i antal jobs igennem perioden fra 803 i 1993 til 559 i 2006.

En forholdsvis stor del af jobbene har beskæftiget folk med bopæl uden for kommunen. Omvendt har også mange pendlet ud af kommunen på arbejde og denne afhængighed af jobmarkedet på den anden side af kommunegrænsen er blevet mere udtalt i de senere år, se figur 7. Samtidig oversteg udpendlingen i 2002 indpendlingen. Næsten 8000 pendlede i 2006 ud af kommunen, hvilket er 700 flere end indpendlerne.

⁷ Data om jobs i forskellige brancher foreligger for perioden 1993 til 2006. Kilde: Statistikbanken 2007.



Figur 7 Ind- og udpendling samt pendlingsbalance for Ringsted kommune. Hvis balancen er over 0 er der flere indpendlere end udpendlere og vice versa. Statistikbanken 2007.

4.2 Landskabets anvendelse

Landbruget er den dominerende arealanvendelse, men det dyrkede areal falder og landbruget spås en mindre betydende rolle til fordel for mere fokus på friluftsværdierne i fremtidens landskab. Friluftsværdierne udnyttes allerede i dag – både af de frivillige friluftsliv og i kommerciel sammenhæng.

De overordnede arealklasser

Landskabet i Ringsted Kommune er præget af jordbrugsmæssig anvendelse. Tabel 1 viser kommunens 295 km² fordelt på forskellige arealklasser i årene omkring 1990. Landbrug omfatter 69% og skovbrug 13%. Begge tal er et par procentpoint over landsgennemsnittet. Byområde, bebyggelse i landområde og infrastrukturen fylder tilsammen 9% af arealet. Heraf er godt halvdelen centralt lokaliseret i Ringsted by, se figur 3 og 4. Som følge af det fortløbende boligbyggeri, der ses i figur 6, så vil arealandelen med by være steget yderligere. Den resterende del af arealet er vandflade i form af vandløb eller søer, hvoraf Haraldsted og Gyrstinge søer er de største, eller tilhører kategorien ”andet”. ”Andet” omfatter især udyrkede vådområder langs vandløb og søer samt andre naturområder uden for landbrugsdriften. Områder med råstofindvinding, kirkegårde eller sportspladser udgør en mindre del.

Tabel 1 Arealanvendelsen i Ringsted Kommune omkring 1990

	Ha	Procent
Byområde [#]	1.413	4,8
Bebyggelse i landområde [#]	453	1,5
Infrastruktur [#]	738	2,5
Landbrug [§]	20.377	69,1
Skov [¶]	3.900	13,2
Sø og vandløb [#]	781	2,6
Andet ^{&}	1.856	6,3
I alt	29.518	100

Noter. #: Data stammer fra Miljøministeriets AIS-datasæt. Dataene stammer fra forskellige kilder og de er indsamlet over en periode i slutningen 1980'erne og først i 1990'erne. §: Landbrugsstatistik 1989 (Statistikbanken 2008). ¶: Skovtællingen 1990 (Statistikbanken 2008). &: Andet er restarealet, hvoraf en stor del er vådbundsarealer og andre udyrkede naturarealer. Endvidere er det f.eks. råstofvindingsområder, kirkegårde og større sportsanlæg.

Land- og skovbrug

Landbruget er den mest udbredte arealklasse. Men landbrugets rolle har forandret sig gennem den undersøgte periode. Det gælder både som arealklasse, hvor det dyrkede areal gradvist er faldet, men også på andre punkter. Tabel 2 viser udviklingen i landbruget på en række parametre for perioden siden 1982. Det dyrkede areal er faldet støt igennem de godt to årtier. Landbrugsarealet er således nede på 63% af kommunens areal i 2004. Det er et fald på hele 6 procentpoint i forhold til den arealfordeling, der ses i tabel 1, hvor kildematerialet stammer fra 1989. Ekstensive arealklasser er blevet mere udbredte, primært pga. den fælleseuropæiske landbrugspolitik med EU-brak, men også arealet med vedvarende græs er øget. Andelen med kornafgrøder er faldet fra 69% til 61% af det dyrkede areal.

Tabel 2 Landbrugsudviklingen fra 1982 til 2004. Landbrugsstatistik på grundlag af totaltællingerne for 1982, 1989 og 1999 (Statistikbanken 2008). Statistiske Efterretninger (2005:11) samt udvalgte data for 2004.

	1982	1989	1999	2004
Bedrifter (antal)	732	587	445	399
Gennemsnit (ha)	29	35	44	46
Dyrket areal (ha)	21.013	20.377	19.796	18.467
-heraf korn	14.532	13.469	11.893	11.393
-græs uden for omdrift	745	716	865	-
-heraf Eubrak	-	-	1.447	1.328
Kvæg i alt	6.547	4.990	4.911	-
Svin i alt	73.435	62.057	68.342	-

I afsnit 4.1 blev faldet i landbrugsbeskæftigelsen understreget. Tabel 2 viser, at også antallet af landbrugsbedrifter er næsten halveret over de 22 år, som tabellen dækker. Det markante fald i antal bedrifter har omvendt betydet, at gennemsnitsstørrelsen for de tilbageværende landbrug er blevet større. Husdyrholdet er over hele perioden blevet reduceret. For kvæg ser der ud til at være sket en

stabilisering, hvor landsgennemsnittet viser et mindre fald. Men svineproduktionen er mere svingende, hvor den på landsplan har været stærkt stigende gennem perioden⁸.

Interviewene underbygger billedet af, at landbruget har fået mindre betydning økonomisk og jobmæssigt. Der er nogle store landbrug og også husdyrproducenter, men der er, som en landmand udtrykte det, ingen "turbolandmænd". Dvs. stærkt ekspanderende brug – ofte med store eksterne kapitalindskud - der opkøber jord og ejendomme op til grænserne i landbrugslovgivningen samt udvider husdyrproduktionen maximalt. Vurderingen lyder endvidere, at der heller ikke er særligt mange muligheder for en sådan expansion indenfor kommunegrænsen pga. nærhed til beboelse i kombination med natur- og miljøhensyn. Fremtiden vil langt henad vejen blive oplevelseslandskab med nogle små lommer af produktionslandskab. En anden landbruger har svært ved at se, hvordan man undgår en deling af landzonen i produktionsområder og øvrige områder, til rekreation, natur mv.

Der er pt. kun ganske lidt statskov i Ringsted Kommune. Tilgængelig er der en række større skov-ejendomme – både godser og fondsejede – og store sammenhængende skovområder i kommunen. Skovarealet har været svagt faldende mellem skovtællingen 1990 og 2000, og der er ikke for alvor kommet gang i privat eller offentlig skovrejsning, trods udlæg af områder nord for Ringsted by, der var højt prioriteret for statslig tilplantning i Skov- og Naturstyrelsen. Skovtilplantning er således ikke en nævneværdig årsag til nedgangen i landbrugsarealet.

Rekreative anvendelser af landskabet

Det blev ovenfor beskrevet, at en landmand forudså, at landskabet fremover primært ville blive et oplevelseslandskab. Allerede i dag spiller den rekreative anvendelse en vigtig rolle. Den gør det i forhold til beboelse, hvor mange landbrug er blevet nedlagt og blevet til beboelse, men også for folk med fritidslandbrug med heste eller får. Den rekreative anvendelse ses også i rideskoler, ridehaller og ridebaner i landskabet. Fra kommunens forvaltning nævnes, at dialog/ansøgninger om sådanne anlæg er udbredt i forbindelse med kommunens landzoneadministration. Anlæg af vandhuller er en anden vigtig sagstype, der også relaterer delvist til rekreation, ikke mindst jagt, men som også relaterer til jordejernes ønske om at forbedre naturindholdet. Jagt blev fremhævet under interviewene som en vigtig rekreativ anvendelse, der også har vigtig økonomisk betydning for større jordejere, herunder især de større skovejere.

Skovene spiller også en vigtig rolle for befolkningens friluftsliv, fordi skovveje og stier giver offentlig adgang. Skovtællinger viser at især området ved Skjoldenæsholm (inkl. golfbane) og Sorø Akademis skove ved Gyrstinge, Store Bøgeskov (se kort, figur 3) er velbesøgte (Jensen 2003). Langs Ringsted Å er der anlagt stier, hvor der er gode muligheder for både motion og naturoplevelser for Ringstedborgerne, ifølge flere af interviewpersonerne. Anvendelsen af området omkring Haraldsted Sø har været reguleret pga. af vandindvindingsinteresser men søen har længe været anvendt af den organiserede idræt (Ringsted Roklub). Mere offentlig adgang er på den politiske dagsorden både ved Haraldsted Sø og i kommunen generelt med ønsker om flere stier.

Kommerciel udnyttelse af landskabet til rekreation udover den jagtmæssige anvendelse finder især sted på Sørup Herregaard (hotel, konference og wellness) og Skjoldenæsholm (konference og golf-

⁸ Tallene på landsplan stammer fra Statistikbanken 2008

baner). Også Sporvejsmuseet ved Skjoldenæsholm kan siges at udnytte de landskabelige potentialer, hvor en del af oplevelsen er sporvognsture gennem skov og landskab på en kort genetableret strækning af traceet for den nedlagte midtsjællandske jernbane. Turistmæssigt spiller landskabet også en rolle med bl.a. et par campingpladser, en national cykelrute gennem kommunen samt kano-sejlads på Susåen. Men interviewene viser, at turistpotentialet langt fra er udnyttet og nye initiativer er taget af bl.a. Ringsted Erhvervsforum, se afsnit 5.2.

4.3 Pejlemærker i planlægning og udvikling

Det har været en udfordring for Ringsted Kommune at balancere hensynet til den centrale (og dominerende) Ringsted by og det store landområde. Man forstillede sig i 1970'erne en markant befolkningsvækst og planlagde fremtidens Ringsted som en langstrakt "båndby". Væksten udeblev og i kombination med skolelukninger i landområderne skabtes splid mellem land og by. Konflikter og utilfredshed medførte mere involvering af borgere fra landområderne med bl.a. dannelsen af landdistriktsudvalget. De senere års økonomiske opsving og kommunens satsning på at tiltrække tilflyttere til kommunen har skabt en ny situation med kraftig udbygning i Ringsted og afsmittende effekt i landområderne.

Da Ringsted Kommune blev dannet i 1970 havde den første oliekrise og stagnerende økonomi endnu ikke bremsset den massive vækst i parcelhusbyggeriet, som fandt sted både i selve Ringsted og i mange af landsbyerne omkring Ringsted. Endnu i midten af 1970'erne spåede man en fortsat vækst i både boliger og befolkningstal. Man opererede med visionen om en såkaldt "Båndby", et langstrakt byområde fra Veterslev i syd gennem Ringsted og Benløse til Kværkeby mod nordøst, se figur 8. Ideen med det langstrakte byområde var – i lighed med f.eks. Fingerplanen fra hovedstadsområdet – "at bydelene kunne ligge med nær tilknytning til det åbne land, samt at der kunne etableres en god trafikbetjening" (Kommuneplan 1989, s. 13). Der var således både et rekreativt sigte (nærhed til det åbne land) og et infrastrukturelt (trafikbetjening ad den gennemgående infrastruktur langs bybåndet). Grundlaget for visionen om båndbyen var en befolkningsfremskrivning til ca. 35.000 indbyggere i 1990 begrundet med Ringsteds lokalisering tæt på den voksende hovedstad. Både forventningerne til hovedstadens vækst og udflytningen til Ringsted var imidlertid skudt langt over målet. Amtsrådet vedtog i 1979 den første regionplan, og her var kun den sydlige flanke af båndbyen udlagt – bl.a. i erkendelse af de mere defensive vækstprognoser. I 1982 blev der i den såkaldte §6-redegørelse op til debatten omkring den første kommuneplan spurgt, om det i det hele taget var ønskeligt med befolkningsvækst. Befolkningsprognoserne var her tilsvarende moderate med en fremskrivning til 29.500 indbyggere i 1992, hvilket endda skulle vise sig for højt, se figur 5.



Figur 8. Båndbyen var i 1970'erne og i de første kommuneplaner den overordnede langsigtede vision for byudviklingen. Fra Kommuneplan 1989 s. 13.

Diskussionerne gik naturligvis ikke kun på forventningerne til befolkningsudviklingen men også på, hvordan og ikke mindst hvor man skulle planlægge for den. Flere af de interviewede personer peger på, at der siden dannelsen af kommunen var en "nedarvet" mistillid mellem de tidligere sogneråds-kommuner i landområdet og købstadskommunen Ringsted – med en langt større befolkning. Især i landområderne var man bekymrede for, om udviklingen skulle koncentreres i Ringsted og forbigå landområderne. Resultatet var, at de folkevalgte byrådsmedlemmer i høj grad repræsenterede deres lokalområde. I nogle partier valgte man ligefrem skiftevis by- og landrepræsentant på opstillingsli-sterne til kommunalvalgene for at kunne appellere til vælgere i både Ringsted by og i landområder-ne.

I 1991 gik det alligevel galt. Trods valgløfter om det modsatte, valgte et snævert flertal at lukke skolerne i Sneslev, Bringstrup og Ørslev pga. økonomiske problemer. Debatten op til og den ende-lige beslutning medførte bl.a. sprængning af Venstres byrådsgruppe og dannelsen af Borgerlisten "Land og By" samt en generel mobilisering af græsrodderne i landområderne. Det omfattede f.eks. dannelsen af sammenslutningen "Landsbyforeningerne i Ringsted" (1990), der er en paraplyorgani-sation for lokalråd, borgerforeninger, sogneråd, idrætsforeninger, skoler, institutioner mv. Der blev lagt pres på politikerne og det medførte bl.a., at man politisk arbejdede for at give landområderne mere selvbestemmelse f.eks. i forbindelse med skolebestyrelser, mål og rammestyring og endelig blev det såkaldte "landdistriktsudvalg" med både byrådsmedlemmer og repræsentanter fra landom-råderne nedsat som et midlertidigt udvalg, der dog har eksisteret uafbrudt siden 1996.

Med skolenedlæggelserne håbede kommunen at have etableret en bæredygtig skolestruktur, som man nu måtte gøre alt for at understøtte. Derfor var det vigtigt med udlæg af boligområder i lokal-centrene for at opretholde et passende befolkningsgrundlag for skolerne men også for anden offent-lig og privat service. Kommunalbestyrelsen havde dog længe haft intentioner om en såkaldt 40-60 % politik for boligudbygningen. I den første kommuneplan (KP 1985-91) svarer boligudlæggene til, at 40 % af udbygningen skulle ske i lokalcentrene og 60 % i kommunecentret. I praksis var det dog svært at gennemføre denne intention til punkt og prikke, fordi der viste sig ringe interesse for større private udstykninger i landområderne. Det offentligt støttede almennyttige byggeri og nye andels-boliger havde man bedre mulighed for at påvirke lokaliseringen af, men f.eks. oplevede man mod-vilje fra boligforeninger over for at bygge alt for små enheder, som ville være økonomisk sårbare mod tomme lejemål (jf. BC). I Kommuneplan 1997 blev 40-60% politikken ikke nævnt. I den op-følgende Handlingsplan 1998 formulerede man mere blødt, at varierede bomuligheder mht. boligty-pe og lokalisering i byen såvel som på landet var en vigtig målsætning.

Lokalsamfundene arbejdede for at det offentlige service niveau, detailhandel og andre funktioner skulle opretholdes. Fra landsbysiden handlede det dog om at finde en balance mellem udvikling og afvikling. Boligudstyknings kunne skabe fornyelse i et lokalsamfund, men omvendt er der flere ek-sempler på nervøsitets overfor, om voldsom udvikling med f.eks. større boligudlæg i en lille landsby ville medvirke til at nedbryde eksisterende fysiske og sociale strukturer. Derfor er det "hele tiden en afvejning af, at bevare uden at sætte i stå, udvikle uden at afvikle", som det blev udtrykt under et af interviewene. Boks 1 understreger, at boligudbygning i lokalområderne ofte kan være en komplice-ret proces.

Erfaringerne fra Jystrup viser, at det kan være en kompliceret proces, at blive enige om de udstykninger af nye boliger, som man fra politisk side har vurderet er nødvendige for at oprethold serviceniveauet i lokalområderne.

Jystrup Savværk blev nedlagt og et bofællesskab overtog arealer og bygninger. Bofællesskabet – bestående af tilflyttere og mange ”københavnere” – kom med forslag til en lokalplan, der blandt andet indeholdt et tårn, som skulle være Jystrups nye vartegn. På et borgermøde blev modsætningerne med de eksisterende beboere klar, da menighedsformanden sagde, at man da allerede havde et vartegn, nemlig kirken. Men i kirken kommer folk da ikke bortset fra juleaften replicerede en repræsentant fra bofællesskabet. Man fik ændret lokalplanen og bofællesskabet blev rigtig godt integreret i lokalsamfundet. Flere år senere udså et nyt bofællesskab - ”Landby 2000” – sig et rammeplanlagt område i Jystrup. Målet for denne gruppe af mennesker var at skabe et økospirituel samfund med egen skole, og det var tilsyneladende et for omfattende projekt for de nu velintegrerede jystrupborgere fra savværket. Modstanden endte med, at kommunen fik placeret et nu langt mindre Landsby 2000-projekt i Valsømagle. I august 2007 blev en lokalplan for det rammeplanlagte område i Jystrup vedtaget, og man får nu i stedet for Landsby 2000 en mere ordinær udstykning med 80 parcel- og rækkehuse. En størrelsesorden man blandt flere jystrupborgere også fandt for voldsom for det relativt lille bysamfund, j.f. høringsfasen.

Boks 1 Byudstyknings i landsbysamfundene – et eksempel fra Jystrup. Eksemplet bygger på interview.

Som nævnt havde befolkningstilvæksten i kommunen været ganske sparsom gennem 1980'erne og første halvdel af 1990'erne. Langsomt begyndte man imidlertid at fokusere mere på landområdernes og byens gensidige afhængighed: at det der var godt for Ringsted også kunne være en fordel for landområderne. Samtidig flyttede man fokus fra erhvervs politik mod bosætning som vækstdynamo. Boligpolitikken havde tidligere i høj grad været ført med henblik på at sikre passende boliger til nuværende indbyggere, f.eks. ældre- og ungdomsboliger, og samtidig blev et attraktivt boligudbud set som central lokaliseringssparameter for nye erhvervs virksomheder. Boligpolitikken blev således tidligere opfattet som løftestang for den erhvervsudvikling, der blev set som det vigtigste for at opretholde kommunens økonomi: ”Byrådet finder det meget væsentligt at styrke erhvervsudviklingen ved, at virksomhedernes og arbejdskraftens udviklingsmuligheder forbedres”, lød den overordnede vision for kommunen i Handlingsplan 1994. Men mod slutningen af 1990'erne blev boligpolitikken et mere selvstændigt politikområde med det formål at trække nye skatteborgere til kommunen. Man indgik således et samarbejde med Sorø og Haslev kommuner om fælles bosætningskampagne rettet mod københavnere.

Det helt store skift i retning af en aktiv bosætningspolitik skete ved opkøbet af den nedlagte kaserne i Ringsted og tilhørende arealer i 2001. Købet skete efter ophedet politisk debat om, hvorvidt kommunen selv skulle stå for udvikling og udstykning af området eller overlade det til private investorer og i stedet styre udviklingen med lokalplanlægning. Et gruppe medlem fra det siddende flertal stemte for beslutningen og en anden undlod at stemme, og herved sikredes flertallet for, at kommunen købte kaserne. Tanken var at udlægge et helt nyt stort boligområde efter en helhedsplan, der omfattede udlæg af service, skole, institutioner og grønne områder tidligt i udstykningsfasen.

Godt hjulpet af de bedre økonomiske konjunkturer blev der stor efterspørgsel på udstykningerne i Kasernebydelen, og det samme gjaldt de byudlæg i Klostermarken nordvest for centrum, der i årevis havde ligget planlagt men ubebygget hen. Udviklingen har også smittet af på landområderne, og der har i de senere år været pres fra investorer for flere udstykningsmuligheder, f.eks. i naturskønne

omgivelser i Jystrup. Lokalsamfundene har i flere tilfælde modsat sig udviklingsplaner. Nok ville man gerne have liv i landsbyerne, men for voldsom udvikling ville gøre det svært at integrere de nye beboere eller ødelægge eksisterende kvaliteter. Også udviklingen i Ringsted by blev problematiseret af nogle af interviewpersonerne. I diskussionerne omkring boligudbygningsplanen (2006) (en del af revisionen af kommuneplanen) blev der udpeget udlæg til fremtidig byudvikling omkring Torpet vest for Ringsted by og ådalen, der i dag afgrænser byen mod vest. Samtidig blev en fordobling af indbyggertallet til 60.000 nævnt i debatten omkring den nye kommuneplanstrategi henover foråret 2007. Nogle interviewpersoner var bekymret over det bæredygtige i en sådan ekspansion f.eks. i forhold til vandforsyning og spildevandsafledning, andre så problemer i forhold til naturværdier og landskabskvalitet i Ringsted ådal.

Spørgsmålene, om hvordan udviklingen skal planlægges, presser sig således alvorligt på. Kommunen er klar over, at bymæssig udvikling i både Ringsted og landsbyerne kan være problematiske. Pt. diskuteres perspektiverne, og kommunen prøver at tilvejebringe et forbedret beslutningsgrundlag ved bl.a. at udarbejde en sammenhængende analyse af landskabskvaliteterne, en såkaldt landskabskarakterkortlægning. Fremtidens planlægning og ikke mindst landskabets rolle heri er således under forhandling.

4.4 Planernes form

De første plangenerationer var orienteret omkring nogle specifikke sektortemaer og fremstod som hensigtsplanlægning med få anvisninger for hvad og hvornår konkrete initiativer skulle iværksættes. I 1990'erne blev planerne mere handlingsorienterede og fulgt op af en egentlig handlingsplan med prioriterede initiativer. Handlingsplanen var fra starten tænkt som en årlig sammenkædning mellem kommuneplan og budget, men det levede man dog ikke helt op til i praksis. I det nye årtusinde fik planerne præg af mere tværgående temaer og med formulering af vision og handling. Overordnet er kommuneplanerne således blevet mere handlingsorienterede.

Inden vi fokuserer mere detaljeret på landskabets rolle i den hidtidige planlægning (kapitel 5), så følger her et afsnit om udvikling i planernes form. Ligesom planlægningens pejlemærker har den måde planerne er opbygget og formuleret på også ændret sig i perioden fra den første kommuneplan til nu.

Under den langstrakte proces frem mod den første kommuneplan (1985) fremkom der mange og modsatrettede ønsker om kommunens udvikling. Dette afspejlede sig i både den første generation og den lettere reviderede anden generation af kommuneplanen (1989). Hovedstrukturdelen var således opdelt i en række sektortemaer, og målsætningerne under hvert tema var ofte vagt formuleret, så det var uklart hvad kommunen egentlig ville prioritere. Målsætninger for temaet for fritid blev f.eks. formuleret med ”det tilsigtes”, ”forventes”, ”det er tanken”, ”det er hensigten” og ”det kan ske ved”, selvom der dog også anvendes ”skal” om nogle emner. Planerne indeholdte samtidig meget få anvisninger på, hvordan og hvornår kommunen vil indfri målsætningerne. Planerne fra 1980'erne havde således karakter af et katalog over ønskelige initiativer. På et punkt var prioritering og tidsplan i de første kommuneplaner dog klar, nemlig i den lovpligtige tidsfølgeangivelse for det planlagte bolig- og erhvervsbyggeri.

Fra 1993 blev kommunen mere konkret mht. realisering af målsætningerne. Kommunen lavede en handlingsplan, hvor en række konkrete initiativer blev prioriteret og årstal for iværksættelse blev angivet. Initiativerne refererede – helt eller delvist – til målsætninger i kommuneplanens hovedstruktur. Samtidig var handlingsplanen koordineret med budgettet for det kommende år. Da Hand-

lingsplan 1994 blev lavet, var det tanken, at en tilsvarende handlingsplan skulle laves hvert år. Men det blev først i forbindelse med den følgende kommuneplanrevision, at den næste handlingsplan (1998) blev udarbejdet. Hvad angår tidsfølgeangivelsen blev man i 1990'erne mere ulden. Det fremgik ikke klart, i hvilken rækkefølge kommunen ville foretage udstykninger til boliger og erhverv.

Kommuneplan 2001 var tematiseret mere tværsektorielt end de tidligere planer, og overskriften for temaerne signalerede en målsætning. Det var temaer som f.eks. "Et godt sted at bo" eller "et godt sted at arbejde, handle og besøge". Under hver overskrift var der en visionsdel, en redegørelse og en handlingsdel. Handlingsdelen fremstår som en punktliste. Selvom kommuneplanen på denne måde fremtrådte som handlingsplanlægning (def. se side 11), så er det dog reelt meget løse handlingsindikationer uden mere specifik tidsramme på listen i handlingsdelen.

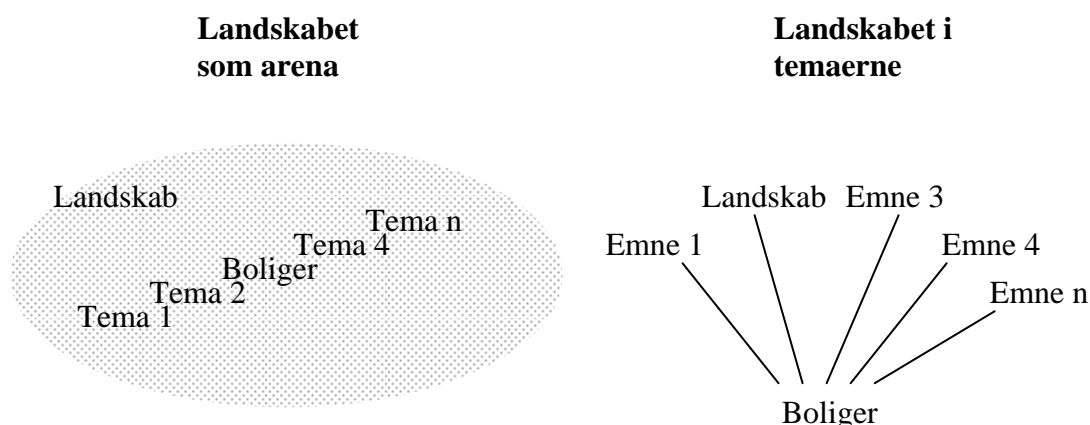
Planstrategien 2004 markerede overgang til en tematisk og rullende kommuneplanrevision. Man besluttede i første omgang at revidere temaerne for detailhandel og boligudbygning, fordi de blev fundet mest relevante i forhold til kommunens samlede udviklingsvision. Det førte til vedtagelsen af en boligudbygningsplan i 2006 baseret på kommunens vision om massiv tilflytning til og boligudbygning i selve Ringsted. Planen indeholdte en redegørelse, vision og en handlingsplan samt en konkretisering af konsekvenserne for rammeplanområder, og den var hermed langt mere operationel og handlingsorienteret end den tidligere planlægning. Boligudbygningsplanen var således et eksempel på handlingsplanlægning, men det skal dog tilføjes, at netop boligudbygningen også tidligere var blandt de temaer, der var forholdsvis handlingsanvisende. Endvidere spillede det muligvis ind, at det ikke umiddelbart koster kommunen mange penge at være handlingsanvisende i form af arealudlæg og udarbejdelse af nye rammer i selve kommuneplanen. Det er først i det øjeblik selve boligudbygningen rent faktisk kommer i gang, at det for alvor medfører udgifter for kommunen, f.eks. til investeringer i institutioner og infrastruktur for kommunen samt evt. byggemodning⁹.

På det overordnede niveau er udviklingen gået i retning af strukturering omkring tværgående temaer og en mere handlingsorienteret planlægning. Planerne er således i højere grad et skridt på vejen mod, men ikke ensbetydende med handling, som nogen af eksemplerne i det efterfølgende kapitel om landskabet i planerne vil vise.

⁹ I tilfældet med boligudbygningen i Ringsted var de økonomiske midler til udstykning, infrastruktur og institutioner dog medtænkt allerede i planlægningsfasen, fordi kommunen købte kasernegrunden med netop det formål at skabe ny by der, se side 28.

5. Landskabet i planerne

I dette kapitel fokuserer vi på, hvordan landskabet og landskabshensyn har indgået i kommuneplanerne. Landskab kan indgå på flere forskellige måder, og vi skelner i vores analyse af landskabet i planerne mellem to idealiserede måder, se figur 9. For det første kan landskabet fremstå, som et overordnet udgangspunkt eller en rammeforudsætning for de temaer, som indgår i plandokumentet. Vi kalder denne tilgang for "landskabet som arena". I den anden tilgang er landskabet et blandt mange emner, som inddrages mere eller mindre sideordnet under et sektortemaer, f.eks. boligudbygningen som eksemplet i figur 9. Vi kalder denne tilgang "landskabet i temaerne".



Figur 9 To perspektiver på landskabet i planlægning. Landskabet som arena med boligudbygning som eksempel på et af flere temaer (perspektiv 1) versus som landskabet som et af flere emner, der inddrages under temaet boligudbygning (perspektiv 2).

I afsnit 5.1 gennemgås de forskellige kommuneplangenerationer mht. i hvilket omfang landskabet udgør en arena for den øvrige planlægning (perspektiv 1 i figur 9). I afsnit 5.2 tages udgangspunkt i de sektortemaer, hvor landskab på den ene eller anden måde nævnes, og det undersøges, hvilken rolle landskabet konkret tillægges for temaerne og vice versa i de forskellige plangenerationer. Indholdet i plandokumenterne suppleres med input fra interviewundersøgelsen med henblik på at underbygge, perspektivere og diskutere indholdet i planerne.

5.1 Landskabet som arena

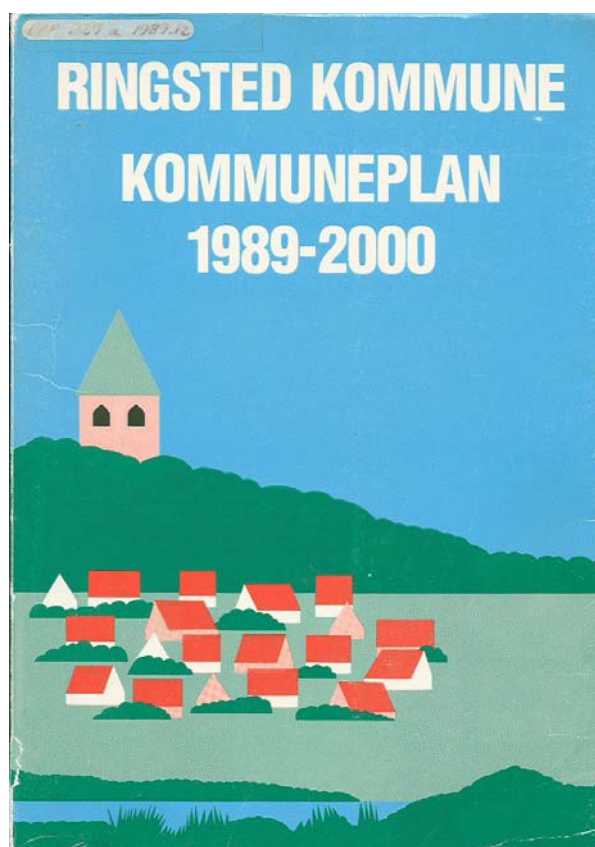
Planerne i 1980'erne og 1990'erne

I de første to kommuneplaner (1985 og 1989) fremstod landskabet på ingen måde som arena for kommunens øvrige plantemaer. Landskabet blev dog nævnt som et slags heldigt krydderi, som kommunen skulle prøve at blive bedre til at udnytte. Dette ændrede sig markant med planerne fra 1990'erne (1993 og 1997): Her lagde kommunen meget vægt på landskabet som ramme og potentiale for vækst og udvikling. Det var dog i meget generelle vendinger, og planen indeholdte ikke mange konkrete anvisninger om handling og prioritering. Det overlod man reelt til amtet.

Oplægget til debatten om den første kommuneplan (1985) indeholder en objektiv beskrivelse af landskabet i kommunen. Egentlige værdiladede ytringer om kvaliteterne er mere sporadiske. Det fremgår f.eks. at ”Gyrstinge sø og Ringsted å er smukke landskabelige træk”. Der er dog ingen tvivl om, at man i kommunen følte, at landskaberne i Ringsted rummer landskabelige betydelige kvaliteter til gavn for indbyggere såvel som besøgende. Således hedder det i borgmesterens forord til Kommuneplan 1989:

”Vi er her i kommunen beriget med mange skønne naturområder og historiske attraktioner. Disse forhold skal synliggøres endnu mere” (Kommuneplan 1989)

Udtalelsen understøttes af illustrationen på forsiden til kommuneplanen. Her på forenes Ringsteds røde tage under Sct. Bendts kirketårn mellem mark, skov og sø (se figur 10). På bagsiden er det landsbykirken og gården, der giver perspektiv i et grønt landskab. Kommunalbestyrelsen er bevidst om kommunens landskabelige kvaliteter. Men citatet antyder dog også, at landskabet er et grundvilkår, som kommunen er blevet ”født” med – en slags appelsin i turbanen – som det drejer sig om at synliggøre, snarere end noget, der bør planlægges for og arbejdes med at forbedre og beskytte. Tværtimod kan det næsten siges. Under erhvervstemaet i 1989-planen hedder det således om jordbrugsområderne (se arealerne på figur 4): ”Hensynet til en stabil fødevarereproduktion sættes over hensynet til bevaringen af det åbne land i dets nuværende karakter” og de jordbrugsmæssige interesser skal ”kun undtagelsesvis vige for andre interesser” (Kommuneplan 1989, s. 49, se også afsnit 5.2 under temaet landbrug).



Figur 10 Forsiden fra Ringsted kommuneplan 1989: Kirke, røde tage, marker, skov og natur.

I Kommuneplan 1993 og 1997 får landskabsværdierne en mere fremtrædende placering i kommuneplanen. Efter et indledende afsnit om udviklingen på lang sigt i hovedstrukturen følger et særskilt afsnit om "Landskab", og landskabet fremstår således fremhævet som vigtig grundforudsætning for kommuneplanen: landskabet er arena for de udviklingsperspektiver, som kommuneplanen udstikker. Byrådet fastslog i afsnittet indledningsvis, at Ringsted rummer "et rigt varieret landskab med mange naturoplevelser" og målet er at "værne om disse kvaliteter og arbejde for at beskytte særligt udsatte områder" og iværksætte "projekter for naturgenopretning, hvor der er sket skader". Attraktiv natur skal samtidig gøres "mere tilgængelig for lokalbefolkning og turister" ved hjælp af f.eks. stiplanlægning og formidling.

Kommunens landskab inddeles herefter i to halvdele med hver deres karakteristika. Den nordlige del beskrives som "**Herregårdsstrøget**", mens den sydlige del kaldes "**Ringstedsletten**" (Kommuneplan 1993 og 1997). De to områder er nøgternt beskrevet mht. arealklasser og kulturhistoriske træk men uden egentlig værdisætning således, at det ene ikke fremstår som mere værdifuldt end det andet. Planen peger således ikke nærmere på, hvad kommunen sigter til, når den beskriver, at man vil "værne om disse kvaliteter". I praksis henvises i stedet til, at det er amtet, der varetager interesserne i det åbne land. Det er således regionplanens beskrivelser og udpegninger, der refereres til i afsnittet om landskab, herunder udpegningen af beskyttelsesområder, landskabsområder og jordbrugsområder. Kommuneplanens rammebestemmelser for landzonen følger denne opdeling i tre områdetyper.

I amtets udpegninger er natur- og landskabsværdierne (beskyttelsesområder og landskabsområder) primært knyttet til herregårdsstrøget mens Ringstedsletten primært er udpeget som jordbrugsområde. Planen understreger dog, at byrådet ikke har tænkt sig at være passiv i forhold til amtets prioriteringer i det åbne land: kommunalbestyrelsen vil se det som "en vigtig opgave, at de lokale interesser indgår i amtets overvejelser, og vil løbende bruge kommuneplanen som det centrale værktøj i denne dialog" (Kommuneplan 1993 og 1997, s. 8). Således supplerer kommuneplanen regionplanens udpegninger af bevaringsværdige landsbyer med yderligere seks landsbyer. Men herudover fremstår selve kommuneplanen ikke som "dialog" med amtet om "lokale interesser" i det åbne land. Det er nok snarere revisionsprocessen kommunalpolitikere har set som mulighed for dialog, da den endelige kommuneplan ifølge planloven ikke måtte stride mod regionplanen.

I rammedelen i kommuneplan 1993 og 1997 er hovedstrukturens generelle beskrivelse af landskabet suppleret med beskrivelser af de enkelte rammeplanområder – herunder beskrivelse af landskabet, se boks 2.

Afgrænsning:

Sognet, der har et areal på 2214 ha., afgrænses mod nord af Kværkeby, mod øst af amts- og kommunegrænsen, mod syd af Ørslev og Farendløse samt mod vest og nordvest af Ringsted Syd

Landskab:

De centrale og vestlige dele af området består af en jævn moræneflade. Områdets østlige del er et ujævnt bakket landskab, hvor der i istiden stod en gletscherrand.

Arealanvendelse:

Området er hovedsageligt beliggende i landzone. I området ligger byzonelandsbyen Nordrup og landzonelandsbyen Mulstrup.

[dernæst følger beskrivelse af byzone, landzone, landzonelandsbyer, skovrejsningsområder og infrastruktur].

Boks 2: Eksempel på sognebeskrivelse (Nordrup Sogn) der ledsager rammedelen i kommuneplanerne fra 1993 og 1997.

Temaer og rullende revision fra 2001

Halvfemsernes fremtrædende og udførlige beskrivelse af landskabet forsvandt igen ud af kommuneplanen i 2001. Til gengæld fik landskabet i praksis en meget mere integreret og forudsætningsgivende betydning under de øvrige og mere tværgående temaer i kommuneplanen. Dette blev endnu mere karakteristisk med boligudbygningsplanen i 2006. Endelig blev beskrivelsen af landskabet i rammerne mere udførlig end på noget tidspunkt tidligere med forslaget til Kommuneplan 2005s rammedel, der dog også først blev offentliggjort efter at kommunen havde overtaget det fulde planansvar for landskabet i 2007).

Kommuneplan 2001 indeholder en omfattende revision af den tidligere planlægning. Her har kommunalbestyrelsen endvidere taget konsekvensen af, at det var amtet, der på det tidspunkt havde den formelle kompetence for det åbne land. Et særskilt afsnit om landskabet forsvandt ud af planen. Kommuneplan 2001 har således ikke et selvstændigt fokus på landskabet, ligesom landskabets karakteristika ikke længere beskrives, således som det ellers var tilfældet i både hovedstruktur og under hvert rammeplanområde i planerne fra 1993 og 1997. I stedet gengiver planen kortfattet regionplanens retningslinjer der, hvor det er relevant i forbindelse med kommuneplanrammerne for delområder.

Endvidere er planen struktureret under overskrifter, der til dels går på tværs af sektortemaer. Kommuneplanens målsætninger har mere fokus på bosætning og tilflytning end de tidligere planer, og landskabelige værdier knyttes til det at gøre Ringsted attraktiv for tilflyttere. Planer om skovrejsning kombineres således med udlæg af ny byzone i den såkaldte Benløse Skovby i kommuneplanen. Lokalisering af nye boliger fremstår som et vigtigt led i at skabe et varieret boligudbud:

”Landsbyerne skal styrkes. Ringsted Kommune omfatter et stort landområde med talrige landsbyer. Mange ligger meget naturskønt, specielt i den nordlige del af kommunen”

(Kommuneplan 2001, s. 6).

Og i forbindelse med temaet om Ringsted som ”et godt sted af arbejde, handle og besøge” fremgår det:

”mange kender også Ringsted Kommune for de kønne skovområder...og fra kanoturen på Susåen”

(Kommuneplan 2001, s. 15).

Kommunen vil ifølge planen også medvirke til at bevare værdierne i selve landsbyerne med bevarende lokalplaner. Og endelig fremhæves jordbrugsparceller som noget, der kan tiltrække folk, der gerne vil have en bopæl i landlige omgivelser med plads til husdyr.

Landskabet fremstår i planen således som væsentligt i forhold til at gøre Ringsted attraktiv for tilflyttere og turister. Planen fremhæver den nordlige del som der, hvor naturindholdet gør landskabet mest attraktivt. Bortset fra, at planen nævner bevarende lokalplaner for landsbyerne, så står der stadig meget lidt om, hvordan kommunen reelt vil understøtte de landskabelige kvaliteter i praksis. I princippet er landskabsværdierne stadig noget kommunen i høj grad tager for givet og fraskriver sig ansvaret for. Man får herved en klar opdeling mellem myndighederne efter placeringen af det formelle ansvar, hvor amtet tager sig af det åbne land og kommunen tager sig af byzonen.

I forbindelse med vedtagelsen af Kommuneplan 2001 peger borgmesteren på, at man i fremtiden vil gå over til en rullende tematiseret revision af kommuneplanen. Dette uddybes nærmere i "Kommuneplanstrategi 2004". Her fremgår det, at kommunen i den rullende revision af kommuneplanen først vil tage fat på de temaer, hvor kommuneplanen har stor betydning for den ønskede udvikling i kommunen, mens kommunalbestyrelsen vil vente med at revidere temaer, hvor kommuneplanlægningen har mindre indflydelse, f.eks. i forhold til andre styringsredskaber, lovgivning og overordnet planlægning. Kommuneplanstrategien peger således på revision af temaerne "detailhandel" og "bolig- og byudvikling", mens temaerne trafik, miljø og erhverv vil blive revideret senere. "Temaplanen for boligudbygningen" (2006) er således et led i den rullende revision. Visionen i planen er vækst i befolkningstallet af hensyn til finansieringen af kommunens fremtidige opgaver herunder flere plejekrævende ældre men også for at sikre, at Ringsted vil være stor nok til at følge med i den regionale konkurrence om et levedygtigt handels- og kulturliv. Målet er en vækst til 37.000 indbyggere i 2020. De styrker og muligheder der peges på er: historie, kultur, beliggenhed (herunder "adgang til naturområder tæt på bopælen"), prisniveau og offentlig service. Planen fremhæver grønne områder og kvaliteter som trækplaster for at tiltrække segmenter af tilflyttere, der lægger vægt på landskabelige kvaliteter: "Kommunens landsbyer ligger i smuk natur. I lokalplanlægningen skal sikres grønne kiler, stier og varierede boligområder med en grøn karakter". Det handler ifølge planen også om at italesætte kvaliteterne, som når delområder på kaserneudstykningsplanen tildeles navne, der skaber identitet og profil: kasernebyen, parkbyen og skovbyen. Det samme gælder boligudbygningen på lang sigt, hvor "Sjællands trafikale centrum" skal appellere til én type tilflyttere mens "Byen og naturen" skal tiltrække andre befolkningssegmenter. Sidstnævnte omfatter udbygningsplaner i forbindelse med skovrejsningsområdet nord for Ringsted/Benløse, "Benløse Skovby – byen og skoven" og et nyt byområde vest for Ringsted Å, "Torpet – byen og åen".

Landskabet fik ikke en selvstændig rolle i den del af kommuneplanrevisionen, som boligudbygningsplanen udgjorde. Til gengæld tildelte boligudbygningsplanen landskabet en langt mere eksplisit og grundlæggende betydning i strategierne bag byudviklingen end de tidligere planer. Landskabet får også en anden position i det senere forslag til "Kommuneplan 2005-2016, nye rammeplanbestemmelser", som bl.a. samler op på temaplanen om boligudbygning, og som var i høring fra 24. april til 19. juni 2007. Her optræder nu igen en beskrivelse af de enkelte rammeplanområder og det ganske udførligt i forhold til 1990'ernes planer. Beskrivelsen omfatter bl.a. historisk baggrund, karakteristik af landsbytypen foruden de planmæssige bindinger og udpegninger, se boks 3. Den mere udførlige beskrivelse kan ses som udtryk for at kommunen har valgt at sætte mere fokus på landskabet og ikke mindst landsbyerne, hvor der i forbindelse med arbejdet med temaplanen for boligudbygning blev foretaget analyser og afholdt borgermøder i lokalområderne.

Historie

Byen nævnes i 1370, men dens historie går antagelig længere tilbage i tiden. Kirken blev påbegyndt i 1100-tallet. Den ældste del af Nordrup består af en blanding af huse og gårde. Hovedparten er opført i perioden 1900-1930, mens enkelte er fra midten af 1800-tallet. Det tidstypiske plejehjem er fra 1954. Bebyggelsen Nordrup By består af parcelhuse fra 1970'erne og træhusbebyggelse (Bulderby) fra 1990'erne. På Jens Hansensvej er der en bebyggelse med dobbelthuse.

Landsbytype

Nordrup er en slynget vejby, som vender ryggen mod nord og åbner sig mod syd. Landskabet i denne del af kommunen er næsten fladt, men falder let mod syd til Farendløse. Den ældste del af byen er samlet omkring den gulkalkede kirke, hvor denne sammen med den gamle skole og forsamlingshuset danner et fint landsbymiljø. Byen blev udskiftet så sent som 1802. Der ligger fortsat 5 gårde i byen. Byen består især af bebyggelsen langs Nordrupvej og Giesegårdsvej samt to parcelhusudstykningsområder mod syd - en fra 1970'erne og en fra 1990'erne. Skolen og børneinstitutionen ligger i den sydlige udkant af byen. Mellem skolen/ børneinstitutionen og Nordrupvej ligger et byudviklingsområde med plads til ca. 70 boliger.

[Dernæst beskrivelser under punkterne: Offentlig service, fredede bygninger, kirkeomgivelser, markante bygninger og anlæg, kommuneatlas - bevaringsværdige bygninger, beplantning, trafik og beskrivelsen slutter med punktet:]

Nordrups byudviklingsområder

Det er vigtigt, at den oprindelige landsbystruktur omkring kirken og den gamle skole fastholdes, og at centrum her fastholdes og styrkes. Den nuværende afgrænsning nord for Giesegårdsvej/ øst for Skovvej og øst for kirken skal fastholdes og markeres. Mod syd skal den endelige afgrænsning fastlægges, så der fortsat bliver en grøn kile mellem Nordrup og Farendløse. Der er et lokalplanlagt område til byudvikling vest for skolen. Det bør sikres, at der er grønne kiler ind mod den oprindelige landsby. Derudover kan der kun bygges som huludfyldning. På længere sigt skal byudvikling ske nordvest og nord for landsbyen. Der er udpeget et område syd for Nordbakkeskolens sportsplads med henblik på anlæg af en ny fodboldbane.

Boks 3: Eksempel på sognebeskrivelse (Nordrup Sogn) der ledsager forslag til rammedelen i den rullende revision af kommuneplan 2005.

Opsamling på landskabet som arena

I modsætning til de første planer fra 1985 og 1989 fik en beskrivelse af landskabets karakteristika – både natur- og kulturgeografiske – en fremtrædende prioritering med de to plangenerationer fra halvfemserne (1993 og 1997). Beskrivelserne var ledsaget af udsagn om, at landskabet er rigt, varieret, og rummer mange naturoplevelser. Men planerne var ikke konkrete mht. hvad der var specielt værdifuldt og hvor det var placeret. Det fremgik heller ikke specifikt, hvad byrådet mente med, at kommunen skulle ”værne om disse kvaliteter og arbejde for at beskytte særligt udsatte områder” og iværksætte ”projekter for naturgenopretning, hvor der er sket skader”. Bortset fra udpegningen af bevaringsværdige landsbyer overlod kommunen konkretisering og initiativer til amtet, som jo også var den formelle myndighed på daværende tidspunkt. Kommunen var således meget *explicit* med udmeldingen om, at landskabet rummer vigtige kvaliteter og mht. at beskrive landskabet. Til gengæld var det meget *implicit* i planerne, hvad kommunen fandt specielt værdifuldt, hvad man ville gøre ved det og hvor man i givet fald skulle beskytte særligt udsatte områder eller ligefrem genoprette naturen. Produktionsinteresserne var dog en undtagelse, hvor kommunen i hovedstrukturen

understregede stærke produktionsinteresser og at disse interesser i de udpegede jordbrugsområder ville blive prioritet højere end bevarelse af nuværende landskabskarakter (se side 50, hvor der er redegjort nærmere for jordbrugsområder, landskabsområder og beskyttelsesområder i landzonen).

I Kommuneplan 2001 var beskrivelser af landskabet og selvstændige målsætninger for landskabet udeladt. Landskabet fremstod således ikke som en sammenfattende arena for den øvrige planlægning. Landskabet blev så at sige helt overladt til amtet. Det havde kommunen, som nævnt, også i vidt omfang gjort i den tidligere planlægning, når det gjaldt konkretisering og initiativer. Forskellen med Kommuneplan 2001 var, at kommunalbestyrelsen tilsyneladende helt tog konsekvensen af den formelle kompetencefordeling mellem amt og kommune og nu kun i begrænset omfang beskrev den fysiske virkelighed, (by såvel som landskab) som planlægningen skulle regulere. Derimod kom landskabets grundlæggende betydning for de enkelte sektortemaer i kommuneplanlægningen til at fremstå stærkere – ikke mindst i forbindelse med den rullende revision af kommuneplanen, som blev sat i gang med Kommuneplanstrategien fra 2004 og kom til udtryk i boligudbygningsplanen fra 2006. Selvom landskabet ikke blev beskrevet selvstændigt og præsenteret som en arena for den øvrige planlægning, så vidner landskabets integrerede rolle i mange af plantemaerne om, at kommunen i praksis var opmærksom på landskabets rolle som en arena for betydelige dele af plantemaerne. Det næste afsnit vil redegøre nærmere for landskabets rolle i netop disse sektortemaer. Endelig er det også vigtigt at nævne, at beskrivelse og karakteristik af kommunens forskellige landskaber igen blev opprioriteret i forbindelse med beskrivelsen af rammeplanområderne i revisionen af kommuneplanrammerne fra 2007 – på et tidspunkt, hvor det dog også var mere nødvendigt i den forstand, at amtet nu var nedlagt og hvor kommunen havde overtaget amternes ansvar for det åbne lands planlægning.

5.2 Landskabet i temaerne

Landskabet har som anført i foregående afsnit ikke spillet nogen stor selvstændig rolle i kommuneplanerne fra 1985 indtil strukturreformens ikrafttrædelse. Landskabet spillede derimod en rolle som et potentiale i forbindelse med andre plantemaer, f.eks. i forbindelse med bosætning. Det følgende afsnit fokuserer på de temaer, hvor landskabet optræder som en af flere rammebetingelser for planlægningen eller hvor planlægning for temaet inkluderer planlægning i landskabet. Analysen af planerne underbygges og perspektiveres med pointer fra interviewene af centrale aktører, se kapitel 3. Opdelingen i temaer følger ikke strukturen i planerne af den simple grund, at denne ændrer sig over tid (se også afsnit 4.4). Nogle af emnerne ligger således under forskellige temaer i forskellige plan-generationer.

Bymønstre

Ringsted var og er det naturlige kommunecenter. Herudover blev der i den første plan udpeget 8 lokalcentre. Lokalcentrenes naturnære lokalisering fremhæves især i de senere planer, som vigtigt potentiale for udvikling. Samtidig påpegede interviewene det dilemma, at massiv udvikling i lokalcentrene kan være med til at udhule både landskabelige og sociale kvaliteter. Dialog mellem kommunens forvaltning og beboere i lokalsamfundene udmøntede sig bl.a. i forslag om mere fokus på grønne kiler, udsigter og adgang til landskabet i forbindelse med byudvikling i lokalcentrene og landsbyer.

Det overordnede bymønster med udpegning af kommuncener og lokalcentre skulle følge regionplanens hovedstruktur. I diskussionerne op til den første regionplan¹⁰ gik de første udspil fra kommunen på en koncentration af byvækst i båndbyen Ringsted og i tre mindre byer, der ”med rimelig tilvækst vil kunne nå op på et acceptabelt serviceniveau” (De kommunale oplæg – Vestsjællands Amtskommune, januar 1976, s. 329.7). Men bystrukturen blev også tænkt i forhold til landskabet: visionen om båndbyen blev bl.a. begrundet med en god rekreativ adgang fra byområderne til landskabet, se afsnit 4.2. Det viste sig politisk uholdbart kun at satse på byvækst i tre lokalområder i det store landområde i kommunen foruden selve Ringsted by. Foruden central vækst omkring de eksisterende byområder i Ringsted/Benløse blev der derfor udpeget 8 lokalcentre i den første regionplan – helt i tråd med de nye kommunale ønsker (Indsigelser og bemærkninger til forslag til Regionplan 1980-91, 1981, s. B25).

Lukningen af 3 skoler i landområderne i 1991, se kapitel 4.2, skete ud fra tankegangen om, at de kommunale midler skulle målrettes de steder, hvor der var potentiale for bæredygtige lokalsamfund med et vist niveau af service og erhverv fremover. Dette fremgik af Kommuneplan 1993, der samtidig blev understreget, at ”udviklingen i Ringsted smitter direkte af på oplandet”. Kommunen anså altså Ringsted som lokomotiv for udviklingen i hele kommunen, hvilket senere planer understøtter med f.eks. udstykningen af kasernen i kommuneplan 2001 og visionen om vækst til 37.000 indbyggere i 2020 i boligudbygningsplanen. I debatten om kommuneplanstrategien før Kommuneplan 2009 er endda blevet fremført muligheden for så høje befolkningstal som 60.000 indbyggere.

Under interviewene blev det på den ene side fremhævet, at Ringsteds fordelagtige trafikale lokalisering gør det helt naturligt at satse på sådan en vækst. Der blev henvist til, at den nu tidligere trafikminister Flemming Hansen havde udtalt, at han ikke kunne se nogen grund til, at en fordobling af indbyggertallet var et urealistisk scenarie for Ringsted. På den anden side, argumenterede andre af interviewpersonerne for, at en så voldsom befolkningsvækst ikke er en bæredygtig vision pga. konsekvenserne for landskab og miljø. Argumenterne var f.eks., at den vil være uholdbar i forhold til vandforsyning og vandafledning. Andre forbehold gik på, at byvæksten vil få negativ indflydelse på naturen, og her blev der specielt peget på nye bebyggelser vest for den eksisterende by og Ringsted Å, som blev nævnt allerede i boligudbygningsplanen fra 2006, se figur 11.

¹⁰ Amtsrådet vedtog den første Regionplan 1980-1991 i 1979 og den endelige godkendelse fra miljøministeriet forelå i 1981.



Figur 11 Udgør landskabet- her langs Ringsted Å – et potentiale for byvækst eller er byvæksten en trussel for landskabet? Det afhænger af øjnene der ser. Der er politisk flertal for byudvikling vest for ådalen, men blandt interesseorganisationer er der en vis skepsis.

Selvom der således åbenlyst er blevet fokuseret på Ringsted som kraftcenter i bystrukturen, så er det også understreget i kommuneplanerne, at udviklingen i lokalområderne er væsentlig, f.eks. med overskriften ”10 aktive lokalområder” i hovedstrukturdelen af Kommuneplan 2001. Under denne overskrift fremhæves det som en gevinst for kommunen, at der er varierede muligheder for bosætning i kommunen, og at lokalområdernes kvaliteter – herunder de ”naturskønne omgivelser” –skal inddrages i kommunens samlede markedsføring.

Det er tydeligt, at kommunen i planlægningen har forsøgt at balancere udviklingen mellem by og land og sikre funktioner og service i landsbyerne ved at opretholde eller øge befolkningen i lokalområderne ved udlæg af nye boligområder. Men på den anden side opleves udbygning i lokalområderne ikke altid som positivt af de eksisterende beboere i landområderne. Landskabet har bl.a. været omdrejningspunkt for dette modsætningsforhold. I Vigersted by modsatte en gruppe sig boligudlæg bl.a. fordi ”arealet med sin kuperede form tager sig ualmindeligt smukt ud fra alle sider og er med til at give hele Vigersted by sit særpræg.” (side 45 i indsigelser til forslag om Kommuneplan1985), mens for meget byggeri ifølge lokale beboere i Jystrup ikke passer ind (Hvidbog 1993 fra borgerdebatten om kommuneplanen). Omvendt ses landskabet omkring de mindre bysamfund i stigende grad, som netop potentialet for at tiltrække nye borgere. Dilemmaet mellem de modsatrettede hensyn synes at være:

Landskabsværdierne som potentiale for byudlæg	<->	Byudlæg som potentiel trussel mod landskabsværdierne
---	-----	--

Måske netop derfor understregede kommunen i Kommuneplanstrategi 2004, at ”Kommunens landsbyer ligger i smuk natur. I lokalplanlægningen skal sikres grønne kiler, stier og varierede boligområder med en grøn karakter” (s. 13). Nyudstyknings skulle således gå hånd i hånd med sik-

ring og udbygning af netop de værdier og muligheder, som kan tiltrække tilflyttere og som eksisterende beboere nyder godt af. Kommunen forsøgte at imødekomme lokale borgeres interesser, da man i 2004 gennemførte dialogmøder i ni landsbysamfund under overskriften ”nye byområder i landsbyerne” (www.ringsted.dk, bilag 325/2005). Anbefalingen fra dialogmøderne var bl.a., at kommunen skærpede opmærksomheden på praksis for landsbyafgrunding og huludfyldning, da det netop kan ødelægge grønne kiler og udsigter, hvis man fortætter landsbyen i forbindelse med landsbyudvikling. I stedet pegede rapporten fra dialogmøderne på, at en stjerneformet udvikling i etaper nogle gange kan være ønskelig. Udviklingsperspektiverne for hvert lokalområde blev diskuteret med beboerne og rapporten med konklusionerne indgik i arbejdet med den endelige temaplan for boligudbygning for kommunen som helhed, der kom i 2006.

Borgerinvolveringen med dialogmøder om ”nye byområder i landsbyerne” blev fremhævet som en positiv proces af interviewede personer blandt både politikernes/administrationens og beboere i lokalområderne. Man opnåede konsensus omkring nogle udviklingsperspektiver, der blev nedtegnet på et kort. Her var pointen, at man opdelte områderne omkring det lokale bysamfund i plus- og minusområder alt efter om området kunne henholdsvis udbygges eller ikke. Herved fik man en fleksibel ramme med bruttoområder for byudvikling. Erfaringerne hidtil var, at man udpegede og rammeplanlagde optimale områder, men oplevede at ejerne af områderne ikke nødvendigvis ønskede at sælge jorden til byudvikling. Resultatet blev i værste fald, at der intet skete. Med den nye model, ville man indenfor de langt større plusområder hurtigt og fleksibelt kunne tillade udvikling præcis på de arealer, hvor interessen måtte melde sig fra ejersiden. I praksis var denne fleksible planlægning med borgergenereret inddeling af landskabet i plus- og minusområder dog ikke forenelig med planloven. Kommunen blev derfor nødt til at udlægge specifikke rammeplanområder i mere konventionel stil.

Selvom hensynet til landskabet bliver nævnt i forbindelse med nye byområder i landsbyerne, så går de lokale indbygges primære bekymring på de sociale konsekvenser af massiv udbygning. Der fremhæves i interviewene forskellige eksempler, hvor lokalområder har modsat sig større boligudlæg, herunder i forbindelse med flere generationer af byudlæg i Jystrup, se afsnit 4.2.

Bosætning og alsidigt boligudbud

Udstykning af nye boligområder og alsidigt boligudbud blev i de første planer set som en nødvendighed for at opretholde levedygtigheden i lokalsamfundene på landet. I de senere planer fremstår bomulighederne i ”levedygtige lokalsamfund” med nærhed til naturen snarere som en vigtig del af variationen i boligudbuddet i kommunen som helhed. Dette syn på lokalsamfundene hænger bl.a. sammen med tiltagende italesættelse og profilering af bokvaliteterne som led i satsningen på Ringsted som attraktiv tilflytningskommune i hovedstadens opland.

Byudlæg i lokalcentrene i landområderne er for hovedpartens vedkommende boligområder og formålet er som nævnt ovenfor at sikre befolkningsvolumen for at opretholde serviceniveauet i lokalområderne. Den førte 40-60%-politik for boligudlæg, se afsnit 4.2, var et udtryk for denne målsætning om at sikre befolkningsvolumen i lokalsamfundene. Men det var også et udtryk for, at kommunen ønskede et alsidigt boligudbud i lokalsamfundene, hvor udbuddet af almennyttige boliger, ungdoms- og ældreboliger ofte var begrænset. Målsætningen med boligudbygningen var således at skabe både volumen og variation i boligudbuddet indenfor hvert enkelt lokalområde. Efterhånden blev et andet mål dog mere udtalt i planlægningen: lokalområderne blev set som en del af variationen i boligudbuddet i kommunen som helhed. Dette hænger bl.a. sammen med, at man i stigende

grad aktivt orienterede sig mod at tiltrække tilflyttere og dermed nye skatteborgere til kommunen. I Kommuneplan 1993 er det især indpendlere til byens arbejdspladser, man gerne ville have til at bosætte sig i stedet for at pendle til kommunen (s. 14). I Handlingsplan 1998 fremstår det som et potentiale for tiltrækningen af tilflyttere, at kommunen byder på forskelligartede bosætningsmuligheder: i by og på land, traditionelt og utraditionelt, dyrt og billigt. Der er ikke speciel fokus på landskabet i handlingsplanen, men det nævnes at ”den specielle kvalitet, der findes i de mindre landsbysamfund og i de store landområder skal styrkes” (p. 5). Fra slutningen af 1990’erne satsede man sammen med Sorø og Haslev kommuner på kampagne for tilflytning fra Hovedstadsområdet. Her var ”10 aktive lokalsamfund” i ”naturskønne omgivelser”, jf. Kommuneplan 2001, noget der skulle tiltrække visse typer af tilflyttere. Landsbysamfundene lanceredes som en naturnær bosætningsmulighed for tilflyttere, som det også fremgår af kommunens nuværende hjemmeside, se boks 4

”Natur over alt

I Ringsted Kommune kan du både bo i byen og på landet. Naturen er lige om hjørnet over det hele. Men hvad vejer tungest for dig og din familie, når valget skal træffes: Skal skolen ligge lige om hjørnet, eller vil I helst bo for enden af en markvej med plads til et par heste i folden? Betyder det meget, at der er indkøbsmuligheder indenfor gå-afstand, eller har I mest lyst til at slå jer ned i et landsbyhus med høns i baghaven? Vil I helst have masser af legekammerater på den anden side af vejen, eller er det vigtigere, at der er sø og skov at kigge på? Her i kommunen kan I få det hele.”

Boks 4 Tekst fra kommunes hjemmeside under temaet ”tilflytter”, <http://www.ringsted.dk/Borger/Tilflytter/Natur.aspx>

Lidt forenklet beskrevet kan man sige, at der i de første plangenerationer var en tendens til, at kommunen stræbte efter, at situationen i kommunens lokalcentre nogenlunde skulle reflektere forholdene i kommuncetret mht. udbud af boligtyper og service, om end på et andet niveau som følge af størrelsesforholdene. Denne opfattelse ændredes senere, så kommunen i højere grad betragtede lokalcentrene, som noget andet og med andre potentialer end centerbyen samt at der var en gensidig interesse at opretholde disse forskelle – bl.a. af hensyn til variationen i bomuligheder indenfor hele kommunen.

Lokalcentret med hele variationen af boligudbud (som Ringsted i mindre skala)	<->	Lokalcentret som variation af bomulighederne indenfor hele kommunen (noget andet end Ringsted)
---	-----	--

Der skete således en forskydning mod højre i modsætningen ovenfor, hvor netop landskab og natur blev fremhævet som kvaliteter ved bosætning i lokalcentrene, landsbyerne eller det åbne land. I det hele taget var tendensen, at man forsøgte at italesætte variation og forskelle mellem områder. Det inkluderede også lokalområder i selve Ringsted med ”Parkbyen”, ”Benløse Skovby – byen og skoven” og ”Torpet – byen og åen”, som nævnt i afsnit 5.1. Eksemplerne viser således, at elementer af natur og rekreative muligheder fremstod som vigtige karakteristika i planerne – på landet såvel som i byen.

Drejningen mod mere fokus på lokalcentrenes landskabelige og rekreative værdier i bosætningspolitikken forløb dog samtidig med, at man stadig ønskede at opretholde et rimeligt udbud af service- og byfunktioner i lokalcentrene, se også afsnit om landdistriktspolitikken side 53.

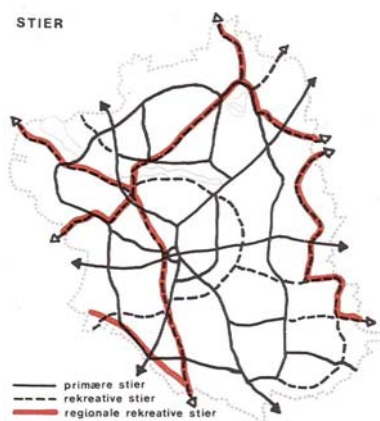
Rekreation, adgang til landskabet og stier

Rekreative områder og adgang til landskabet i form af stier har været et gennemgående fokusområde i samtlige kommuneplaner. Gentagelse og enslydende målsætninger i successive kommuneplaner bevidner sammen med interviewene, at det er gået trægt med at komme fra hensigt til handling, når det f.eks. gælder udbygning af stisystemet i kommunen.

Rekreative muligheder er i de senere kommuneplaner blevet knyttet sammen med boligudbygningen, men det er ikke et nyt tema i planlægningen som sådan. Tværtimod er det løbende i kommuneplanerne blevet fremhævet, at landskabet rummer vigtige rekreative muligheder. Adgangen til landskabet har som emne optrådt forskellige steder i hovedstrukturdelen af kommuneplanerne. Som tidligere nævnt var adgang til det åbne land et element bag visionen om den langstrakte båndby, men adgangen til og færdselsmuligheder i natur og landskab er også blevet omtalt under temaerne trafik, fritid, turisme og boligudbygning i de forskellige generationer af kommuneplaner.

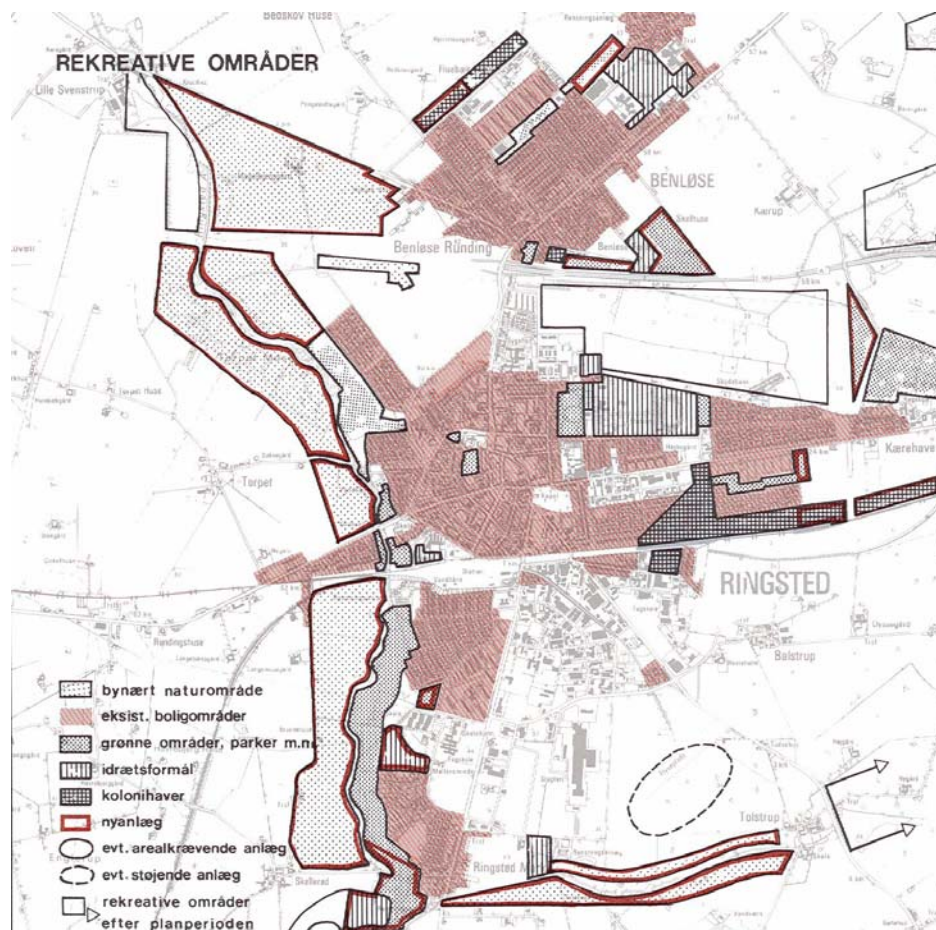
Anlæg af stier (cykel-, skole- og naturstier) er en måde at skabe adgang til landskabet. Samtlige kommuneplaner rummer målsætning om bedre stier og det gælder med få undtagelser også målsætning om udarbejdelsen af en overordnet stiplan. Allerede i borgerinddragelsen op til den første kommuneplan i begyndelsen af 1980'erne blev bedre muligheder for sikker færdsel i det åbne land samt rekreativ adgang via nye stier efterspurgt. Eksempelvis foreslog Ringsted Idrætsunion i debatten op til Kommuneplan 1985 anlæg af motionsstier, som skulle koordineres således, at der skabtes et gennemgående stisystem i kommunen: "Vi har i Ringsted Kommune en meget skøn natur, som de fleste beboere ikke kender. Det vil der være mulighed for med et sådant stisystem" og Idrætsunionen fremhævede endvidere at stisystemet ville skabe trafiksikre færdselsmuligheder for børnene i kommunen. 1985-kommuneplanen nævner under temaet om rekreative områder "øget behov for adgang til naturen, for idrætsfaciliteter og for muligheder (Kommuneplan 1985, s. 65). Det følges op under rammedelen, men der er også modsatrettede hensyn. I de af amtet udpegede jordbrugsområder kan anden anvendelse (herunder rekreation) kun finde sted efter nærmere planlægning, mens der i landskabsområder tages "vidtgående hensyn til den fremtidige jordbrugsanvendelse". I beskyttelsesområderne kan adgang fremmes såfremt det ikke strider mod natursårbarheden, se også afsnittet om landbrug side 50. Hensigtserklæringerne om bedre adgangsmuligheder til landskabet synes således ikke uproblematisk at efterkomme i praksis.

Hovedstrukturdelen i Kommuneplan 1989 indeholder et langt afsnit om stier under temaet "Fritid". Også her sondres mellem trafikal og rekreativ funktion af stierne, der inddeles i henholdsvis primære stier og rekreative stier, se figur 12.



Figur 12 (side 61 i KP 89) rekreative stier opdelt efter primære stier, rekreative stier og regionale rekreative stier.

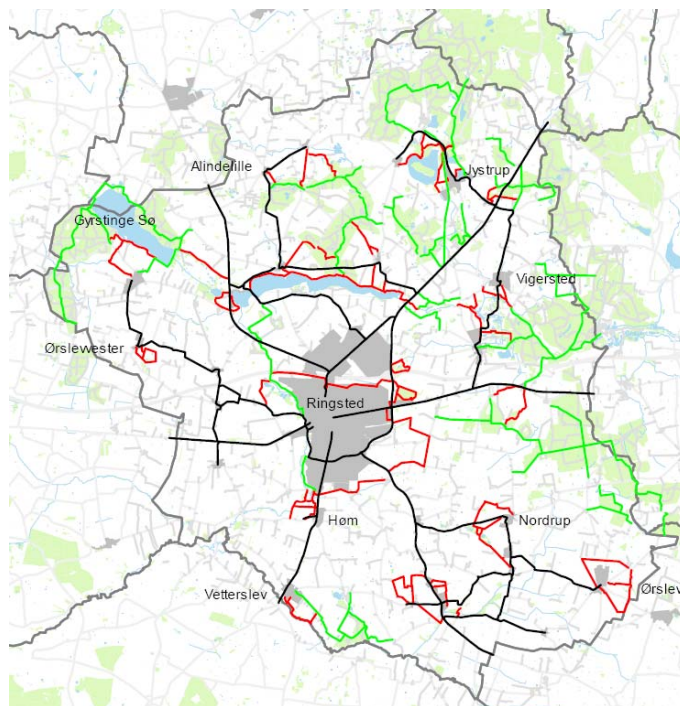
De foreslåede rekreative stier var placeret, så de skabte sammenhæng med de regionplanlagte regionale stier samt de større rekreative områder omkring Ringsted/Benløse, der fremgår af figur 13. Kortet i figur 13 viser, at der på det tidspunkt blev påtænkt ret store nyanlæg af rekreative områder – fortrinsvis langs vestsiden af Ringsted Å. Arealudpegningerne omkring Ringsted fra 1989-planen blev bibeholdt i de to efterfølgende planer og kortet blev således genoptrykt i 1993 og 1997 (s. 33 i begge).



Figur 13 Rekreative områder. Kommuneplan 89 (s. 56), genoptrykt i Kommuneplan 1993 og 1997.

I Handlingsplan 1998 henvises igen til hensigten om, at kommunen vil lave en handlingsplan for stier og at ”Stinettet vil løbende blive udbygget... i landområder for at give bedre adgang til skolerne og for at lukke op for de store naturoplevelser, som kommunen rummer” (p. 39). Igen i 2001 fremgår det af hovedstrukturdelens, at ”der skal laves en stiplan for landområdet”. Tilsyneladende var kommunalbestyrelsen i 2001 ved at indse, at man måtte være mere konkret med hensyn til, hvordan stierne ikke bare skulle planlægges men også realiseres: ”De lokale foreninger er uundværlige, når der skal planlægges nye stier. De kender færdslen og naturen i området. De kender de lods ejere, der skal laves aftaler med. Derfor skal stadig flere af de lokale projekter gennemføres i et samarbejde mellem kommunen og de enkelte lokalområder”, fremgår det i Kommuneplan 2001. Endvidere indeholder den et kort med konkrete strækninger, som fortrinsvis vil blive prioriteret.

Interviewene peger imidlertid på, at man i nogle lokalområder føler sig svigtet af kommunen, fordi ansvaret for realisering af stierne i praksis bliver skubbet over på dem. Kommunen nøjes med at vise sin gode vilje med at køre "et læs grus" ud til de lokale borgergrupper, der så selv skal bruge arbejdskraft til at anlægge stien. Over for dette synspunkt står kommunalpolitikeren (jf. interview) pointe om, at det ofte er de lokale, der ved hvad, der er muligt: hvor mangler 100 meter for at forbinde to veje osv. for etablere en mindre lokal rundtur. Der blev dog sat penge af til anlæg af kommunale stier og det er gennemført f.eks. langs Ringsted Å til glæde for borgerne i Ringsted (se også figur 11, billedet fra åstien). Målsætningen om at lave en stiplan (Kommuneplan 2001) førte endvidere til, at man i samarbejde med Vestsjællands Amt i 2002 formulerede et forslag til en stiplan for kommunen. Planen redegør for status og fremtidig stistruktur. Planen blev baseret på ruteforslag fra både kommuneplan og regionplan samt forslag fra en række forskellige interessenter herunder lokale foreninger, turistforeningen og en lokal trafikgruppe. I planen skelner man mellem trafikstier, rekreative cykelstier og rekreative vandrestier. Trafikstierne skal ifølge planen sikre færdslen til og fra skole og fritidsaktiviteter, og det var denne type stier, der fik politisk førsteprioritet i forhold til realisering af planen¹¹, se figur 14.



Figur 14 Kort med forslag til stistruktur for Ringsted Kommune, Bilag 24-2002. De sorte stier er trafikstier, de grønne er rekreative cykelstier og de røde rekreative vandrestier.

Men meget mangler tilsyneladende endnu. Som en person under interviewene i sommeren 2007 udtalte: "Nu er det 16 år siden den lokale skole lukkede, og der er stadigvæk ikke styr på ordentlig transport for vores skolebørn, og der er stadig ikke nogen cykelstier, så de kan komme af sted. Det synes jeg er en politisk opgave". Samtidig efterlyste denne interviewperson, at politikerne ville se gode sti- og cykelmuligheder i sammenhæng med f.eks. sundhed: "Det er et kæmpeproblem med alle de her fede børn og de får ikke noget motion". I løbet af sommeren 2007 blev der afholdt møder

¹¹ j.f. beslutning på møde i miljø og teknikudvalget 19. februar 2002.

med interesseforeninger og borgere om kommuneplanstrategi 2007 og ønsker om mere handling i forhold til stier og rekreative adgangsmuligheder var blandt de emner, der var meget fokus på blandt de fremmødte borgere. I både forvaltning og blandt politikere synes der at være konsensus om at opprioritere området, så planlægningen omsættes til handling.

De to kort i figur 12 og 13 optræder under plantemaet for ”fritid” (1989) / ”kultur og fritid” (1993 og 1997). Der er under fritidstemaet også foretaget registrering af rekreative knudepunkter i hele kommunen og selvom mange af disse er anlæg placeret i lokalcentrene, så indikerer kortene sammenlagt, at landskabet spiller en vigtig rolle i forbindelse med fritidstemaet. Etablering af golfbaner ved Skjoldenæsholm, er et af de rekreative knudepunkter i det åbne land, som kommunen har understøttet gennem lokalplanlægning.

Turisme

Landskabet er blevet nævnt som potentiale for udvikling af turismen i kommunen. Men i planerne har andre emner fået højere prioritet, f.eks. udbygning af overnatningskapacitet. En satsning på tematiserede sti- og oplevelsesmuligheder i landskabet blev fremhævet først i 1990'erne men gled hurtigt ud af fokus. Men senest er disse ideer gentænkt og fremført af nye aktører, som tænker tematiserede turismeprodukter i netværk med oplevelsesmulighederne i Ringsteds nabo-kommuner.

I forordet til Kommuneplan 1989 fremgår det at kommunens ”mange skønne naturområder og historiske attraktioner” skal ”synliggøres endnu mere”, men i de første kommuneplaner præsenteres det ikke yderligere, hvordan det kan ske, f.eks. i forhold til turisme. Turismedelen af samme kommuneplan peger på, at turismens betydning skal fastholdes og udvides. Kommunalbestyrelsen tilvejebringelse af plangrundlag for en golfbane ved Skjoldenæsholm var et af få konkrete eksempler på at turisme og landskab blev tænkt sammen i praksis. I processen omkring Kommuneplan 1993 kom der mere fokus på turisme. Der blev først og fremmest efterlyst større overnatningskapacitet. Derudover blev muligheden for at udbygge oplevelsesmulighederne for turisterne formuleret. Det fremgår af plandokumentet ”Ideer og projekter til en handlingsplan”, hvor der nævnes ”turprogrammer til fods eller på cykel i Ringsted-området med temaer som f.eks. ’fra jord til bord’, ’sport og sundhed’ og ’Valdemarernes Danmark,”. I tråd hermed nævnes et såkaldt Ringstedkort, som skulle give adgang til at ”gå i svømmehallen, fiske, løbe orienteringsløb, sejle på Haraldsted Sø, spille golf og andre friluftaktiviteter” (s. 21). Denne ide byggede således på en tematisering af friluft- og turismeaktiviteter, hvor en del af oplevelsen ville være at færdes rundt i byen og landskabet til fods eller på cykel. Disse ideer fremgår også af selve Kommuneplan 1993, men de blev nedprioriteret i Handlingsplan 1994, der skulle være med til at realisere kommuneplanens målsætninger, se afsnit 4.4. Udbygning af overnatningskapacitet og formulering af en turismepolitik blev prioriteret højere i handlingsplanen. I den næste kommuneplan fra 1997 gled ideen om tematiserede stiforløb i landskabet ud af fokus. Det er især knudepunkter for den eksisterende turisme, der nævnes under temaet for turisme i Kommuneplan 1997 herunder overnatningskapacitet (dog også på landet), bymidten, Sørup og Skjoldenæsholm godser med forskellige rekreative faciliteter, bynær campingplads og udvidelse af eventyrparken ”Fantasy World”. Selvom landskabelige kvaliteter er vigtige i forbindelse med turismen i nogle af disse knudepunkter – f.eks. de to godser – så fremgår der ikke noget nærmere om landskabets rolle og koordinering mellem turisme og landskabsinteresser i Kommuneplan 1997.

I Kommuneplan 2001 er der ikke et selvstændigt afsnit om turisme, men turismen nævnes under overskriften "Et godt sted at arbejde, handle og besøge". Her betones de kulturhistoriske værdier med "Sct. Bendts kirke i spidsen" men også, at "de smukke landskaber" kan fremme turismen: "De mange historiske spor i landskabet og kulturmiljøerne er med til at give Ringsted en særlig identitet i forhold til andre kommuner" (s. 15). Også "naturturisme" nævnes og planen understreger, at bedre stier og adgang til at opleve naturen på egen hånd er nødvendig i den forbindelse.

Kommunen har samarbejdet regionalt omkring koordinering og markedsføring af turismemulighederne og lokalt i kommunen er der dannet et erhvervsforum med 4 forskellige paneler, hvoraf et panel beskæftiger sig med turist- og kulturinteresserne. Der arbejdes i forbindelse med kommuneplanstrategien frem mod kommuneplan 2009 på tværs af kommunale institutioner i et samarbejde mellem bibliotek, musikskole, Ringsted Kongrescenter og Historiens Hus (bymuseet) med henblik på at forbedre kulturlivet og i det hele taget markere Ringsted som et kulturcentrum i Midtsjælland. I det forum arbejdes blandt andet med et oplæg til at binde oplevelsesmulighederne bedre sammen. Her tænkes både på infrastrukturel sammenhæng med stisystemer og udnyttelse af søer og vandløb samt i en tematisering af oplevelsesmulighederne. Man skal kunne færdes til fods, på cykel, til hest eller motoriseret rundt mellem knudepunkter. Temaerne kunne spænde fra overlevelsestur, historisk vandring, sports/aktivitetstur for familien og til luksustur med golf og herregårdsovernatning for det "grå guld". Pointen er ifølge interview med et medlem af erhvervsforum, at binde eksisterende muligheder sammen i en pakkelsning og markedsføre dem samlet. Der skal dog også indgå nye muligheder ligesom at man forestiller sig at oplevelsesmulighederne kædes sammen med attraktioner i nabokommunerne, fordi det vil styrke markedsføringsmulighederne i sammenhæng med turistmæssige trækplastre som f.eks. Lejre forsøgscenter, Ledreborg og Roskilde i retning mod nordøst. Ideen med de tematiserede pakkelsninger har lighed med de tanker, der fremgik af Handlingsplan 1994, men som senere gled ud af planerne. Det interessante er, om den meget brede sammensætning af aktører og forankringen i Erhvervsforum kan medføre, at man i modsætning til i 1990'erne får taget skridtet fra planlægning til realisering fuldt ud.

Natur og miljø

Ligesom landskabet og dets naturværdier blev også miljøet fremhævet i 1990'ernes kommuneplaner (1993 og 1997). Skovrejsningsplanerne nord for byen er et eksempel på at både natur, miljø og rekreative hensyn i planlægning for et konkret område. Tværgående hensyn og bæredygtighed blev også søgt fremmet ved ansættelse af en Agenda 21 medarbejder og udarbejdelse af en Agenda 21 strategi. Sparsomme resultater af skovrejsningsplan og Agenda 21 strategi understreger, at planer ikke nødvendigvis fører til handling i den udstrækning eller indenfor den tidshorisont, det var planlagt.

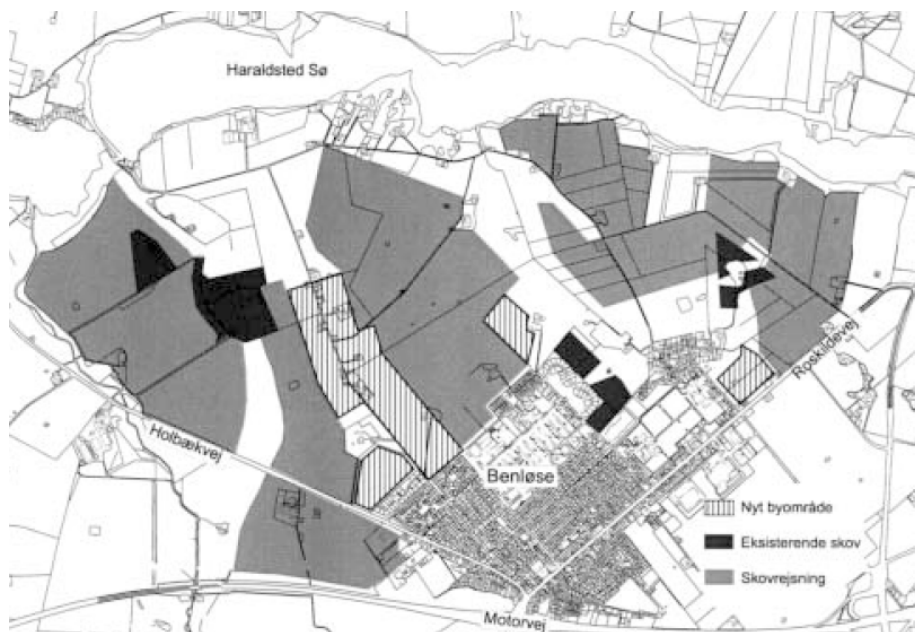
Landskabets natur- og miljøværdier træder først for alvor frem i kommuneplanerne fra 1993 og 1997, hvor temaerne "landskab" og "miljø" inkluderes i hovedstrukturdelen. Under landskabstemaet fremgår det, at byrådet "vil arbejde for at beskytte særligt udsatte områder" og genoprette naturen, "hvor der er sket skader". Der er dog, som allerede nævnt, få antydninger af, hvad man mere konkret vil gøre, se afsnit 5.1. Under temaet for miljø lægges der vægt på en bæredygtighedstankgang. Der refereres specielt til problemstillinger i byen, men konsekvenser af problemer i byen sættes i relation til landskabet uden for bygrænsen, f.eks. vedrørende vandmiljøet. I Kommuneplan 2001 er "En bæredygtig udvikling" overskrift for temaet om miljømæssige problemstillinger. I dette tema understreges, at kommunen vil lave en Agenda 21-strategi, der bl.a. skal sikre, at miljøinitiativer tænkes mere på tværs af sektorer: strategien skal således "fremme samspillet mellem beslutnin-

gerne vedrørende miljø, trafik, erhverv og inden for social- og sundhedsområdet, uddannelse og kultur” (s. 34).

I 2000 fik kommunen ansat en Agenda 21-medarbejder og fra 2002 har en Agenda 21-gruppe diskuteret initiativer og indsatsområder. Agenda 21-strategien blev til efter en række borgermøder, og den blev vedtaget af byrådet i 2004. Strategien indeholder en række forslag til handling for henholdsvis borgere, erhvervsliv og kommunen. Strategien har ikke karakter af handlingsplan for kommunen. Men den har ifølge interviewene virket som inspiration til forskellige konkrete projekter og både strategi og processen omkring formuleringen af strategien nævnes som en måde at inspirere til ”at endnu flere vil flytte sig fra at være tilskuere til at være deltager” i miljøarbejdet, hedder det i strategiens forord (s. 2).

Selvom ansvaret for konkret handling på natur- og miljøområdet generelt har været overladt til amtet, så nævnes der i kommuneplanerne en række tiltag af betydning for det åbne land. Spildevandplan og vandløbsregulativer er nogle af de konkrete initiativer af betydning for natur og miljø i det åbne land. Begge eksempler har dog været obligatorisk planområde for kommunen. Skovrejsningsplanerne for området nord for Benløse op mod Haraldsted Sø er også et konkret initiativ, som i højere grad inkluderer kommunens eget initiativ. Her er natur-, miljø- og rekreationshensyn kombineret med visioner om nyt boligbyggeri i form af Benløse Skovby, se figur 15. Ingen af de involverede myndigheder¹² har rigtigt været i stand til at få igangsat tilplantningen af området, og dette forhold blev omtalt under interviewene. Det blev oplevet som frustrerende set fra et natursynspunkt, at skovrejsningsprojektet først prisen til skyerne og prioriteres højt på Skov- og Naturstyrelsens liste over potentielle nye statslige skovrejsningsprojekter, når der efterfølgende ikke er sket noget. I praksis har jordejerne ikke været interesseret i at sælge jorden – slet ikke til de jordpriser, det har været muligt at tilbyde. Da det ikke er muligt at ekspropriere til skovrejsning, har det for så vidt også været umuligt for både kommune og de andre myndigheder at etablere et større nyt skovområde. Fra andre sider blev der dog peget på, at myndighederne kunne have været mere aktive med opkøb af nærliggende jorde for at muliggøre mageskifte med de modvillige landmænd i området. En vurdering lyder, at det bl.a. er et udslag af, at natur- og miljø ikke har haft topprioritet i kommunen: ”generelt er det ikke nogen grøn kommune. Der er ikke meget stærke naturinteresser i kommunen”.

¹² Udover kommunen også Vestsjællands Amt og Odsherreds Statsskovdistrikt. Endvidere har Københavns kommune vandindvindingsinteresser i Haraldsted Sø.



Figur 15 Den fremtidige vision for udvikling af området nord for Ringsted/Benløse til Benløse Skovby. Det skraverede areal er fremtidig byzone mens det grå forventes at blive tilplantet med skov. Det går dog langsomt med realiseringen, de sorte felter er eksisterende skov, og kun en del af det fremtidige byområde er rammeplanlagt i rammerne for Kommuneplan 2005, hvor kortet stammer fra.

”Kommunen passede sine ting og amtet passede på landskabet” lød en af vurderingerne om perioden frem til strukturreformens nedlæggelse af amterne pr. 1. januar 2007. Siden har kommunerne overtaget planansvaret og en stor del af myndighedsopgaverne for det åbne land. Derfor skal kommunen også fremover tage langt flere konkrete initiativer end hidtil, når det gælder f.eks. naturbeskyttelse og landskabet. Interviewene peger på, at kommunen har taget det ansvar alvorligt, f.eks. i forbindelse med udarbejdelse af vandrammedirektivets handleplaner. Kommunen har således undersøgt forholdene i en del af vandløbene med henblik på at formulere et kvalificeret indspil om målsætninger og indsatser i idéfasen om den nationale implementering af vandrammedirektivet. Registreringer og forslag på det biologiske område er blevet kombineret med forslag til forbedrede rekreative muligheder langs vandløbene. Kommunen kombinerede således miljøområdet med andre temaer – her rekreation – for at opnå synergieffekter. Samtidig med miljøarbejdet har kommunen også igangsat en landskabskarakterkortlægning af det åbne land. Den foretages nogenlunde efter de retningslinjer, der fremgår af Miljøministeriets vejledning om landskab (2007). Kortlægningen inddelte det åbne land i forholdsvis homogene områder, hvor karakteristika beskrives grundigt og der foretages en vurdering af oplevelseskvaliteter, sårbarhed, trusler og mulige forvaltningstiltag. Kortlægningen forventes at give et kvalificeret udgangspunkt for formulering af retningslinjer for det åbne land og f.eks. diskussionen om lokalisering af den forventede byudvikling de kommende år i Ringsted by.

Selvom der p.t. er sat ressource af til at skabe et godt grundlag for kommunens fremtidige planlægning for og forvaltning af natur- og miljøinteresserne mere generelt, så forudser flere af interviewpersonerne, at det kan blive en meget stor opgave at skulle leve op til målsætningerne for vandmiljø og Natura-2000 områderne, jf. Miljømålsloven. Det blev fremhævet, at staten vil blive nødt til at løfte en stor del af den økonomiske byrde, som vand- og Natura-2000-handleplaner vil pålægge kommunen. Under alle omstændigheder vil en målrettet indsats for miljømålene trække så meget på ressourcerne, at andre indsatser for landskabet sandsynligvis vil blive nedprioriteret. Det frygter en af interviewpersonerne, der mener, at storskalanaturen – de landskabelige helheder – har tabt kam-

pen om fokus og prioritering til mikro-naturen, omfattet af nationalt eller internationalt beskyttede naturområder. Ringsted Kommunes prioritering af landskabsanalyse synes at være et eksempel på det modsatte. Spørgsmålet er imidlertid, hvilken rolle landskabsanalysen kommer til at spille i praksis.

Kulturhistorie og kulturmiljø

Ringsteds kulturhistoriske værdier er blevet fremhævet i plandokumenterne uden, at det dog har udgjort et selvstændigt tema. Arbejdet med Ringsteds Kommuneatlas medførte øget politisk bevågenhed om kvalitetene i det bebyggede miljø, og i Kommuneplan 2001 blev bevarende lokalplaner nævnt som en metode kommunen ville anvende til beskyttelse af kulturhistoriske værdier i landsbyer og byområder. Højkonjunktur med omfattende byudvikling blev nævnt som en aktuell udfordring i forhold til beskyttelse af landskabets kulturhistoriske værdier.

De kulturhistoriske interesser knytter sig i høj grad til Ringsteds betydning i middelalderen som Kongeby og med Skt. Bendts Kirke som et nationalt kulturminde, der rummer en række kongegrave. Men de kulturhistoriske værdier knytter sig også til landområderne og landskabet. Der er ikke selvstændigt tema for kulturhistorie og kulturmiljø i plandokumenterne, men under landskabstemaet i Kommuneplan 1993 og 1997 fremhæves bevaringsværdige landsbyer. Der henvises i de to planer til de 7 landsbyer, som Vestsjællands Amt har udpeget og anføres, at kommunen peger på yderligere 5 landsbyer som bevaringsværdige.

I 2000 blev Ringsted Kommuneatlas færdigt. Her medvirkede kommunen til en metodisk stringent registrering af de arkitektoniske kvaliteter ved kommunens bebyggede strukturer og bygninger. Dette omfatter også de ”arkitektoniske kvaliteter på landet”. Atlasset har fået betydning i den forstand, at man i forslaget til de nye rammebestemmelser (del af Kommuneplan 2005) henviser til registreringen af de værdifulde og bevaringsværdige bygninger. I rammernes generelle bestemmelser hedder det for de fleste områder: ”Bevaringsværdige bygninger (SAVE-klasse 4 eller derover) må ikke nedrives” og reovering skal ske i overensstemmelse med de arkitektoniske kvaliteter. Det understreges også, at lokalplanrevisioner skal ”fastsætte bevaringsbestemmelser, som sikrer værdifulde kulturmiljøer og bygninger” (f.eks. s. 88 i rammerne for Vigersted).

Lokalplaninstrumentet nævnes også i forbindelse med Kommuneplan 2001. Her lægges op til lokalplaner for landsbyerne – bl.a. for at ”sikre bevaringsværdierne” (s. 5). Processen omkring realisering af sådanne bevarende lokalplaner, har imidlertid vist sig vanskelig. Det viser nogle af de erfaringer, der blev nævnt under interviewene. I Ørslevvester besluttede kommunen på baggrund af et borgermøde at lave en bevarende lokalplan for hele landsbyen i forbindelse med udstykning af 16 nye grunde. Stemningen for en bevarende lokalplan var positiv blandt landsbyboerne, men da lokalplanen var færdig viste der sig stor modstand over for det konkretiserede forslag. De lokale beboere var bekymrede for, at restriktive rammer ville begrænse handlefriheden for meget for den enkelte. Kommunen endte med at lave en lokalplan, der kun omfattede de nye boliger og kommunen har ikke senere gennemført lokalplaner for hele landsbyer¹³.

Flere kommunalpolitikere udtrykker tilfredshed med, at man fik udarbejdet kommuneatlasset. Uden faglig støtte kan det være svært for politikere at prioritere, hvornår noget udgør en vigtig kulturhi-

¹³ ”Nye boliger i landsbyerne” omfattede dog dialogmøder i lokalområder omkring fremtidig boligudvikling herunder også beskyttelseshensyn, se bilag 325/2005 på www.ringsted.dk.

storisk værdi, og hvornår man kan tillade ændringer. En politiker foreslog under interviewet nedsettelse af et kulturmiljøråd for landskab og bygninger til afløsning af det nedlagte amtslige kulturmiljøråd. Forslaget blev begrundet i den nuværende byudvikling: ”vi bygger og bygger, men tænker vi på, at det måske er et landskab, der er helt unikt”. Her ville et fagligt input hjælpe politikerne med at træffe fornuftige valg, fordi faren – igen ifølge interviewpersonen – hele tiden er, at politikerne bliver ”bløde i knæene” over for borgernes ønsker i konkrete sager.

En anden politisk vurdering lyder, at bevarende lokalplaner eller kulturhistorie ikke hører til blandt de mest spektakulære emner, når det gælder om at tiltrække stemmer. Det er imidlertid ikke udtryk for, at der ikke er interesse for kulturværdierne i lokalområderne. Fra borgersiden lyder det: ”Mange landsbyer er vores kulturarv ” og det kan være vigtigt at bevare nogle historiske træk, men det skal ske uden at sætte udviklingen i stå. Samtidig påpeges det, at man i forvaltningen også må være opmærksom på historisk viden blandt lokalområdernes beboere. Denne viden om eksempelvis bygningshistorie kan også være vigtig at mobilisere i forbindelse med bevaring af kulturhistoriske værdier i f.eks. landsbyer.

Landbrug

Landbrug har ikke været inkluderet som selvstændigt tema i hovedstrukturdelen af planerne. I de første planer blev landbrugets beskæftigelsesmæssige betydning beskrevet kortfattet, men det forsvandt senere ud af planerne. I rammedelen har kommunen været underlagt amtets retningslinjer, og de har ændret sig fra at have fokus på at beskytte jordbrugsinteresserne til at lægge mere vægt på naturhensyn, mens tekniske anlæg mv. fortrinsvis skulle placeres i jordbrugsområderne.

Kommunen har igennem hele perioden frem til 1. januar 2007¹⁴ været underlagt Vestsjællands Amts retningslinjer for det åbne land, og hensynet til landbrugsproduktionen har spillet en vigtig rolle i de retningslinjer. Inddelingen af landzonen i beskyttelsesområder, landskabsområder og jordbrugsområder¹⁵ har således haft indflydelse på kommuneplanen rammedel i alle plangenerationerne. Men amtets retningslinjer for disse tre områdetyper har ikke været konstant over tid, hvilket afspejles i de forskellige kommuneplaner.

Den første kommuneplan (1985) henviser i rammedelen til regionplanforslaget 1985-86, hvor der opereres med beskyttelsesområder, jordbrugsområder med væsentlige naturinteresser og jordbrugsområder uden naturinteresser. I førstnævnte fremgår det, at der ikke må opføres andet byggeri end det der er relateret til landbrugsproduktionen. Befolkningens adgang til områderne kan forbedres, dog under hensyn til natursårbarhed. I jordbrugsområder med naturinteresser, skal der ved ikke-landbrugsmæssige tiltag (natur, rekreation, boliger) tages ”vidtgående hensyn til den fremtidige jordbrugsanvendelse ved minimering af arealforbruget” og ved befolkningens adgang skal der også tages hensyn til områdets sårbarhed. I jordbrugsområder uden naturinteresser har jordbruget fortrinsstilling og andre anvendelser kræver nærmere planlægning. Der kan kun etableres adgang, hvis det begrundes med lokale interesser eller hvis det er nødvendigt for at sikre sammenhæng i det overordnede stinet.

¹⁴ Retningslinierne blev ved amternes nedlæggelse ophøjet til landplandirektiv indtil retningslinierne indarbejdes – evt. revideres - i kommuneplan 2009.

¹⁵ De 3 typer områder har haft lidt forskellige navne i de forskellige regionplaner.

Denne, nærmest suveræne, fortrinsstilling for landbruget blødes op gennem de efterfølgende plan-generationer, selvom den overordnede målsætning stadig er at sikre landbrugsproduktionen. I Kommuneplan 1997 hedder det om beskyttelsesområderne, ”at områdernes særlige natur- og kulturhistoriske eller landskabelige betydning ønskes beskyttet og plejet. Det er hovedformålet, at landskab, kulturminde og levesteder for planter og dyr bevares med deres oplevelsesmæssige og videnskabelige værdi, samt at befolkningens adgang til naturoplevelser og friluftsliv øges” (s. 10). I landskabsområderne ønskes fortsat udvikling af jordbruget, men det understreges at områderne også indeholder ”meget værdifulde landskaber” og deres bevaring er ”tillagt megen vægt” men skal varetages i forståelse med jordbrugserhvervet” (s. 10). I jordbrugsområderne ønskes størst mulig ”driftsmæssig fleksibilitet” og ”investeringssikkerhed” for jordbrugserhvervet (s. 10).

Ti år senere hedder det i forslaget til rammer for Kommuneplan 2005, at ”beskyttelsesområderne er kerneområder for natur, landskab og kulturhistorie” og kommunen skal sikre, ”at beskyttelsesinteresserne varetages, eventuelt gennem rejsning af en fredningssag” i forbindelse med trusler mod interesserne (s. 130). Landskabsområderne ønskes forbeholdt jordbrugserhvervet dog således at ”naturmæssige, rekreative og landbrugsmæssige værdier respekteres” mens andre typer af anlæg ”bør begrænses” (s. 130). Endelig er jordbrugsområderne forbeholdt jordbrug, men det er dog også her at andre typer ”anlæg, der nødvendigvis må placeres i det åbne land, fortrinsvis skal søges lokaliseret” (s. 129).

Tabel 3 opsummerer udviklingen i retningslinjerne for de tre områdetyper i landzonen, således som de er indarbejdet i kommuneplanerne 1985, 1997 og 2007. Det er her tydeligt, hvordan der sker et skred fra fokus på bevaring af jordbrugsinteresserne mod fokus på landskabets natur og kulturværdier.

Tabel 3 Beskrivelserne af de tre områdetyper i landzonen i forskellige generationer af kommuneplaner. Se beliggenheden af områderne i figur 3.

	1985	1997	2007
Beskyttelsesområder	Ikke andet byggeri end landbrugsmæssig. Øget adgang mulig under hensyntagen til områdernes sårbarhed.	Natur- og kulturværdier beskyttes og adgang og formidling styrkes	Kerneområde for natur, landskab og kulturhistorie. Fredning om nødvendigt
Landskabsområder	Ved tiltag af hensyn til landskabsværdier eller andre anlæg, skal gener for jordbrug og arealforbruget minimeres	Udviklingsmuligheder sikres men bevaring af landskabelige værdier tillægges megen vægt	Jordbrug og landskabsinteresser går hånd i hånd. Begrænsning af andre anlæg
Jordbrugsområder	Jordbrug suveræn stilling – alle andre anvendelser begrænses og kun mulig ved supplerende planlægning	Driftsmæssig fleksibilitet og investeringssikkerhed for jordbrug	Jordbrug, men også foretrukne placering af andre anlæg i det åbne land

Indenfor for de regionalt givne rammer har kommunens fokus imidlertid også ændret sig, hvilket afspejles i hovedstrukturen. Det understreges, at der var omkring 1200 beskæftiget indenfor jordbrugserhvervet i kommuneplan 1989 (under temaet for erhverv, s. 49) og jordbrugets fortrinsstilling i det åbne land jf. retningslinjerne fremhæves i den forbindelse. I den efterfølgende plan nævnes jordbruget end ikke under temaet for handel og erhverv. Hensynet til jordbrugserhvervet forsvinder nærmest helt ud af planlægningen, når man altså ser bort for retningslinjerne, der fremgår af rammeplandelen jf. tabel 3. Når landbruget enkelte steder omtales, drejer det sig typisk om et andet tema, f.eks. om erhverv i landsbyerne: ”Landbrugsbygninger, der ikke længere udnyttes, kan

tages i brug til håndværks- og lagervirksomhed samt kontorformål” (Kommuneplan 2001, hovedstrukturdel, p. 13). Man har tilbage i tiden primært set landskabet som et landbrugslandskab, udtalte en politiker under interviewene. Men planerne vidner om, at det er ved at ændre sig, og det vil sandsynligvis blive endnu mere fremtrædende i de kommende år: ”Landskabet fremover vil primært blive et oplevelseslandskab, og egentlig landbrugsproduktion vil være begrænset til afgrænsede områder – primært sydpå, udenfor og ikke vest for landsbyerne”. Det er den virkelighed politikerne må forholde sig til.

Landzonen og landzoneadministration

Det er primært regionplanen, der har udstukket rammerne for landzoneadministrationen. Kommuneplanerne har refereret de vigtigste overordnede udpegninger af beskyttelses-, landskabs- og jordbrugsområder samt retningslinjerne for disse områder. Kommunens vindmølleplanlægning, lokalplaner i det åbne land samt Ringsted Kommuneatlas er eksempler på kommunale dokumenter af betydning for landzoneadministrationen og således også landskabet.

Det er regionplanen, der har haft størst planmæssig betydning for landzoneadministrationen i undersøgelsesområdet, og det er også Vestsjællands Amt, der har foretaget administrationen af Planlovens bestemmelser for landzonen i hovedparten af den undersøgte periode, se afsnit 7.4. Kommuneplanerne har refereret til regionplanens retningslinjer og inddelinger af landskabet i områdetyper. I planerne fra 1993 og 1997 blev det gjort i hovedstrukturdel, mens rammedelen i samtlige kommuneplaner gengiver forhold af betydning for landzoneadministrationen, se foregående afsnit om landbrug. Det er dog langt fra alle planmæssige forhold og bindinger af betydning for landzoneadministrationen, som fremgår af rammedelen. Her er det regionplanen med retningslinjer og arealudpegningerne, der har udgjort det dækkende plangrundlag. Ringsted Kommune har dog udarbejdet planlægning for placering af vindmøller. Ligeledes har man lavet lokalplanlægning i landzonen. Det drejer sig f.eks. om udbygning i landzonelandsbyer, herunder Ørslevvester, to golfbaner ved Skjoldenæsholm og lokalplan for hotel og conferencecentret Sørup Herregaard. Men intentionen om at bevarende lokalplaner kunne komme til at spille en mere styrende rolle for hele landsbyer, blev dog foreløbigt skudt i sæk med erfaringerne fra Ørslevvester, se afsnit om kulturhistorie og kulturmiljø side 49. Til gengæld har processen omkring formulering af udviklingsmuligheder som led i boligudbygningsplanen og landdistriktspolitikken været præget af et positivt lokalt engagement.

Kommuneatlasset fra 2000 udgør også et plangrundlag, der har indflydelse på landzoneadministrationen og ikke mindst byggesagsadministrationen. I rammedelen for Kommuneplan 2001 henvises der f.eks. til, at man ikke giver nedrivningstilladelse til bygninger af klasse 4 eller derover i atlasets registrering af bevaringsværdige bygninger.

Kommunen fik i en periode i begyndelsen af 1990'erne overdraget landzonekompetence som led i frikommuneordningen. Interviewene antyder, at erfaringerne med dette var delte. Generelt mener man blandt lokale interviewede ikke, at frikommuneordningen medførte en slap landzoneadministration med f.eks. tilladelser til byggeri i strid med planlovens intentioner og med ødelæggelse af landskabs- og naturværdier. Omvendt lyder vurderingen udefra, at der var en del problematiske sager. Politikerne anlagde en noget mere liberal fortolkning af mulighederne i landzonen, end amtet havde tradition for. Under alle omstændigheder blev landzonekompetencen ført tilbage til amtet efter frikommuneordningens ophørte med udgangen af 1993. Fra september 2002 fik kommunen dog igen overdraget kompetencen, som følge af den generelle ændring af planloven – indtil strukturreformen ikrafttrædelse med amtet som høringsmyndighed.

Fra 2009 bliver det den nye kommuneplan, der bliver et sammenhængende plangrundlag, som landzoneadministrationen skal forholde sig til. I afsnit 7.4 vil processerne i forbindelse med administration i landzonen blive nærmere beskrevet.

Landdistriktsudvikling

I 1996 nedsatte kommunen et landdistriktsudvalg, som har været drivkraft i formulering af landdistriktspolitik, hvor landskabet fremstår, som et af de vigtige potentialer for landområderne. Landskabet skal gøres mere tilgængeligt ved stier etc.

Udvikling i landområderne har som allerede nævnt været et vigtigt emne i forbindelse med bymønster og boligudbygning. Debatten omkring lukningen af 3 skoler i 1991 var med til at mobilisere lokalråd og førte til dannelse af sammenslutningen Landsbyforeningerne i Ringsted ligesom utilfredse byrådspolitikere stod bag den nye lokalliste, Land og By. I 1996 nedsatte byrådet et landdistriktsudvalg for at understøtte udviklingen i landområdet. Det blev oprettet som et midlertidigt udvalg med repræsentanter fra Byrådet (5 personer) og fra Landsbyforeningerne i Ringsted (4 personer), men landdistriktsudvalget er stadig aktivt. Udvalget har bl.a. iværksat en proces med fremtidsværksteder, hvor lokale borgere var med til at formulere indholdet i Ringsteds Landdistriktspolitik (2004) samt et opfølgende katalog med konkrete initiativer. Bæredygtighed og natur er et af emnerne i landdistriktspolitikken. Med underteksten ”grønne tanker i grønne omgivelser” understreges de kvaliteter, som lokalområderne byder på i kraft af det omkringliggende landskab. Politikken går bl.a. ud på, at mulighederne for at opleve disse kvaliteter skal styrkes med bedre stiforbindelser til landskabet, samt at nybyggeri ikke må ødelægge de landlige kvaliteter. Nye boliger bør derfor anlægges i mindre bebyggelser med 10-20 boliger og grønne kiler imellem.

Kommunens fokus på landdistriktsudvikling afspejles også i det tværgående tema ”10 aktive lokalområder” i Kommuneplan 2001 samt ved, at kommunen som led i udarbejdelsen af temaplanen for boligudbygning (2006) gennemførte møder i lokalområderne. I begge disse sammenhænge fremhæves det, at landskabet – det grønne, naturen, luften, udsigten mv. – er en vigtig kvalitet som kan være med til at understøtte udviklingen i landområderne, se også ovenfor i afsnittet om ”bosætning og boligudbygning” side 40.

Opsamling på landskabet i temaer og strategier

Gennemgangen af kommuneplanerne og andre plandokumenter viser, at landskabets kvaliteter spiller en klar rolle i den kommunale planlægning og er nævnt under en række forskellige temaer i planerne. Landskabet indgår på tre forskellige måder. For det første tager nogle temaer mere eller mindre direkte afsæt i landskabet, dets kvaliteter samt hvordan man kan beskytte og evt. udvikle kvaliteterne. Det handler f.eks. om natur og miljø i nogle af planerne. I en rendyrket form er eksemplet, at landskab optræder under selvstændig overskrift i Kommuneplan 1993 og 1997, hvor landskabet fremtræder som arena for planlægningen, jf. afsnit 5.1. En anden måde, er når et konkret tema udnytter eller spiller på landskabets kvaliteter. Her er bosætning og landdistriktsudvikling to klassiske eksempler: landskabet udgør et potentiale for det gode liv på landet og for at tiltrække tilflyttere. En tredje måde, er når et konkret tema beskrives som en trussel mod landskabskvaliteterne, og at der derfor formuleres et beskyttelseshensyn, se tabel 4.

Tabel 4 Landskabet i plantemaerne

Tema#	1. Tema har afsæt i landskabet og dets kvalitet i sig selv (potentialer og trusler)	2. Landskabet udgør et potentiale for tema	3. Temaet udgør en trussel for landskabet.
Bymønstre		(+)	
Bosætning og boligudbygning		+	(+)
Rekreative områder og stier		+	
Turisme		+	
Natur og Miljø	+		
Kulturhistorie og kulturmiljø	+		
Landbrug		+	(+)
Landzonen og landzoneadministration	+		
Landdistriktsudvikling		+	

Temaerne er placeret under en overskrift som ikke nødvendigvis har helt samme ordlyd, som det fremgår af planerne. Overskrifter og tematisering ændrer sig over tid, fra plan til plan. Overskrifterne i tabellen svarer til overskrifterne for de delafsnit, der er i kapitel 5.2.

Som det fremgår af tabel 4 så optræder landskabet først og fremmest som en kvalitet, der understøtter konkrete temaer (søjle 2). Dernæst er forskellige temaer helt eller delvist knyttet til landskabet, og der anlægges i høj grad et beskyttelsesperspektiv (søjle 1). Det er knap så udpræget, at beskyttelsesperspektivet får vægt under konkrete temaer (søjle 3). Fælles for søjle 1 og 3 er det, at der er meget få konkrete initiativer til handling anvist i plandokumenterne. Her har man i høj grad ladet amtet tage teten.

En anden karakteristik ved analysen i afsnit 5.2 er, at planerne kan ændre karakter over tid. Rammebetingelserne, givet af amtets udpegninger af beskyttelses-, landskabs- og jordbrugsområder, har således ændret sig markant over tid. Hensynet til jordbruget har fået stadig mindre betydning. Jordbrugsområderne skulle oprindeligt friholdes for alt andet end jordbrug, men det ændrer sig til at det netop er jordbrugsområderne, man kan anvende til andre aktiviteter således at natur- og landskabsinteresser ikke ødelægges. I det hele taget er landbruget dog ikke et særlig fremtrædende emne i planerne, og det understøttes af interviewene.

I det efterfølgende konkluderes på kapitel 5 om landskabet som arena og landskabet i planerne. Her tages udgangspunkt i tabel 4, og der vendes tilbage med nærmere forklaring på markeringerne i søjlerne.

5.3 Sammenfatning af Landskabet i planerne

Tabel 5 sammenfatter analysen af landskabets rolle i planerne, som det er beskrevet i afsnit 5.1 og 5.2. I første kolonne fremgår de væsentligste pointer om landskabet som arena (5.1) samt landskabets rolle under hvert tema i afsnit 5.2, som de optræder i plandokumenterne. Den anden kolonne sammenfatter landskabets potentialer i forhold til de enkelte temaer, mens den sidste kolonne omvendt konkluderer på hvilke trusler/problem, de enkelte temaer kan udgøre for landskabet. Potentialer og trusler bygger på både plandokumenter og information fra interviewene. Det er klart, at det ikke nødvendigvis er alle interviewpersoner, der f.eks. mener at landskabet udgør et potentiale for et givent tema, eller er enige i at et tema kan udgøre en trussel over for landskabet. Opfattelsen af po-

tentialer og trusler er subjektiv, men den spændvidde af holdninger, der er givet til kende under interviewene, er generelt forsøgt inddraget i analysen og således også tabel 5.

Tabel 5 På nær for "landskabet som arena" (5.1) henviser tabellen til tabel 4 de enkelte temaer (5.2). I tabel 4 fremgår det, hvor hovedvægten i planlægningen har været lagt: landskabet i sig selv, landskab som potentiale for tema og temaet som trussel for landskabet.

Tema#	Generelt	Potentialer	Problemer/trusler for landskabet
Landskabet som arena	<ul style="list-style-type: none"> -Landskabet fremstår ikke som arena for udviklingen - Periode i 1990'erne mere fremtræden placering i planerne, men ikke handlingsorienteret -Reelt overlades landskabet til amtet 	<ul style="list-style-type: none"> -Landskabet rummer vigtige rekreative potentialer for kommunens borgere og kan tiltrække tilflyttere -Naturværdier i landskabet skal beskyttes -Potentialerne er prioriteret kortlagt med landskabskarakterkortlægning, iværksat efter 2007 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukonkrete målsætninger og uklarhed omkring hvad, hvor og handling, når det gælder den proklamerede beskyttelse af landskabets værdier, f.eks. naturbeskyttelse og naturgenopretning.
Bymønster	<ul style="list-style-type: none"> -Ringsted er kommuncenter og efter en debat om antallet af bæredygtige lokalcentre endte man med 8 udpegede lokalcentre, samt et par ikke "udpegede" lokalsamfund. -En oprindelig vision om Ringsted som "Båndbyen" var baseret på de tidlige 1970'eres tro på stor vækst. Fra 2000 fornyet tro på vækst i selve Ringsted – foreløbigt anlagt som koncentrisk vækst 	<ul style="list-style-type: none"> -Båndbyen blev set som en måde at skabe adgang til landskabet -Landskabsværdierne ses som vigtig løftestang for at tiltrække nye beboere i lokalcentrene og dermed understøtte bymønsteret "10 aktive lokalsamfund" 	<ul style="list-style-type: none"> -Dilemma omkring vækst i lokalcentrene: vækst nødvendig for levedygtighed, men også trussel mod værdierne, f.eks. landskabet. -Lokalområderne: Det gælder om at udvikle uden at afvikle (eksisterende værdier) -Væksten i Ringsted trussel mod landskabsværdierne, f.eks. i ådalen vest for den eksisterende bygrænse
Bosætning og boligudbygning	<ul style="list-style-type: none"> -boligudbygningen var indtil slut 1990'erne primært for at skabe boligudbud for eksisterende indbyggere. Det er afløst af målrettet satsning på at tiltrække tilflyttere til kommunen. -Målsætning om variation af boligtyper i hvert lokalcenter (herunder styring af offentligt støttet byggeri) afløses af fokus på at bomulighederne i lokalcentrene er en del af variationen i kommunens samlede boligudbud. 	<ul style="list-style-type: none"> -Landskabet er et potentiale for bosætning og boligudbygning i lokalcentrene og landsbyerne. -Landskabet bliver også vigtig i forbindelse med boligudbygning i selve Ringsted: Der anlægges sammenhængende rekreative områder og kvaliteterne italesættes f.eks. som Parkbyen, Torpet - byen og åen og Benløse Skovby 	<ul style="list-style-type: none"> -Bekymring over for om boligudbygningen kan ødelægge eksisterende værdier, landskabelige såvel som kulturelle. -Fare for at politikerne er for tæt på folk ("bliver bløde i knæene") i forbindelse med sagsbehandling -Kulturmiljøråd der kan guide politikerne omkring faglige kvaliteter efterlyses, fordi værdier ofte er tabt for evigt ved boligudbygning
Rekreative områder og stier	<ul style="list-style-type: none"> -Rekreative muligheder, adgang og stisystemer har været emne i alle planerne -Trods målsætninger og stiplan har skridtet fra hensigt til handling gået trægt -Stort pres for at kommunen skal investere i at forbedre stisystemerne -Rekreative muligheder og stier er ikke sat ind i større sammenhæng, f.eks. i forhold til sundhed og forebyggelse -Stier eksempel på emne, der kan høre hjemme i flere forvaltninger og derfor falder i "mellemrum" 	<ul style="list-style-type: none"> -Landskabet rummer rekreative potentialer, som kommunen ønsker at udnytte. 	<ul style="list-style-type: none"> -Recreation og adgang kan være et problem for naturen. Det fremgår især i rammedelen som refererer amtets retningslinjer for det åbne land. Mest udpræget i de første kommuneplangenerationer, hvor det dog især er problemer i forhold til produktionsinteresser.

Tema# (fortsat)	Generelt	Potentialer	Problemer/trusler for landskabet.
Turisme	-Der har været mest fokus på selve Ringsted og forøgelse af overnatningskapacitet. -Fyrtårne i landområderne er Sporvejsmuseet, Skjoldenæsholm med golfbaner og Sørup Herregård.	-Landskabet er set som et potentiale, men det har dog til dels været overskygget af kulturhistorien i selve Ringsted. -Tematiserede stimuligheder og knudepunkter i landskabet blev introduceret i 1993, men gik i glemmebogen. Ideen er senest genopstået, og der er fornyet fokus på landskabets turismepotentiale.	-Der er ikke fokus på at turisme kan udgøre en trussel for landskabelige værdier.
Natur og Miljø	-Naturværdierne nævnes men ligesom for landskabet generelt er det primært op til amtet at konkretisere handling -Miljø optræder som konkrete sektoropgaver f.eks. spildevandsplan -Agenda 21 strategi og udvalg og konkrete initiativer er gennemført, men der er ikke udarbejdet en handlingsplan	-Det nævnes – især i planerne fra 1990'erne – at landskabet rummer mange naturværdier, men det er ikke konkret hvor og hvad. -fornyet interesse for registreringer af naturværdierne som følge af strukturreformen: Landskabskarakterkortlægning og naturundersøgelser af vandløb i forhold til Vandhandleplanerne.	-En kraftig byvækst kan få natur og miljømæssige konsekvenser, f.eks. er kloak og vandforsyning ikke gearret til den fordobling af indbyggertallet som er fremme i kommuneplandebatten pt.
Kulturhistorie og kulturmiljø	-Har haft politisk bevågenhed, der bl.a. har medført udarbejdelse af kommuneatlas -Intention om bevarende lokalplaner men det kom ikke til at fungere i praksis	-Kulturhistoriske værdier er nævnt som noget af det, der gør landskabet værdifuldt. Men ikke stor fokus på dette perspektiv da kulturhistorie mest knyttes til Ringsted by.	-Kulturmiljøråd efterlyses pga. den meget voldsomme byvækst. Hvis først værdierne er tabt, er det umuligt at genoprette.
Landbrug	-Landbrug og landbrugets erhvervmæssige del gled hurtigt ud af planernes hovedstrukturdel. -Rammedelen refererer til amtet regionplanretningslinjer for de 3 områdetyper. Disse ændrer sig over tid, og landbruget får en mindre fremtræden rolle i bevaringsinteresserne, der gengives i kommuneplanernes rammer.	-Landskabets potentiale for jordbrug fremgår af rammedelens gengivelse af amtets retningslinjer med et stort jordbrugsområde i den sydlige del af kommunen.	-Ikke fokus på trusler pga. landbrug
Landzonen og landzoneadministration	-Retningslinjer og arealudpegninger i relation til landzoneadministrationen har været amtets ansvar. -Kommunen vedtaget enkelte lokalplaner i landzonen, lavet kommuneatlas og udlagt vindmøleområder. -Fremover bliver det kommunens eget ansvar at udarbejde retningslinjer og arealudpegninger	-Kommunens landadministration har siden overdragelsen i 2002 været båret af et ønske om at fastholde grænsen mellem by og land samt følge de retningslinjer amtet udstak, lyder det enstemmigt fra interview	-Under frikommuneordningen i begyndelsen af 1990'erne var der ikke enighed mellem amt og kommunen om linjen i landzoneadministration, som kommunen fik overdraget som led i forsøget. Kommunen lagde en "slappere" linje i forhold til landskabsbeskyttelsen.
Landdistriktsudvikling	-Ringsted Kommune fik et landdistriktsudvalg i 1996. -Velfungerende lokalsamfund, der blander sig i debatten. -Den lokalpolitiske liste Land og By blev dannet efter skolelukninger i 1991.	-Landskabet og dets oplevelseskvaliteter har været et vigtigt omdrejningspunkt i landdistriktspolitikken og lokalområdernes ønsker for fremtidig udvikling – herunder ønsker til skånsom boligudbygning, der sikrer grønne kiler, adgang og udsigt.	-Ikke nævnt

6. Diskurser for landskabet

Intentionen med dette kapitel er, at identificere diskursen for landskabet, som den har været formuleret i kommuneplanerne, og hvordan den har ændret sig over tid. Med udgangspunkt i de foregående kapitler har vi forsøgt at uddrage, hvordan og med hvilken argumentation betydninger af og meninger med landskabet har været formuleret.

Analysen er vanskelig, fordi kommuneplanerne har favnet over vidt forskellige temaer og emner samt inddraget en række hensyn, som ofte har været defineret af andre aktører end kommunen selv. F.eks. har staten udstukket rammer for kommuneplanernes indhold i form af både lovgivning, vejledninger og andre udmeldinger men også i flere tilfælde defineret konkret indhold. Eksempelvis har Ringsted Kommune skullet forholde sig til Korsørmotorvejens beliggenhed. Desuden har amtets udpegninger og retningslinjer i regionplanerne været bindende for kommunens planlægning. Det vil sige, at noget af kommuneplanernes indhold ikke nødvendigvis er udtryk for kommunalbestyrelsens holdninger. I yderste konsekvens kan det også betyde, at den landskabsdiskurs, der kan læses ud af planerne ikke er dækkende for landskabsdiskursen i kommunalbestyrelsen. Det er en af grundene til, at plananalysen har været suppleret med interviews. Interviewene har været med til at underbygge vores vurderinger, og samtidig pegede de også på, at der ikke altid var sammenhæng mellem planer og handlinger. Diskursen i planerne kan således godt være i strid med nogle af dag-til-dag beslutningerne, f.eks. afgørelse en landzoneafgørelse. Med disse metodiske overvejelser in mente (se også kapitel 2) har vi forsøgt at identificere det overordnede billede og altså den dominerende diskurs for landskabet i kommuneplanerne.

Diskursen opstår naturligvis ikke i et tomrum. Som allerede nævnt, har amtets overordnede rammer og statslige krav haft indflydelse på planerne. Den generelle opfattelse af de værdier og betydninger, som landskabet har været tillagt i samfundet som helhed, har formodentlig også smittet af på landskabsdiskursen i Ringsted. Den er sandsynligvis også påvirket af den generelle situation i kommunen herunder f.eks. økonomiske konjunkturer og omfanget af boligudbygningen. Den overordnede kontekst for landskabsdiskursen i planerne i Ringsted vil indledningsvis blive beskrevet i afsnit 6.1. I afsnit 6.2 følger dernæst selve analysen af den dominerende diskurs for landskabet.

6.1 Kontekst

Det danske landskab får nye betydninger

Godt 2/3 af Danmarks areal er i dag landbrugsareal, hvorfor det danske landskab primært er formet af landbruget. 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 understøttet den landbrugsmæssige anvendelse og intensivering heraf på forskellig vis, f.eks. ved tilskud til dræning eller afvanding af vådområder. Der var således en fremherskende landbrugsdiskurs knyttet til landskabet i den periode, hvor byvæksten for alvor tog fat med arealkrævende parcelhusudstyknings, nye industriområder og infrastrukturelle anlæg i 1950'erne og 60'erne. Dog havde naturfredningssagen også fået betydning: byvæksten og en spredt bebyggelse i det åbne land blev i samme periode set som værende i konflikt med målsætningen om at bevare et åbent landskab ud fra mere æstetiske og rekreative værdier. Derimod var landbruget ikke nødvendigvis i konflikt

med de rekreative værdier ved det åbne landskab og udsigter. Landbrugs- og fredningsdiskursen gik på det punkt hånd i hånd i mod den konvertering af det eksisterende landskab, som byudvikling og ny infrastruktur repræsenterede (Holten-Andersen et al. 2000).

I 1969 blev Zoneloven vedtaget og Danmark inddelt i landzone forbeholdt landbruget og byzone til de bymæssige formål, samt sommerhuszone for den rekreative bebyggelse. Zoneloven cementerede dermed landbrugsdiskursen for landskabet i almindelighed. Naturfredningsinteresserne gik imidlertid ikke kun på at sikre et åbent landskab fri for spredt byudvikling. Der var også en side, der fokuserede mere på beskyttelse af dyr, planter og levesteder og dermed også var i mod de landskabelige ændringer, som intensivering af landbruget forårsagede – f.eks. dræning og opdyrkning af vådområder. Konflikterne mellem disse biodiversitetshensyn og landbruget voksede. Økologisk og biologisk fokus fik stadig større opmærksomhed, og i midten af 1980'erne blev naturdimensionen for alvor flankeret af en ny dimension, nemlig et tiltagende fokus på de miljøproblemer det stadigt mere intensiverede landbrug forårsagede (Fritzboøger 2004). TV-billeder af døde hummere i Kattégat i 1987 kom direkte ind i danskernes stuer og opfattelsen af landbruget som Danmarks stolte erhverv led for alvor et knæk. Landbruget fremstod som et reelt miljøproblem i den almindelige danskers øjne (Bager & Søgaard 1995) og landbrugsdiskursen svækkedes.

Naturforvaltningsloven med nye muligheder for aktiv beskyttelse og reetablering af natur blev vedtaget i 1989 og senere indskrevet i den nye samlede Naturbeskyttelseslov i 1992. Skovrejsning, kulturmiljø, kystzonebeskyttelse og naturgenopretning blev vigtige begreber i 1990'ernes forvaltning af landskabet (Miljø- og Energiministeriet 1995). En miljø- og naturdiskurs kom til at stå stadig stærkere, godt understøttet af forpligtelser som følge af EU-samarbejdet ikke mindst udpegningen af Natura 2000-områder og implementering af Vandrammedirektivet. I 2007 blev der endvidere vedtaget en Lov om Nationalparker og i januar 2008 blev yderligere 3 områder udpeget således, at der nu skal etableres 4 nationalparker med det overordnede mål, at skabe mere rum for naturen i det danske landskab.

Men de rekreative aspekter er også vigtige. Oplevelsesmuligheder i landskabet er vigtigt i forbindelse med valg af feriemål (Jacobsen & Tonboe 2003) og i det hele taget et vigtigt element i danskernes fritidsbeskæftigelse (Jensen 1998), hvis man da ikke flytter permanent ud i landskabet, f.eks. på en nedlagt landbrugsejendom (Præstholt & Kristensen 2006). Men interessen for landskabets rekreative potentialer fik også en anden drejning i takt med den tiltagende miljø- og naturdiskurs for landskabet. Oplevelser i landskabet blev set som mere end bare rekreation for den enkelte borger. Oplevelser i naturen blev i høj grad sat i en pædagogisk sammenhæng, som en måde at skærpe befolkningens forståelse for naturens sårbarhed og nødvendigheden af at passe på den og miljøet. Derfor var det vigtig at få folk ud at opleve naturen, og adgangen til natur blev bl.a. forbedret ved en bevidst strategi for at plante rekreativ offentlig skov nær byerne. Men naturen måtte også formidles og således fik Danmark naturcentre, naturskoler, naturvejledere, friluftskort m.m. Ud over læringsperspektivet er et folkesundhedsperspektiv blevet et mere eksplicit argument for at skabe muligheder for oplevelser i landskabet (Hansen & Nielsen 2005).

Det overordnede nationale billede er således et skift fra en meget landbrugsdomineret diskurs (som til dels harmonerede med de rekreative argumenter om sikring af åbent landskab fri for byspredning som var én af siderne i fredningsdiskursen) til en natur- og miljødiskurs i løbet af den periode, som undersøgelsen omfatter. Endvidere er der et bredt rekreativt argument for den natur- og miljødiskurs, der drejer sig om langt mere end at sikre et smukt og rekreative landskab ved at hindre byspredning: landskabet skal opleves, gøre os natur- og miljøbevidste og gøre os sundere.

*Den lokale kontekst*¹⁶

I tiden omkring kommunalreformen i 1970 var troen på fremtiden lys i Ringsted. Man havde oplevet vækst og velstand og med lokaliseringen nær Hovedstaden forventede man dette ville fortsætte pga. øget tilflytning. Man tænkte stort og planlagde rummeligt med Båndbyen. Det blev imidlertid lavkonjunktur og fattigfirserne indfandt sig før den første kommuneplan blev vedtaget. Båndbyens nordlige del var blevet amputeret og fra en regional orientering mod tilflytning blev det til planlægning for den eksisterende befolkning herunder f.eks. hvordan man sikrede det nødvendige boligudbud og serviceniveau. Den fysiske planlægning for bymønsteret blev domineret af en servicediskurs. For at opretholde serviceniveauet måtte man koncentrere væksten i udvalgte lokalcentre, hvor man så til gengæld også prioriterede dette.

Mod slutningen af 1990'erne ændrede konjunkturerne sig atter og samtidig blev det politiske fokus igen rettet mod den regionale kontekst og potentiel tilflytning fra Københavnsområdet. I de tidlige 1970'ere forestillede man sig en så massiv befolkningsvækst i Hovedstaden, at tilflytningen mere eller mindre ville komme automatisk. Strategien i slut 1990'erne var langt mere offensiv og udadvendt. Ringsted Kommune deltog i kampagner med nabokommunerne, og kommunen blev selv aktør i forbindelse med opkøb og udstykning af kasernes arealer til attraktive boliger med optimal infrastruktur for pendlere. Servicen i lokalområderne var stadig på dagsordenen – ikke mindst med et aktivt kommunalt landdistriktsudvalg – men der blev mere accept af, at der var forskel på land og by, og at det også kunne være noget positivt, hvor f.eks. bomulighederne i landsbyer og lokalcentre blev set som en vigtig del af variationen i boligudbuddet i kommunen som helhed.

Situationen i dag er på nogle måder parallel med situationen omkring 1970. Man tror på fremtiden og en vækst til måske en fordobling af indbyggertallet til 60.000 og en regional nøgleposition på detailhandel med det nye outletcenter. Men Ringsted kommune er ekstremt fokuseret på, at der er behård konkurrence mellem provinsbyerne og kommunerne om væksten. Væksten kommer ikke bare af sig selv. Derfor forsøger Ringsted kommune at udnytte de komparative fordele herunder byens gode infrastrukturelle lokalisering med regional togbetjening og motorvej, men også at landskabet spiller en rolle i forhold til at sælge kommunen over for tilflyttere, som det blev diskuteret i kapitel 5.

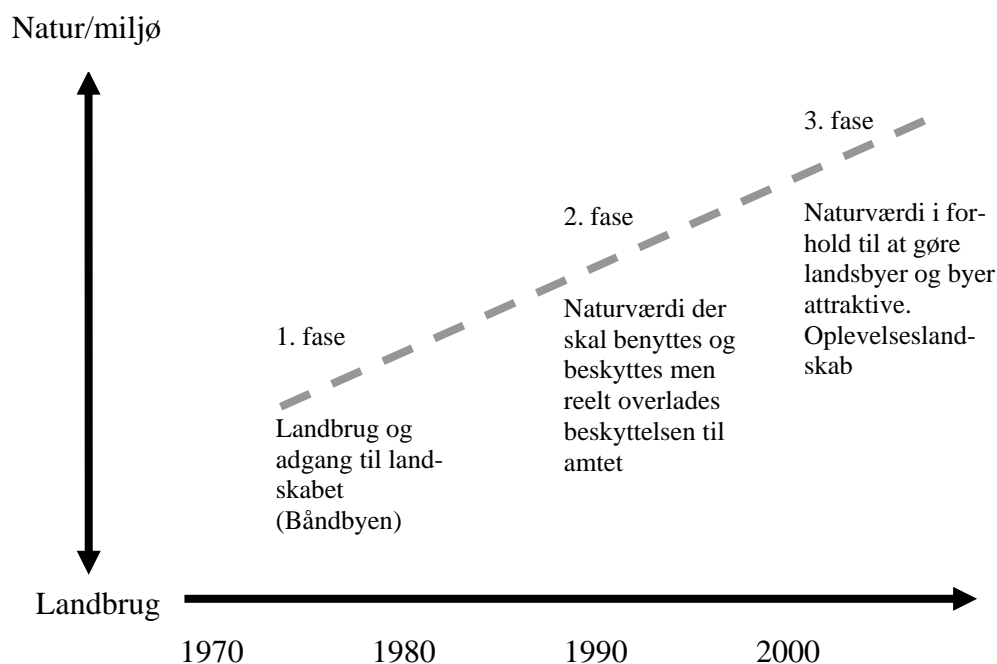
6.2 Landskabsdiskursen

Kapitel 5 redegjorde for, at landskabet generelt ikke har haft nogen fremtrædende placering i kommuneplanerne for Ringsted og at dette bl.a. hænger sammen med, at Vestsjællands Amt har været den primære myndighed i det åbne land. Kommuneplanerne i 1990'erne var en undtagelse, hvor landskabet fik sit eget afsnit med både beskrivelse af landskabet og dets værdier for kommunen og dens borgere. I de øvrige planer er landskabet behandlet mere indirekte i forbindelse med sektortemaer. Det er dog ikke det samme som, at der kun har været en landskabsdiskurs i 1990'erne. Argumentation for forskellige værdier af landskabet fremgår også ved, at landskabet er et emne i forbindelse med de enkelte sektortemaer i kommuneplanerne. Med den forskel i eksplicitet omkring landskabets værdier vil vi nu præsentere den overordnede udvikling af diskursen for landskabet i Ringsted.

¹⁶ Se også kapitel 4 og 5. Dette afsnit rummer kun en kort opsummering af de pointer, der er relevante i forhold til den overordnede diskurs for landskabet.

Diskursen

Den overordnede trend er, at landskabsdiskursen har flyttet sig fra at være båret af hensyn til landbruget til i højere grad at være en natur- og miljødiskurs. Dette skift fremgår af figur 16.



Figur 16 Den overordnede trend i diskursen for landskab i Ringsted kommune. De tre faser er beskrevet i teksten.

Trenden er i høj grad et udtryk for de rammer, som primært er formuleret af det omkringliggende samfund snarere end kommunen. Det drejer sig især om retningslinjerne for de tre landskabsudpegninger: beskyttelsesområder, landskabsområder og jordbrugsområder, som var amternes ansvarsområde. I de første kommuneplaner var retningslinjerne i udpræget grad at sikre landbrugets produktionsmuligheder; i jordbrugsområderne som suverænt fortrinsstillet mens gener for jordbruget skulle minimeres i landskabsområderne. Beskyttelsesområderne skulle beskyttes mod anlæg bortset fra landbrugsmæssig bebyggelse. I den sidste plan fra 2007 (bygger på regionplan 2005) var jordbrugsområderne blevet den foretrukne placering af tekniske anlæg, infrastruktur og anden anvendelse, som ville kunne ødelægge værdierne i beskyttelses- og landskabsområderne. I landskabsområderne skulle landbrugsinteresserne gå hånd i hånd med de landskabelige interesser, mens beskyttelsesområderne blev beskrevet som kerneområder for natur, landskab og kulturhistorie.

Udviklingen følger således den generelle tendens i samfundet som helhed, som blev beskrevet i afsnit 6.1. Men på et mere detaljeret plan er billedet lidt anderledes, og det er også mere nuanceret end den overordnede trend i figur 16. Det vil blive nærmere uddybet i det følgende med en nærmere beskrivelse af de tre faser, der fremgår af figuren.

Fase 1 – by, jordbrug og åbent land

Den første fase tager afsæt i situationen før den første kommuneplan. Visionen om Båndbyen inkluderede, at landskabet blev set som et rekreativt potentiale for byen. Den langstrakte byform ville sikre kort afstand fra boliger til det åbne land, lød argumentationen. Bymennesket skulle sikres muligheder for at opleve en kontrast til byen i form af et åbent landskab og udsigter. Det var en landbrugsanvendelse ikke nødvendigvis i konflikt med. Det åbne landbrugslandskab var netop et åbent ikke-urbant landskab.

De omfattende byudpegninger i båndbyvisionen var i konflikt med den hidtidige landbrugsanvendelse, og på den måde var der også en underliggende diskurs, hvor landskabet blev set som potentiel by. Byudvikling var uomtvistelig og infrastruktur og rekreativ nærhed til landskabet havde fortrinsstilling i forhold til hensyn til landbrug i båndbykonceptet for den fremtidige bystruktur. Men bortset fra selve arealerne til den bymæssige bebyggelse og infrastruktur, så var Båndbyen og den rekreative fokus forenelig med en landbrugsdiskurs for landskabet i almindelighed. Den trak således ikke i retning af en mere natur- og miljøorienteret diskurs i det spektrum, som figur 16 illustrerer. Den generelle diskurs var den landbrugsdiskurs, der senere blev formuleret i rammerne for landskabet i den første kommuneplan, jf. ovenfor. Eller som det fremgik af kommuneplanen så sent som 1989 (s. 49) i relation til, at landbrugserhvervets beskæftigelsesmæssige betydning blev understreget:

”Hensynet til en stabil fødevarerproduktion sættes over hensynet til bevaringen af det åbne land i dets nuværende karakter”.

Denne formulering afslører, at man i Ringsteds kommuneplanlægning ikke helt fulgte det, der efterhånden var blevet den dominerende nationale diskurs. Specielt ikke fordi kommunen i en situation med store overskudslagre af landbrugsprodukter på det europæiske fællesmarked i slut 1980'erne alligevel henviste til netop hensynet til fødevarerproduktion som et argument for, at bevaringsinteresser i landskabet kunne tilsidesættes.

Fase 2 – landskabets naturværdier i fokus

Med kommuneplanerne i 1993 og 1997 kom der imidlertid mere fokus på landskabets naturværdier. I de selvstændige afsnit for landskabet blev det understreget, at kommunen har ”et rigt varieret landskab med mange naturoplevelser”. Kommunalbestyrelsen udtrykte en målsætning om at ”værne om disse kvaliteter og arbejde for at beskytte særligt udsatte områder” samt følge op med ”naturgenopretning, hvor der er sket skader”. Planen er dog meget lidt konkret med hensyn til, hvordan man tænkte sig at gribe denne beskyttelse an i praksis.

Det rekreative argument spillede en vigtig rolle for den mere fremhævede naturdiskurs. Således hed det, at værdierne skulle gøres ”mere tilgængelig for lokalbefolkning og turister” og i forbindelse med Handlingsplan 1994 indeholdt referencer til ideer om tematiserede stiforløb, som skulle binde oplevelsesmulighederne i landskabet sammen ud fra forskellige temaer, f.eks. fysisk aktivitet eller kulturhistoriske oplevelser. Beskyttelsen omfattede således mere end natur. Også landskabets kulturhistoriske værdier var i fokus, og det blev i planerne fulgt op med udpegning af bevaringsværdige landsbyer.

Landbruget skulle stadig sikres driftsmæssig fleksibilitet og investeringssikkerhed i jordbrugsområderne. Men fokus på landbrugets muligheder i øvrigt forsvinder ud af planerne i 1990'erne. F.eks. nævnte planerne ikke længere de jobmuligheder, som landbruget trods alt genererede.

Fase 3 – naturen som løftestang for byudvikling

Planerne ændrede karakter fra omkring 2000 med Kommuneplan 2001, som indeholdt en helt ny opbygning i forhold til tidligere. Landskabet forsvandt som selvstændigt tema og dermed en selvstændig formulering af en natur- og miljødiskurs som i 1990'erne. Til gengæld optrådte værdisætning af landskabet mere integreret og forudsætningsgivende i forbindelse med de mere tværgående temaer. Det var f.eks. i temaet om bæredygtig udvikling i Kommuneplan 2001 og den efterfølgende "Lokal Agenda 21 Strategi 2004". I sidstnævnte stod der bl.a.:

"Naturen er grundlaget for alt liv på Jorden! Derfor er det livsnødvendigt fortsat at sikre en varieret natur med et levedygtigt plante- og dyreliv" (s. 6)

I selve kommuneplanen var det især i forbindelse med boligpolitikken, at landskabet fik stor betydning. Visionen om båndbyen blev i 1970'erne set som en god måde at lokalisere den tilflytning, der uanset hvad ville finde sted. Tilflytterne ville herved få god adgang til det åbne land. Fra slut 1990'erne blev netop landskabet et vigtigt argument for i det hele taget at flytte til kommunen. Det omfattede ikke mindst landsbyerne, hvor deres lokalisering med naturen som nabo blev en del af variationen af bomuligheder, se boks 4. I selve Ringsted by kædedes ny byudvikling sammen med naturkvaliteter i visionerne om Benløse Skovby og Torpet – byen ved åen. Selv i de nye store byområder på kasernegrunden var en italesættelse af naturværdier vigtig: en del af udstykningen blev kaldt Parkbyen og en anden Skovbyen. Samtidig plantede man skov og lavede store rekreative anlæg langs læsiden af støjvoldene ved motorvejen. Landskabet rykkede så at sige ind i byen og landskabets naturpotentialer integreredes med byudviklingen i langt højere grad, end det blev formuleret i forbindelse med båndbyens adgang til det åbne land.

Selvom Agenda 21 strategien formulerer bæredygtighedstankegang i forbindelse med naturen, så er det rekreative argumenter, der bærer landskabsdiskursens fokus på især natur i plandokumenterne. Miljøaspektet såvel som biologiske argumenter er ikke fremtrædende generelt. Dette blev underbygget af interviewene, hvor der blandt andet blev udtrykt skepsis over for bæredygtigheden og de biologiske konsekvenser af en så massiv byudvikling, som en fordobling af indbyggertallet vil medføre. Landskabet bliver en løftestang for en vigtigere udviklingsdiskurs for kommunen. På den måde er der en parallel til situationen i den sidste længere periode med højkonjunktur, da visionen om Båndbyen var fremherskende. I begge perioder har visioner om økonomisk og bymæssig udvikling ført til krav om anvendelsen af landskabet til omfattende byudvikling. Men i den nuværende situation fungerer en meget stærkere formuleret naturdiskurs som løftestang for udviklingsdiskursen i forhold til tidligere.

Perspektiv

I sammenligning med den generelle landskabsdiskurs i Danmark har Ringsted Kommune haft mere fokus på den udviklingspolitiske kontekst og mindre fokus på naturen for naturens skyld (naturbeskyttelse, biodiversitet mv.) som er nogle af de hensyn, som kommunen i fremtiden kommer til at

løfte ansvaret for med Nature-2000 handleplaner og vandhandleplaner fra 2010. Ligeledes har landskabsdiskursen heller ikke været præget af et stærk miljø- og bæredygtighedsperspektiv. Der bliver sandsynligvis noget kommunen bliver nødt til at revurdere – om ikke i diskursiv forstand, så ved den måde landskabet forvaltes på fremover. Denne situation er der i selve forvaltningen igangsat en forberedelse til med bl.a. naturundersøgelser og landskabsanalyse.

7. Organisation og proces i planlægning for landskab

Kapitel 7 beskriver først de strukturer, der er for planlægningen, altså hvordan planlægningen er organiseret. Dernæst fokuseres på selve planprocessen, herunder hvem er involveret i processen, om hvad og hvordan. Den tredje del handler om skridtet fra plan til handling/virkelighed. Endelig beskrives landzoneadministrationen, som et konkret eksempel på at planlægning omsættes til forvaltningsafgørelser for landskabet¹⁷.

Kapitlet bygger hovedsageligt på udsagn fra interviewene. Formålet er ikke en minutiøs gennemgang af organisation og processer, men derimod at stille skarpt på udvalgte eksempler, problemstillinger og erfaringer. Intentionen er at pege på nogle vigtige forhold og dilemmaer, som kommunerne og andre planaktører bør være opmærksomme på i fremtidens planlægning. Konkrete eksempler fra planlægningen underbygger pointerne.

7.1 Organisation og aktører

Planlægning bliver til i et komplekst samspil mellem mange forskellige aktører, se figur 2. Dette afsnit er et forsøg på at konkretisere figur 2 for Ringsted Kommunes vedkommende dog opdelt på lidt flere typer planaktører, end den idealiserede figur indikerer. Der tages udgangspunkt i den nuværende situation (2007) og beskrivelsen bygger på interviewene samt oplysninger fra kommunens hjemmeside.

Kommunalbestyrelsen og udvalg

Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for planlægningen. I praksis varetages det meste arbejde i to fagudvalg ligesom økonomiudvalget er en vigtig aktør.

Kommunalbestyrelsen har det politiske ansvar for kommuneplanlægningen og en lang række myndighedsopgaver, der vedrører landskabet. Økonomiudvalget har stor indflydelse på de økonomiske prioriteringer og overordnede beslutninger, mens der er to udvalg, der tager sig af mere planfaglige beslutninger. Det drejer sig om "Byplan- og Boligudvalget" og "Miljø- og Teknikudvalget", hvor det første tager sig af planlægning og byudvikling, mens det andet udvalg har sager vedrørende natur- og miljøspørgsmål. I praksis er der dog et tæt samspil mellem de to udvalg. Således holder de to formænd formøder inden hvert udvalgs møde for at koordinere arbejdet. I praksis vil de større og mere principielle beslutninger imidlertid skulle behandles i flere udvalg inden den endelige beslutning kan tages.

¹⁷ Plangrundlaget er dog for alt overvejende del tilvejebragt af Vestsjællands Amt. Først i forbindelse med Kommuneplan 2009 vil det være kommunens ansvar. Landzoneadministrationen foretages efter bestemmelserne i Planloven.

Semipolitiske udvalg og råd

Ringsted Kommune har nedsat en række udvalg som bindeled mellem kommunalbestyrelse og interessegrupper eller lokalområder. Det er blevet diskuteret, hvorvidt disse udvalg flytter de centrale diskussioner og beslutninger væk fra kommunalbestyrelsen. I nogle tilfælde er beslutningskompetencer ført tilbage til politikerne og udvalgene gjort rådgivende. Men nye semipolitiske udvalg og tematiserede samarbejdsfora er dog også blevet oprettet.

Kommunen har en række udvalg, som har betydning for kommunens arbejde, men som ikke er ordinære stående politiske udvalg. Det er udvalg, hvor der typisk sidder nogle byrådspolitikere sammen med nogle repræsentanter for erhvervsinteresser og/eller interesseorganisationer, men det kan også være udvalg uden politisk repræsentation fra byrådet.

Landdistriktsudvalget, der blev oprettet i 1996, er et eksempel på et officielt ”semipolitisk” udvalg. Der sidder 5 byrådspolitikere og 4 repræsentanter for lokalområderne i udvalget og de har arbejdet med formulering af landdistriktspolitik og administreret en mindre økonomisk pulje med henblik på at forbedre vilkårene på landet. En lokal aktionsgruppe (LAG) er oprettet i 2007, og den skal søge og prioritere midler fra det nationale landdistriktsprogram. Også her har kommunalbestyrelsen udpeget medlemmer af LAG-bestyrelsen med borgmesteren som formand.

Ud over sådanne semipolitiske udvalg, er der udvalg, som ikke har født deltagelse fra kommunalbestyrelsen men som optræder som en slags formel samarbejdspartner med kommunen. Eksempelvis blev der i forbindelse med borgermøder om en Agenda-21 strategi nedsat et Agenda-21 råd i 2002. Det består kun af borgere med assistance af kommunens Agenda-21 medarbejder. I lokalcentrene og landsbyerne er der lokalråd, der via sammenslutningen ”Landsbyforeningerne i Ringsted Kommune” og landdistriktsudvalget har indflydelse på kommunens beslutninger.

Kommunen har fra 2006 samlet erhvervsinteresserne i paraplyorganisationen ”Ringsted Erhvervsforum”. Herunder er der nedsat et industripanel, et turisme- og kulturpanel, et servicepanel og et detailhandelspanel, som hver især diskuterer udviklingsmuligheder og sætter projekter i gang, bistået af kommunens udviklingssekretariat. Målsætningen har været at skabe en dynamisk dialog mellem kommune – primært administrationen men også med de politiske udvalg – og erhvervslivet om udviklingen. Arbejde med tematiserede stier og oplevelsesmuligheder er et eksempel på initiativer under erhvervsforum, se side 45.

De semipolitiske udvalg har haft betydning for beslutningerne i Ringsted. Under interviewene blev der ofte henvist til de gode erfaringer med landdistriktsudvalget. Der blev også politisk arbejdet med, hvordan lokaldemokratiet i kommunen kunne styrkes yderligere¹⁸. Det viste sig imidlertid problematisk, fordi kommunalbestyrelsen er øverste myndighed og formelt ansvarlig for de beslutninger, der i givet fald uddelegeres. Derfor viste det sig at være umuligt at uddelegere særlig mange beslutninger til f.eks. lokalforeningerne. Når den endelige beslutning alligevel tages af byrådet, så er der risiko for at deltagerne i de semipolitiske udvalg føler, at de har arbejdet under falske forudsætninger – ”at det bare er løs snak”, som en interviewperson udtrykte det. Andre interviewpersoner var skeptiske overfor, om man i for høj grad havde flyttet de vigtige diskussioner væk fra kommunalbestyrelsen ved at uddelegere beslutninger, og man herved havde udhulet det repræsentative de-

¹⁸ Se bilag 312/2005 www.ringsted.dk om ”Udvikling af nærdemokrati i Ringsted Kommune” udarbejdet af landdistriktsudvalget.

mokrati. I hvert fald blev det dilemma påpeget, at byrådspolitikerne kan komme til at bruge meget ”arbejdstid” i semipolitiske udvalg eller i lokale sammenhænge. Det har måske i nogle tilfælde fjernet fokus fra de overordnede diskussioner i byrådsalen, lød vurderingen.

For at modvirke den mulige udhulning af de demokratiske processer, besluttede kommunen at Kultur- og Fritidsudvalget overtog de økonomiske beslutninger, der før havde ligget i det semipolitiske ”Folkeoplysningsudvalg”. Man ændrede dette udvalg til et ”Folkeoplysningsråd”, der fremover kun skulle indstille beslutninger til politikerne, der så træffer den endelige beslutning. En byrådspolitiker pegede på, at man i stedet for semipolitiske udvalg i højere grad burde hente lokale aktører eller aktører med konkrete interesser ind til diskussion i de politiske udvalg under byrådet i stedet for at have et mellemlid med uklare kompetencer.

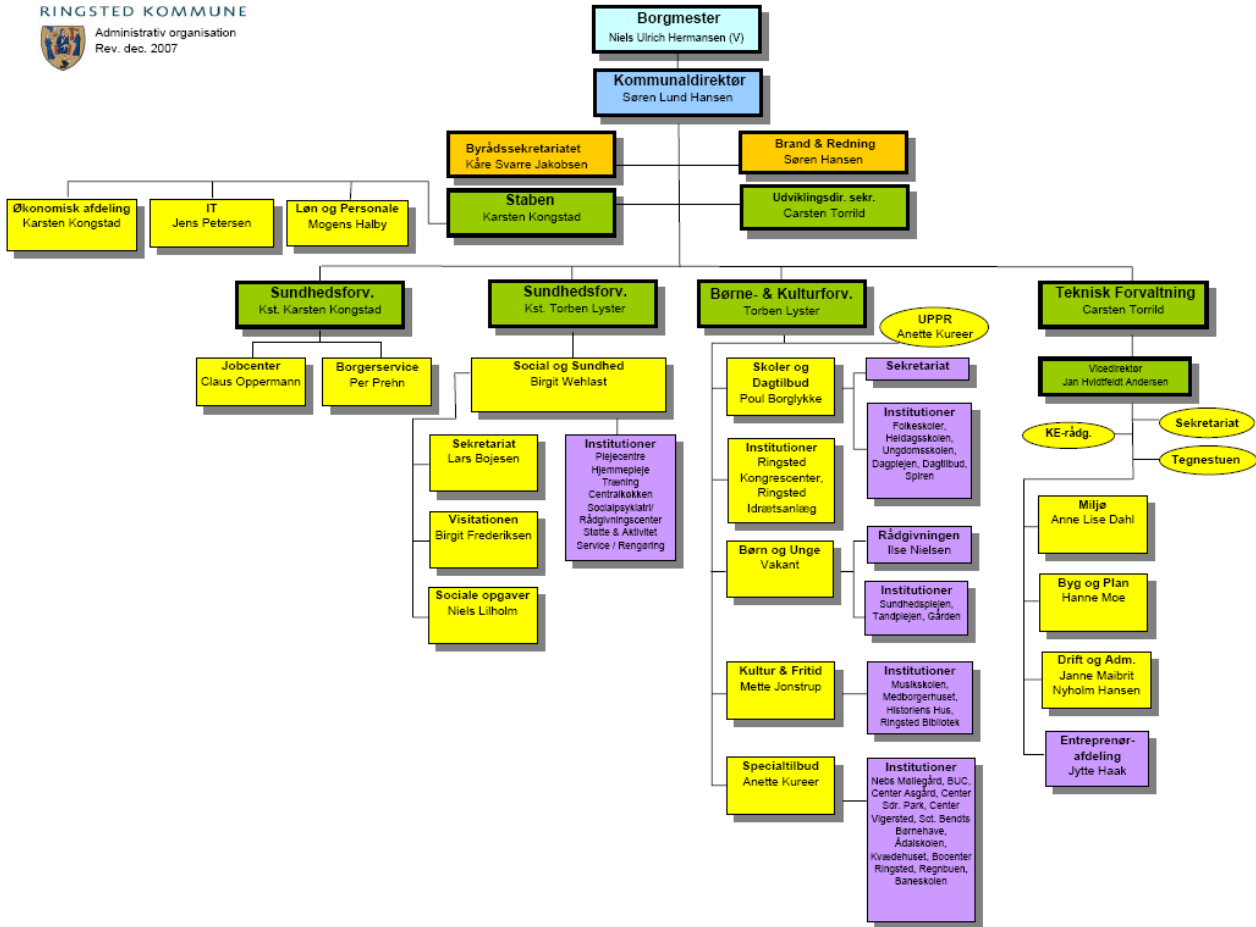
Der synes således at være modsatrettede tendenser i gang. På den ene side en koncentration af beslutninger i de kommunalpolitiske udvalg og på den anden side etablering nye partnerskaber mellem udvalgte interessenter og kommunen om konkrete opgaver, som eksempelvis panelerne under Ringsted Erhvervsforum. Omvendt har man ikke forladt princippet om semipolitiske udvalg ved eksempelvis dannelsen af de Lokale Aktions Grupper (LAG).

Forvaltningen

Kommuneplanlægningen er forankret i planafdelingen. Udviklingssekretariatet er endvidere en vigtig aktør, fordi de iværksætter en række initiativer som skal implementeres i planerne.

Forvaltningsstrukturen fremgår af figur 17 nedenfor. Det er primært forvaltninger under Teknisk Forvaltning, der har med landskab og planlægning at gøre. Men Udviklingssekretariatet er med til at udstikke overordnede udviklingsretninger, herunder om f.eks. byvækst, turisme og erhvervsudvikling, og hermed også forhold, der påvirker eller er påvirket af udviklingen i det åbne land.

Mange temaer går på tværs af forvaltningsgrænser. Indenfor Teknisk Forvaltning kan planlægning i Byg og Plan få konsekvenser for nogle af de naturhensyn, som Miljøafdelingen forvalter eller de driftsopgaver Drift og Administration eller Entreprenøraftdelingen står for. For at forbedre kommunikationen på tværs af afdelingerne blev der i 2007 introduceret en matrixstruktur, hvor medarbejderne skulle tilknyttes en eller flere tematiske faggrupper, uafhængigt af hvilken afdeling, de formelt var ansat i. Denne inddeling er dog blevet forsinket på spørgsmålet om økonomi til at aflønne faggruppelederne for deres koordinerende ledelsesmæssige funktioner. Det er stadig målsætningen, at matrixstrukturen skal iværksættes.



Figur 17 Forvaltningens opbygning 2007, jf. kommunens hjemmeside, www.ringsted.dk.

Andre planaktører

Blandt øvrige planaktører er der formelle aktører, så som Miljøcentre, Statsskovdistriktet og Region Sjælland. Desuden er der organisationer og foreninger, der repræsenterer særinteresser eller borgere. Der er også eksempler på mere uformelle netværk. Det er netværk mellem forskellige aktører, som i praksis kan komme til at fremstå som en magtfuld aktør i forhold til planlægning og landskab. Endelig er der individuelle personer eller erhvervsvirksomheder.

Formelle aktører

Miljøcentret i Roskilde er en del af Miljøministeriets forvaltning. Her har man pligt til at sørge for at kommuneplanlægningen ikke strider mod overordnede planinteresser. Desuden har de statslige planer der følger af Miljømålsloven (Vandhandleplan og Nature 2000-plan) direkte indflydelse på planlægningen i kommunen.

Statsskovdistriktet (Odsherred) har været en vigtig aktør i forbindelse med skovrejsningsplanerne nord for Benløse, men derudover er der få statsejede skove eller naturarealer i kommunen. Skovdistriktet fører dog tilsyn med skovområderne i kommunen, f.eks. Humleøre Skovdistrikt og Sorø Akademis skove, jf. Skovloven.

København har vandindvindingsinteresser indenfor kommunen. Haraldsted Sø er et reservoir for overfladevand og der har været særlige regler for anvendelse af søen og brederne. F.eks. har det ikke været tilladt at bade i Haraldsted Sø. Aftalen om vandindvindingen står for at skulle genforhandles. Planlægningen er således også under indflydelse af hensynene til Københavns vandforsyning.

Ringsted Kommune er en del af Region Sjælland, og planlægningen i kommunen må ikke stride mod ”den ønskelige fremtidige udvikling i den regionale udviklingsplan” jf. Planloven. Desuden skal kommunen også tage hensyn til råstofplanlægningen, der ligeledes er regionens ansvar.

Foreninger/organisationer og uformelle netværk

Denne gruppe af aktører kan både orientere sig mod en tematisk interesse (f.eks. naturbeskyttelse), en stedbestemt interesse (f.eks. lokal borgerforening) eller en markeds/erhvervsinteresse (f.eks. landboforening). Grænserne mellem typerne er dog flydende, og der kan være sammenfald flere typer for nogle af aktørerne. Blandt de tematiske aktører finder man Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening, Friluftsrådet og idrætsforeningerne. Foreningerne har løbende blandet sig i plandiskussionerne – det fremgår både af interview samt af opsamlingerne på borgerdebatterne i forbindelse med kommuneplanrevisionerne. Landboforeningerne er også aktører i kommunens planarbejde, selvom de også har en stærk indflydelse i byrådet, fordi landbruget har en forankring i Venstre. Men som en interviewperson udtaler: ”Deres indflydelse er dog begrænset, for de skal jo vælges af skolelæreren”

Foreninger og organisationer er typisk medspillere i forbindelse med borgermøder, hvor primært forvaltningen (der kan også være politikere med) går i dialog med et lokalområde om eksempelvis lokaludviklingen i en landsby. I forbindelse med borgermøderne om nye byområder i landsbyerne kan processen næsten betegnes som, at et ad-hoc udvalg udarbejdede visioner for den enkelte landsby, se nærmere i afsnit om bymønstre side 37. Her var der dog også individuelle aktører fra de enkelte landsbyer involverede.

Mere uformelle netværk har haft eller har stadig indflydelse på planlægningen. F.eks. har lederen af Ringsted Kongrescenter taget initiativ til et ”kulturpartnerskab” mellem det halvoffentlige kongrescenter og erhvervsvirksomheder. Kongrescenteret er et vigtigt kulturelt fyrtårn for kommunen og med et solidt erhvervsnetværk i ryggen vil Kongrescenteret blive en stærkere aktør – også i prioriteringer, der har med fysisk planlægning at gøre.

Individuelle aktører

Der er en række stærke individuelle aktører, der også indgår i dialogen om og påvirkning af planlægningen. Det er store erhvervsvirksomheder – herunder f.eks. Danish Crowns slagteri og interesserne bag Ringsted Outlet. Også potentielle tilflyttersvirksomheder er potentielle aktører i planlægningen. Udviklingssekretariatet, se figur 17, har bl.a. til opgave at gå i dialog med sådanne virksomheder med henblik på at diskutere, hvilke planmæssige rammer, der kan skabes for en lokalisering af virksomheden i kommunen. De større godser er også traditionelt individuelle aktører. F.eks. har både Sørup Herregaard og Skjoldenæsholm været i dialog med kommunen i processen omkring lokalplanlægning for deres aktiviteter i landzonen. Desuden arbejder både Skjoldenæsholm og Giesegaard bevidst med dialog med lokalområdet. Det gøres f.eks. ved at indbyde lokalbefolkningen til forskellige arrangementer og ved at være åbne over for lokale ønsker. Dette arbejde fremstår næsten

som uformelle netværk med det formål at tage højde for lokale ønsker i forbindelse med større ændringer således, at man undgår formelle indsigelser eller klager over myndighedsafgørelser eller egentlige planer.

7.2 Planlægningsprocessen – hvad, hvordan og af hvem

Hovedlinjerne i planprocessen

Hovedlinjerne i revisionsprocessen følger de rammer Planloven foreskriver. I Ringsted gik man efter Kommuneplan 2001 over til en rullende tematisk revision af kommuneplanen, hvilket blev fremhævet som positivt blandt mange interviewpersoner, fordi det gav mulighed for at gå i dybden med et tema – i forbindelse med eksempelvis boligudbygningsplanen

Rammerne for planlægningsprocessen er givet af Planloven, og disse rammer har ændret sig over tid. Hovedtrækket er dog, at kommunen iværksatte en idéfase ud fra et skriftligt oplæg og en redegørelse for de planmæssige forudsætninger, f.eks. fremskrivning af befolkningsudviklingen. Oplægget er så genstand for offentlig debat på borgermøde(r) og ved mulighed for at indsende forslag og ønsker til selve kommuneplanen. Denne indledende idéfase er efter revision af planloven i 2004 gjort mere strategisk. Kommunen skal udarbejde en kommuneplanstrategi, der redegør nærmere for forudsætninger og den hidtidige planlægning, hvilke udviklingsstrategiske overvejelser kommunalbestyrelsen gør sig, og hvordan den ønsker at revidere planen (hel eller delvis revision). Kommuneplanstrategien skal inden vedtagelse i offentlig høring. Dernæst udarbejdes et kommuneforslag og sendes i offentlig høring inden kommunalbestyrelsen – eventuelt efter en række justeringer – endeligt vedtager planen.

I afsnit 4.4 blev der redegjort for, hvordan planernes form havde ændret sig over tid. Fra at være meget sektoropdelt er de struktureret omkring mere tværgående temaer – i 2005-revisionen sågar opdelt i tematiske delplaner. Ændringer har også afspejlet sig i processen. Processen er blandt andet ændret som følge af nye strømninger i måden offentlige myndigheder arbejder på. Interviewene pegede eksplicit på inspiration fra ”new public management” bølgen, der bl.a. gør op med en tung teknokratisk offentlig administration for i stedet at skabe en dynamisk policy-orienteret forvaltning, der med en vifte af forskellige initiativer og samarbejder søger at realisere målsætninger indenfor de forskellige politikområder. Ringsted begyndte således at udarbejde politikker for forskellige sektorområder herunder integrationspolitik (2001), landdistriktspolitik (2004), idrætspolitik (2005) og børne- og ungepolitik (2007). Heri blev målsætninger for sektorområder præciseret. Overgangen til en tematisk og rullende planlægning er sket ud fra samme principper. Man valgte i forbindelse med kommuneplanstrategien fra 2004 at fokusere på tematisk revision af udvalgte temaer, prioriteret efter relevans for og indflydelse på en samlet udviklingsvision for kommunen. Både planlæggere og politikere fremhævede de tematiske planer som en fordel for planprocessen. Det er overskueligt, og der kan bedre arbejdes i dybden med temaet, frem for når hele planen skal revideres på en gang, lød argumentet. Boligudbygningsplanen blev nævnt som et godt eksempel på, at fokuseringen på et tema gjorde det muligt at gennearbejde planen og involvere relevante parter i planlægningen. Her fremhævedes bl.a. møderne i 9 landsbysamfund om deres ønsker til nye byområder i landsbyerne.

En konsekvens af strukturreformen er, at mange nye retningslinier skal indarbejdes i kommuneplanen. Derfor er der blevet lagt op til en samlet revision af hele 2009-kommuneplanen, trods de gode

erfaringer med rullende tematisk revision. Fra planlæggerens side forestiller man sig dog en tilbagevenden til den rullende planlægning ved efterfølgende revisioner.

Aktør- og borgerinddragelse i planprocessen

Kommune består af en kommunalbestyrelse, der primært agerer ud fra en politisk diskurs, og en forvaltning, der tager udgangspunkt i en faglig og retlig diskurs. Interviewene pegede på, at denne forskel nogle gange medførte, at kommunen blev opfattet som bestående af to forskellige systemer. Dialogen mellem kommune og de øvrige planaktører i planprocessen har været organiseret ved bl.a. semipolitiske udvalg og mere ad-hoc fora såsom dialogmøder med lokalområder. Desuden gennemfører nogle aktører deres egen dialog med f.eks. naboer og interesseforeninger og tilpasser dermed et projekt inden det præsenteres for kommunen.

Planlægningen bliver til i et samspil mellem kommunen og mange af de aktører, der er nævnt i afsnit 7.1. Det sker i de forskellige faser af revisionen af kommuneplanen, der blev skitseret i forrige afsnit, men også i forbindelse med at virksomheder eller andre aktører ønsker at gennemføre konkrete projekter, der kræver tilladelser eller lokalplan. Internt består "kommunen" også af mange forskellige aktører herunder forskellige sektorforvaltninger, tilhørende politiske udvalg og partipolitiske grupperinger. Nogle gange opleves kommunen som én samarbejdende organisation, mens koordinering og samarbejde, f.eks. mellem politikerne og forvaltningen, i andre tilfælde ikke fungerer optimalt. Sådan lyder vurderingen i hvert fald fra nogle af interviewpersonerne, og netop arbejdsdelingen og samarbejdet mellem politikerne og forvaltningen vil først blive uddybet i dette afsnit inden samarbejde mellem kommunen og andre aktører omtales.

Der er en formel rollefordeling mellem byrådspolitikerne og det ansatte embedsværk i planprocessen. Politikerne skal træffe politiske beslutninger. Beslutningerne vil ofte tage afsæt i politikerens ønsker for udviklingen og egne værdier men også hensyn til det politiske bagland og vælgerne. Det vil typisk være en politisk diskurs for planlægningen. Forvaltningens rolle er typisk at tilvejebringe grundlaget for disse beslutninger men også foretage en faglig/retlig vurdering af om de politiske ønsker i det hele taget kan udføres i forhold til lovgivningens rammer eller overordnet planlægning. Der er med andre ord en faglig/retlig diskurs der står over for den politiske diskurs:

Politikere Politisk beslutningskompetence Politisk diskurs	<->	Forvaltningen Faglig/retlig kompetence Faglig/retlig diskurs
--	-----	--

Der er dog et vidt spænd af muligheder for, hvordan planlægningen reelt set bliver til. Det handler bl.a. om hvilken rolle, som kommunalpolitikere vælger at tildele forvaltningen. Det kan være en bevidst beslutning, at man uddelegerer en stor del af ansvaret til forvaltningen¹⁹. Det blev fremført af flere interviewpersoner, at det er et "fritidsjob" at sidde i kommunalbestyrelsen, og det derfor er nødvendigt med en professionel forvaltning, der kan tænke kreativt og udarbejde det nødvendige grundlag for politikernes beslutninger. Samtidig er det også forvaltningens opgave at sørge for at planlægningen er i overensstemmelse med lovgivningen og de overordnede rammer (f.eks. statens udmeldinger og tidligere regionplanlægningen), således at politikerne ikke træffer ulovlige beslut-

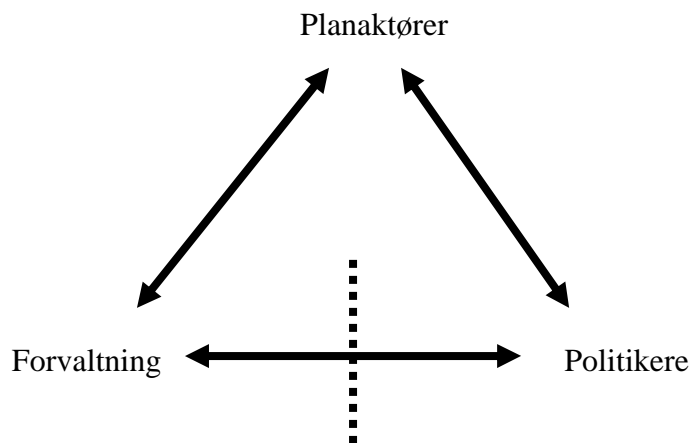
¹⁹ Forvaltningen kan ofte vælge at få professionel ekstern bistand til opgaverne, f.eks. fra byplanarkitekter i form af visionsudkast eller egentlige planer, således som det f.eks. blev gjort med masterplanen for boligudviklingen på kasernegrunden, se afsnit 4.3.

ninger. Denne professionelle indsigt i rammebetingelserne giver naturligvis også magt. Blandt interviewpersoner lød der kritik af, at nogle embedsmænd reelt spillede politikere. Omvendt lød det fra flere embedsmænd, at det nogle gang kan være nødvendigt at tage initiativer, som politikerne egentlig ikke har bedt om eller som er politisk ømtålelige. Det drejer sig f.eks. om initiativer, som man ud fra en professionel synsvinkel finder oplagt at gennemføre eller i hvert fald satse på. Sådanne sager kræver et forarbejde af forvaltningen og rette timing og strategi i forhold til at præsentere initiativet for politikerne. Markedsføringssamarbejdet med Sorø og Haslev for at tiltrække flere tilflyttere fra Københavnsområdet blev nævnt som et eksempel på et initiativ, der i første fase blev udviklet af forvaltningen. Det blev præsenteret til politikerne på rette tid og måde, og således opstod et samarbejde mellem kommuner, der ellers ikke havde tradition for samarbejde.

Det kan således være svært for politikerne at ”overtrumfe” en professionel forvaltning. Fra politikersiden blev det dog fremhævet, at det drejer sig om ”at gøre sit hjemmearbejde godt, så kan man sagtens få indflydelse”. En politiker udtalte, at han havde blandet sig så meget i den konkrete planlægning, at den daværende kommunaldirektør havde mindet ham om, at han var politiker, ikke planlægger, og derfor skulle han holde sig til de principielle diskussioner og beslutningsprocessen.

Samspelet og magtbalancen mellem politikere og forvaltning er personafhængigt, og forholdet ændrer sig over tid. Det afhænger af de siddende politikeres ønsker og ambitioner men også af forvaltningens aktuelle kompetencer

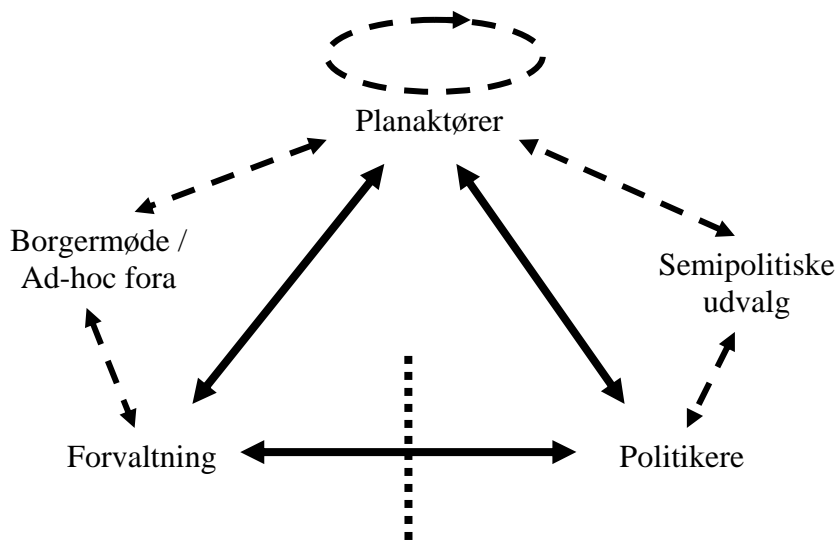
Forskellen mellem politikernes og forvaltningens roller og tilgang til planprocessen opleves også af de øvrige planaktører. Flere interviewpersoner pegede på, at det kommunale plansystem kan opleves som to forskellige systemer, se figur 18. Henvender man sig til forvaltningen med et konkret spørgsmål eller en sag, så opleves systemet som meget omstændeligt og langsomt – i nogle tilfælde afvisende. Det gælder ikke mindst i konkrete sager, hvor en langsommelig sagsbehandling kan virke generende, fordi man typisk er parat til at gå i gang med det man søger om og/eller den lange sagsbehandlingstid har økonomisk betydning, se også afsnit 7.4 side 78. Det samme kan ske, når f.eks. et politisk ”løfte” på et borgermøde skal omsættes til planlægning. Så bliver tidshorizonten lang, og måske er det i det hele taget slet ikke muligt at realisere løftet i forhold lovgivning mv. Det er imidlertid ikke altid sådan, at forvaltningen opleves som en stopklods. Under interviewene fik forvaltningen også ros for at være dynamisk og for i andre tilfælde at tage borgernes ønsker alvorligt. Det gælder f.eks. dialogmøderne om nye byområder i landsbyerne eller i Agenda 21-arbejdet.



Figur 18 Dialog mellem planaktører og kommunen opleves som meget forskellig alt efter om den finder sted med politikere eller med forvaltningen. Det opleves som at gå til to forskellige systemer, der ikke nødvendigvis kommunikerer sammen (den stiplede linje).

Omvendt kan den enkelte aktør i stedet for at gå den officielle vej – til forvaltningen – vælge at gå direkte til politikerne i forbindelse med konkrete projektplaner. Nogle interviewpersoner vurderede således, at de burde have anvendt uofficielle kanaler direkte til politikerne for at have sat mere skub i processen. Det blev oplevet således, at der er en reel mulighed for at fremskynde planprocessen eller sagsbehandlingen, hvis man får engageret en politiker i en sag. Men det sker dog ikke nødvendigvis, jf. ovenstående betragtninger om de to diskurser samt figur 18. Se også afsnit 7.4 om konkret sagsbehandling.

En planproces eller konkret sagsbehandling tager typisk lang tid, fordi der er indbygget høringsfaser med mulighed for indsigelser eller forslag. Men processen kan trække yderligere i langdrag, hvis meningerne er delte omkring planindholdet. Kommunikation mellem parterne i løbet af processen kan være med til at afstemme forventning, ændre ved forslagene så de bliver mere acceptable for aktørerne, eller blot skabe en følelse af at blive taget alvorligt blandt aktørerne. En interviewperson understregede, at det er afgørende at blive inddraget så hurtigt som muligt – ikke først blive spurgt, når planen ligger i glittet papir. Inddragelsen har blandt andet været gennemført via de semipolitiske udvalg og eller i mere eller mindre organiseret (ad hoc) dialog mellem forvaltningen og planaktørerne ved f.eks. borgermøder, se afsnit 7.1 og figur 19. Begge fora har til formål at skabe rum for inddragelsen og minimere risikoen for at processen senere kører i hårdknude pga. af indsigelser og protester mod planforslag eller afgørelser. Interviewene afslørede imidlertid en mere uformel dialog, initieret blandt aktørerne selv. Det skete f.eks. i forbindelse med anlæg af en ny golfbane ved Skjoldenæsholm. Denne ret markante landskabsændring i et landskabs- og beskyttelsesområde (jf. amtslige retningslinier) fik således ingen lokale indsigelser fra f.eks. DN's lokalkomite, fordi man havde cleared planerne med lokalkomiteen og ændret ved projektets udformning ud fra deres kommentarer, inden den endelige ansøgning blev sendt til kommunen, se øverst i figur 19.



Figur 19 Samme som figur 18 tilføjet 3 forskellige former for dialog/inddragelse mellem forskellige typer planaktører således, at risiko for konflikter minimeres. De semipolitiske udvalg er eksempel på en forløbende dialog mellem politikere og andre planaktører mens borgermøde er ad-hoc fora, hvor det primært (ikke nødvendigvis) er forvaltningen, der kommunikerer med de øvrige planaktører i planprocessen. Endelig kan dialogen finde sted internt mellem ikke-kommunale planaktører allerede inden kommunen formeldt inddrages.

Vedtagelse af planer

Efter en periode, hvor der er blevet arbejdet for at uddelegere beslutningerne, ser der ud til at være mere fokus på at fokusere mere på beslutningsprocessen i selve kommunalbestyrelsen og de politiske udvalg, der også har det formelle ansvar for planerne. Evt. lidt om begrundelsen, hvis vi kan sige noget her.

Inddragelse af andre planaktører i planprocessen er dels lovpligtig, men interviewene peger også på, at der også har været tilfredshed med at blive inddraget, og man dermed kan sige at vedtagelsen af planerne har fået mere legitimitet. F.eks. har landdistriktsudvalget været med til at bløde op på den spændte situation mellem by og land, der bl.a. fulgte efter beslutningen i 1991 om at nedlægge 3 skoler i landområdet. Landdistriktsudvalget undersøgte mulighederne for at lægge mere ansvar ud til lokalrådene og anbefalede med rapporten "Udvikling af nærdemokrati i Ringsted", at man som en forsøgsordning uddelegerede flere opgaver i et formaliseret samarbejde mellem byrådet og lokalrådene, bl.a. fordi møder havde vist stor interesse for mere lokalt ansvar for lokalområdernes udvikling, herunder den fysiske planlægning. Men som tidligere anført, så viste det sig problematisk at gennemføre i praksis. Det er kommunalbestyrelsen, der har det endelige ansvar for vedtagelsen af planerne.

Således ser bølgen med stor fokus på borgerinddragelse og uddelegering ud til aktuelt at rulle tilbage. Som allerede nævnt blev det af nogen fremført, at beslutningerne i højere burde tages af de ansvarlige og folkevalgte politikere. De semipolitiske udvalg har hver især ringe reel beslutningskompetence, men samlet set er de med til at udvande og sluge politikernes ressourcer fra det politiske arbejde i selve kommunalbestyrelsen, lød en vurdering. I stedet burde de kommunalpolitiske udvalg

i højere grad hente relevante planaktører direkte ind i udvalgene til dialog omkring konkrete faglige problemstillinger eller perspektiver for de enkelte lokalområder. Samtidig peger en politiker på, at der nogle gange skal træffes beslutninger til fælles bedste som gør ondt på enkeltpersoner. Her tror politikerens, at det er lettere at træffe den slags afgørelser i kommunalbestyrelsen, end hvis de lå i eksempelvis et lokalråd tæt på de implicerede parter. Der argumenteres med andre ord for et armslængdeprincip, som imidlertid heller ikke altid synes at være til stede i kommunalbestyrelsen, se senere i afsnit 7.4.

7.3. Fra planlægning til virkelighed

Hensigts- og handlingsplanlægning

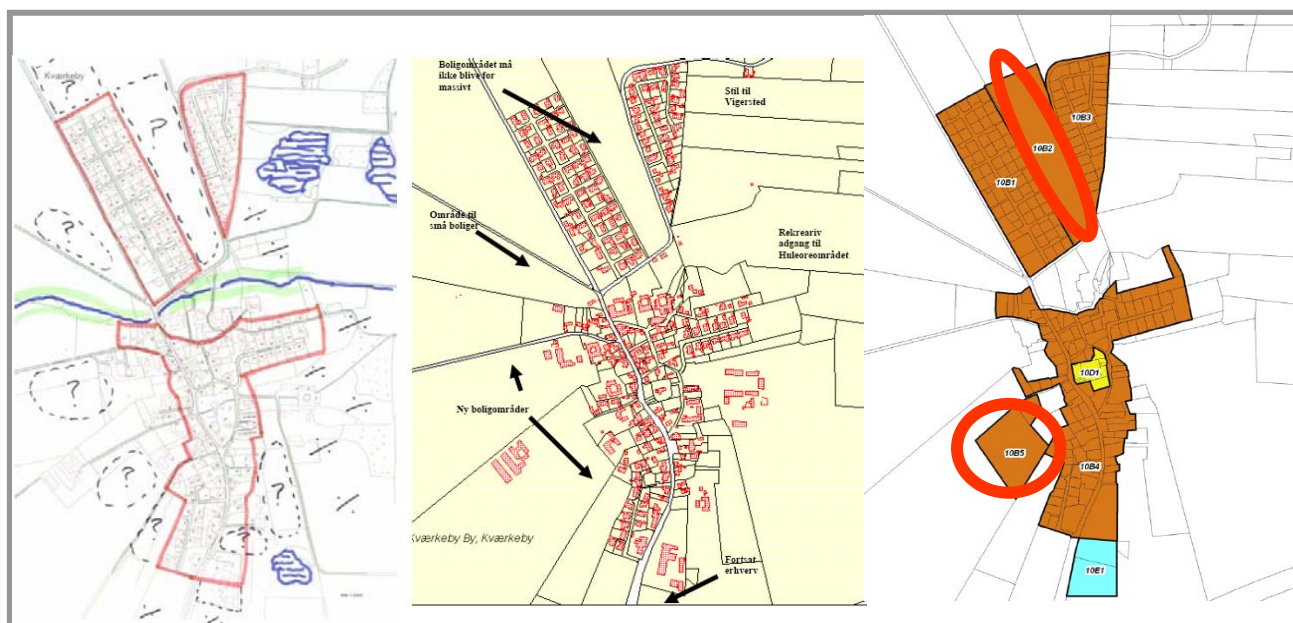
Planerne er gået i retning af mere handlingsplanlægning. Interviewene viser, at hensigtsplanlægning af nogle opfattes som et vigtigt pejlemærke for kommunens udvikling, selvom målet ikke nødvendigvis (kan) opnås. Andre foretrækker langt mere handlingsplanlægning end hidtil. Kommunen har eksperimenteret med mulighedsplanlægning i forbindelse med rammeplanlægningen, men det viste sig uforeneligt med Planlovens bestemmelser.

I kapitel 2 blev der skelnet mellem hensigtsplanlægning og handlingsplanlægning, og generelt anser vi at planlægningen i Ringsted er blevet mere handlingsorienteret, som det illustreres i 4.4. Det at planerne er blevet mere handlingsorienteret medfører imidlertid ikke nødvendigvis handling. Det viser eksemplet med stiplanlægningen, se fra side 42. I dette eksempel medførte den manglende sammenhæng mellem stiplanlægning og handling frustration over planlægningen blandt nogle borgere. Interviewene viste dog også, at der var delte meninger om hvor rigid en sammenhæng, der bør være mellem kommuneplanen og den økonomiske plan- og budgetlægning. På den ene side var der politikere, der mente, at kommuneplanen burde tages meget mere alvorlig: planen skal ikke bare opbevares på hylden indtil næste revision, således som praksis synes at være blandt nogle af politikerkollegaerne. Der bør i stedet være langt mere handlingsplanlægning og koordinering mellem plantyperne lød en vurdering. Kommunen bør ifølge dette synspunkt i højere grad påtage sig rollen som forandringsagent, således som den eksempelvis har gjort i forbindelse med boligudbygning på den nedlagte kasernes arealer, se side 28.

Det andet yderpunkt fastholdt, at det er umuligt at fremskrive udviklingen. Det viste bl.a. erfaringerne med tidsrækkefølgeplanen for by- og boligudlæg i de første planer. Fattigfirsernes lavkonjunktur ændrede helt forudsætningerne for de planlagte arealudlæg. Set fra dette perspektiv skal planlægningen nødvendigvis tilpasses de økonomiske rammer, og det er derfor helt fint med hensigtsplanlægning. Det giver fleksibilitet samtidig med en række pejlemærker at sigte efter, hvis det økonomiske råderum skulle vise sig. Det kan også være et pejlemærke, som snarere målretter en proces end udgør et realistisk endemål i sig selv. Selvom kommunen ikke aktivt skrider til handling, så sikrer pejlemærkerne, at man i det daglige arbejde og i administrative afgørelser ikke modarbejder den langsigtede målsætning, lød en vurdering fra interviewene.

Et andet vigtigt spørgsmål er, hvor præcist planlægningens mål er formuleret. Hvis "hensigten" er meget bredt formuleret, er det selvsagt nemmere at indfri planen, mens en meget præcis og detaljeret plan er mere sårbar over for ændrede forudsætninger. Netop denne pointe har der været arbejdet med i forbindelse rammeplanlægningen i kommuneplanen. For at skabe rum for en udvikling i lokalcentrene er der i kommuneplanerne løbende blevet udlagt ny byzone og rammeplanlagt for be-

byggelse, f.eks. åben-lavt eller tæt-lavt boligbyggeri (parcelhuse og række-huse). Imidlertid betyder sådanne udlæg ikke nødvendigvis ny bebyggelse. Det kan være ejeren ikke vil sælge arealet eller vil have for høj pris for det i forhold til det, som en entreprenør vil kunne få for byggemodnede grunde eller for færdige boliger. Kommunen har i sådan en situation omsat ønsker om udvikling til et konkret rammeplanområde, men af de nævnte årsager behøver der ikke at ske noget på det udlagte areal, og det blokerer så for boligudbygningen i landsbyen. I planafdelingen blev der som alternativ til en sådan fastlåst situation diskuteret en slags mulighedsplanlægning. Det skulle være en inddeling af arealerne omkring en landsby i mulighedszone og minuszone kombineret med retningslinjer for, hvor meget der i alt ville kunne udstykkes, samt principper for mulige bebyggelser. Det ville give en fleksibel ramme og dermed større sandsynlighed for at et projekt ville blive realiseret. De to første kort i figur 20 viser, hvordan muligheds- og minuszonekort (til venstre) blev til et kort med lidt mere konkrete men stadig fleksible udlæg (i midten). De to kort stammer fra borgermøderne og processen omkring nye byområder i landsbyerne i forbindelse med boligudbygningsplanen. Imidlertid lod de fleksible rammer sig ikke omsætte til kommuneplanen i praksis (kortet til højre). Det ville bl.a. medføre udlæg af hele arealet til byzone i modstrid med planloven, fordi den totale boligrummelighed for kommunen så ville gå langt udover planperioden.



Figur 20 Processen fra et kort med mulighedszoner og forbudszoner (til venstre), resultat af diskussionerne på borgermøde (midt for) til den endelige rammeplanlægning, hvor der peges på to specifikke boligområder (til højre). Kilde: Kort 1 og 2, bilag 325/2004 (Nye byområder i landsbyerne) og kort 3, Forslag til rammeplanlægning i Kommuneplan 2005 (2007).

Realisering af planer

Realiseringen af planerne afhænger ikke kun af om de er hensigts- eller handlingsorienteret. Det er typisk mange aktørers handlinger, der afgør, om en plan realiseres. Forudsætningerne for planer kan derfor let ændre sig. Desuden afhænger realiseringen af, om i hvor høj grad, der er nogen der føler ansvar for realiseringen. Der blev under interviewene bl.a. peget på, at ansvaret for nogle planemner kan falde mellem forskellige forvaltninger, eller at fravær af en stærk aktør til at holde et emne på den politiske agenda kan være medvirkende til at dele af nogle planer ikke realiseres.

Realisering af planer afhænger af mange aktørers enkeltbeslutninger. Det kan være beslutninger, som kommunen er ansvarlige for, og her kan der i konkrete beslutningssituationer eksempelvis opstå konflikter mellem planen og hensynet til den enkelte borger. I sådanne situationer er der, som en interviewperson udtrykte det, risiko for at politikerne "bliver i knæene" og dispenserer fra planen, se også afsnit 7.4. Men en stor del af realiseringen afhænger typisk af andre planaktørers handlinger, som er umulige at forudse i detaljer, fordi de er afhængige af et stort antal komplekse sammenhænge f.eks. økonomi, vaner, holdninger og trends. Uanset om planlægningen er hensigts- eller handlingsorienteret, så er der således som regel mål i planerne, som aldrig realiseres. Men manglende realisering kan også skyldes andre forhold end ændrede forudsætninger og "bløde knæ". Interviewene rejste to mulige årsager, som begge to er relateret til, hvem der tager ansvaret for realiseringen.

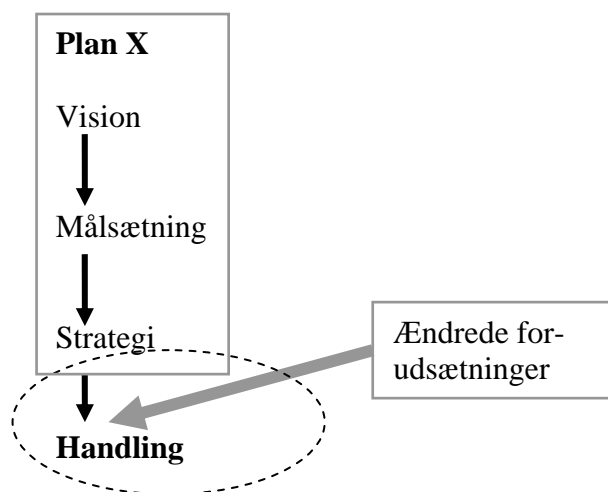
For det første kunne nogle emner så at sige falde "imellem" sektorplanlægningen for forskellige politikområder og dermed forskellige forvaltninger. Hvilken forvaltning har f.eks. det endelige ansvar for at drive stiplaner frem mod implementering? I princippet kunne ansvaret ligge under mange forskellige forvaltningsområder, herunder fritid og kultur, sundhed, erhverv og turisme, planlægning, drift og anlæg eller trafik og vej, hvilket også understreges af, at stier netop optræder under mange forskellige temaer i successive generationer af kommuneplaner. Det er dog ikke en opfattelse, der blev delt af kommunens planafdeling. Når planerne for stier ikke fuldt ud er blevet realiserede skyldes det ifølge planafdelingen, at opgaven ikke har kunnet løses indenfor de budgetmæssige rammer, og ikke uklarhed om ansvarsfordeling, lød vurderingen. Men i praksis kunne andre forvaltningsområder godt selvstændigt have taget udfordringen med realiseringen op. Men det er skete ikke – i hvert fald ikke i sådan grad, at der er kommet rigtig gang i anlæg af nye stier.

Kommuneplanerne er i de senere plangenerationer blevet struktureret mere omkring tværgående temaer, se afsnit 4.4. Der synes derfor, at være grund til opmærksomhed omkring placering eller koordinering af ansvaret for realisering på tværs af sektorforvaltningerne. Initiativet med at danne faggrupper (matrixstruktur) for forskellige temaer kan ses udtryk for at behov for faglig koordinering mellem forvaltningerne er til stede, se ovenfor om forvaltningen side 67.

Det andet problem i forhold til realisering af planer kan være det, der under et interview blev betegnet som de "matrikelløse interesser". Der er ofte bundet betragtelig kommunal kapital og driftsmidler i institutioner som skoler, biblioteker, idrætscentre og museer, som hver især har en professionel ledelse, der løbende kan fastholde interesserne på den politiske dagsorden i kommunen. Det er mere tilfældigt, om der er aktører – f.eks. fra civilsamfundet – som på lignende måde taler de matrikelløse interessers sag, eksempelvis naturen, rekreative stier eller miljøet. Der kan derfor være ekstra god grund til opmærksomhed om klar formulering af målsætning og ansvar for netop denne type af interesser i planlægningen.

Uanset årsagen, så kan det naturligvis være problematisk, når planer ikke realiseres. I eksemplet med stiplanlægning i Ringsted kommune har borgerne (og planaktørerne) med rækken af kommuneplaner fået en berettiget forventning om, at kommunen ville forbedre stierne og adgangen til naturen. Kommunen har omvendt – måske mere eller mindre bevidst – set stiplanerne mere som hensigtserklæringer. Interviewene pegede dog på, at der er forståelse for, at forudsætninger kan ændre sig og at ikke alt i planerne kan føres ud i livet. Men i sådanne tilfælde handler det om formidling af, hvorfor prioriteringen må ændres – eller allerbedst, at borgerne inddrages i beslutningerne, så de føler et medansvar, se figur 21. Som en borger udtalte: "Det ville være fuldkommen naivt at tro, at alt hvad der blev planlagt – af streger der blev sat på papir – at det blev ført ud i livet. Jeg tror på, at

hvis man har en meget høj grad af borgerinddragelse og giver dem mulighed for medindflydelse, så får man også medansvar [for de prioriteringer]”.



Figur 21 Plan X skitserer en vision, målsætning og strategi om et emne. Men planens forudsætninger ændrer sig inden den realiseres. Den stiplede oval indikerer, at det er vigtigt for borgere/planaktører med gennemskuelighed – gerne inddragelse – i prioriteringen om hvorvidt ændrede forudsætninger medfører, at planen ændres, udskydes eller helt droppes.

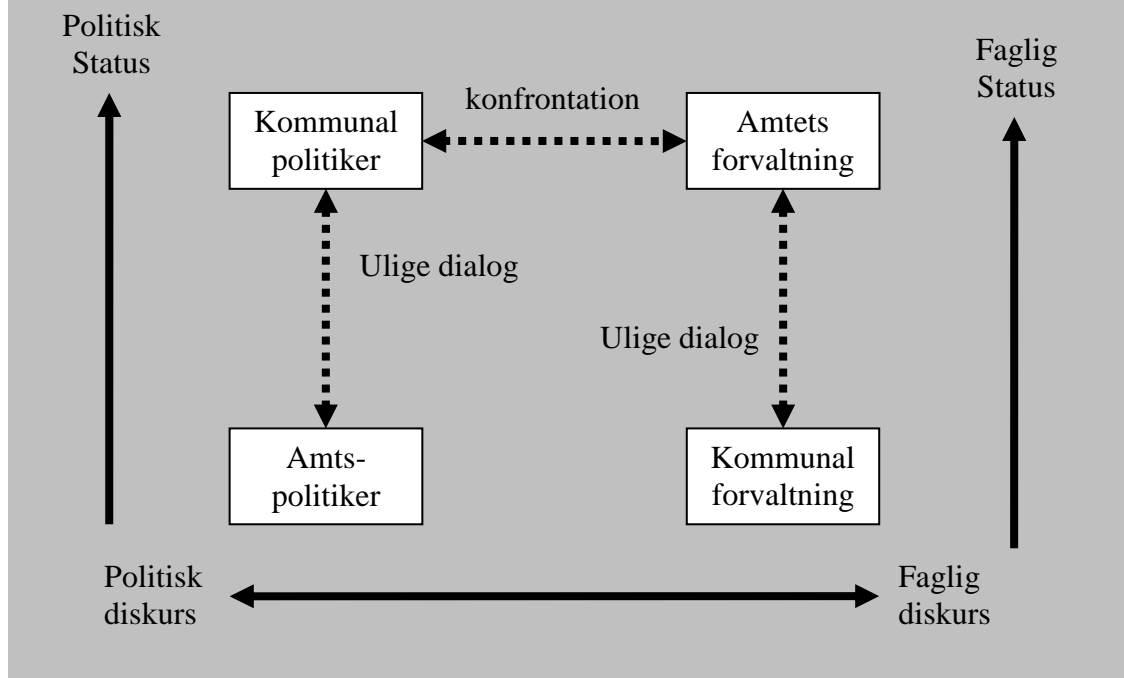
7.4 Landzonesager - administration

De fleste landzonesager afgøres af forvaltningen efter skriftligt administrationsgrundlag. Politikernes inddrages i udvalgte sagstyper og har også selv taget initiativ til at justere linjen i enkelte sagstyper.

Kommunen havde i en periode i begyndelse af 1990'erne landzonekompetence som led i frikommuneordningen, hvilket var genstand for nogen uoverensstemmelse mellem amt og kommune, se afsnit 5.2 og boks 5. Efter ændring af planloven i 2001 fik kommunen igen fra september 2002 landzonekompetencen. Fra 2002 har amtets skriftlige administrationsgrundlag sammen med Miljøministeriets vejledning været udgangspunkt for kommunens landzoneadministration. I enkelte tilfælde har politikerne taget et emne op og kommet med nogle generelle udtalelser, der er blevet en del af det skriftlige administrationsgrundlag. F.eks. har politikerne ønsket en diskussion af, hvornår en bygning kan vurderes ikke at have nogen værdi, hvilket har indflydelse på, om man kan få landzonetilladelse til at rive huset ned og opføre ny beboelse. I sådanne sager inddrages politikerne i vurderingen. Det gælder også sager, hvor forvaltningen vurderer, at afgørelsen kan være kontroversiel og derfor kræver en politisk stillingtagen. Den politiske behandling finder sted i Byplan- og Boligudvalget. Men langt de fleste sager afgøres administrativt med udgangspunkt i vejledninger og det skriftlige administrationsgrundlag.

Afsnit 7.2 viste hvordan en politisk diskurs kunne komme til at stå over for en faglig/reblig diskurs i forbindelse med planlægningen. Det gælder også landzoneadministrationen. Historisk set har en konfrontation mellem de to typer argumentation (politisk versus faglig/reblig diskurs) været yderligere kompliceret i landzoneadministrationen under frikommuneordningen først i 1990'erne, hvor amtet førte tilsyn med kommunens landzoneadministration. Således lød i hvert fald vurderingen fra en tidligere amtsmedarbejder, som eksemplet her i boksen bygger på:

Kommunalpolitikere havde højere status end amtsrådspolitikere. Landspolitisk stod kommunerne og KL stærkt, mens amterne ofte fik skylden for problemer i sundhedssektoren. I forhold til borgerne og vælgerne havde kommunalpolitikere også den primære kontakt og dermed legitimitet, mens amtsrådspolitikere befandt sig i vakuum mellem lokal kontakt og landspolitisk slagkraft. Derimod var de langt større amtslige forvaltninger mere fagligt velfunderede indenfor landskabs- og naturområdet end de mindre kommunale forvaltninger, hvor en eller få planmedarbejdere skulle dække mange fagområder. Situationen blev dermed en ulige dialog mellem amt og kommune, men med forskellige positioner alt efter om dialogen var politisk eller mellem forvaltninger. Men den gav sig også udtryk i en konfrontation mellem den politisk selvbevidste kommunalbestyrelse og den fagligt selvbevidste amtsforvaltning



Boks 5 Historisk eksempel på magtbalance mellem forvaltning og politikere i relation til administration af landzonesager. Bemærk boksen bygger på vurdering fra tidligere amtsmedarbejder uden nuværende tilknytning til landzoneadministrationen.

Som nævnt i afsnit 5.2 vurderede nogle interviewpersoner, at kommunen under frikommuneordningen administrerede landzonebestemmelserne meget lempeligt. Det var der imidlertid ikke enighed om. I vurderingen af perioden fra 2002 var der til gengæld enighed om at kommunen har administreret stramt. Der er politisk opbakning bag hensigten med planlovens landzonebestemmelser om at forhindre spredt bebyggelse og byvækst i de åbne land: man er ikke interesseret i at undergrave de landskabelige værdier, der netop er noget af det der tiltrækker tilflyttere. Men på nogle punkter kunne man godt forestille lidt mere fleksibilitet, lød en interviewpersons vurdering. Det gælder mu-

lighederne der, hvor der allerede ligger en bolig, hvor planlovens størrelsesgrænser f.eks. godt kan være lidt for rigide: fremtidens landskab bliver et fritidslandskab, og derfor skal det også være muligt at gøre eksisterende boliger tidssvarende, så de er attraktive for beboelse. Derimod er der blandt de interviewede helt opbakning til Planlovens restriktioner i forhold til nye boliger og etablering af egentlige erhvervsvirksomheder spredt i landzonen.

Antallet af landzonesager har steg lige efter man overtog myndighedskompetencen fra amtet, men siden faldt det en smule. Der behandles omkring 170 sager årligt. Langt de fleste sager er relateret til herlighedsværdi eller fritidsbeskæftigelse. Anlæg af vandhuller er en meget hyppig type ansøgning, men der er også mange, der har søgt anlæg mulighed for ridehuse. Desuden er der mange forespørgsler, om hvorvidt der kan udstykkes yderligere en eller flere grunde fra den eksisterende ejendom. Det sker i forbindelse med, at en ejendom skal handles, fordi udstykningsmuligheden i givet fald ejendomsavancebeskattes.

Der er blevet gjort mere ud af dialogen med borgeren/ansøgeren i forbindelse med en henvendelse om et konkret projekt. Dette har medført, at nogle sager er blevet ”afgjort” allerede inden de blev til officielle sager: projektet blev droppet. Andre projekter er blevet ændret og tilpasset i dialog med forvaltningen. Det gjorde, at kommunen endte med at give færre afslag eller eventuelt gav tilladelse (dispensation fra landzonebestemmelserne) under tinglyste vilkår, f.eks. krav om skærmende beplantning. De senere år er afslagsprocenten steget lidt (1/5) og flere afgørelser er blevet påklaget af ansøgerne. Klagerne har dog ikke p.t. fået medhold i klagerne.

Som det er nævnt i afsnit 7.2, så blev sagsbehandlingstiden oplevet lang af nogle af interviewpersonerne. Også fra politisk side blev det understreget, at man finder behandlingstiden uacceptabel, men at det skyldes den meget store vækst i byggeriet i kommunen gennem de senere år, f.eks. kaserneudstykningsen, og deraf følgende pres på planmedarbejderne. Dette ændrer ikke ved, at sagsbehandlingstiden kan opleves urimelig lang, når man står med et konkret projekt. Her kan overvejelser om at presse på ved henvendelse til politikerne komme ind i billedet.

Politisk involvering i udvalgte typer af sager finder, som nævnt, sted som led i den ordinære sagsgang. Men den enkelte politiker kan også godt selv tage initiativ til, at konkrete sager diskuteres politisk. Det var på den måde, at politikerne fik en diskussion om, hvornår huse i landzonen skulle vurderes som værdiløse. Det politiske udvalgs sammensætning ændres hvert 4. år ved kommunevalg, og blandt nye medlemmer kan der være behov for at få føling med sagerne og hvordan linjen i afgørelserne er, ligesom forvaltningen har behov for at kende det nye udvalgs linje. Men politisk involvering i sagerne kan også rumme risici. Der blev af flere interviewpersoner peget på, at man som kommunalpolitiker er tæt på borgerne, og at der er en risiko for, at politikerne bliver ”bløde i knæene” i konkrete sager. Der blev givet eksempler på, at man afgjorde en konkret byggeansøgning stik modsat en kun få uger gammel principbeslutning i forbindelse med et planforslag. Dette var dog ikke i forbindelse med landzoneadministration, og det generelle billede fra interviewene er ikke, at dette er et problem i landzonesagerne.

8. Diskurser for planlægningen

Planlægningen i Ringsted kommune har udviklet sig markant i den undersøgte periode, både med hensyn til formål, form og midler. Overordnet set kan man se udviklingen som en afspejling af et skift mellem forskellige planlægningsdiskurser med forskellige strategiske og ideologiske udgangspunkter og formål. Dette kapitel diskuterer disse skift, som er en kilde til forståelse af landskabets skiftende rolle i planlægningen i Ringsted kommune. Overordnet set har planlægningen i Ringsted kommune har været afhængig af de rammer for planlægning som til forskellige tider har været givet af lovgivningen. Men planlægningen har også været påvirket af trends i planlægning og planlægningsmetoder, der har præget den generelle udvikling i dansk planlægning gennem den undersøgte periode samt udviklingen i Ringsted kommunes prioriteringer, mål og strategier. Den nationale kontekst præsenteres i første del af afsnit 9.1. Her anvendes bl.a. sondringen mellem forskellige typer planlægning – funktionalistisk, forhandlings-, partipatorisk og politologisk planlægning – som foreslået af Aunsborg et al. (1989) – som udgangspunkt for at beskrive udviklingen. Afsnit 9.1 afsluttes med en kort oversigt over den lokale kontekst, som planlægningen er blevet til i. Her fokuseres på de økonomiske forhold. Efter beskrivelse af konteksten, præsenteres selve den overordnede planlægningsdiskurs i Ringsted kommune i afsnit 9.2. Ligesom landskabsdiskursen, så er der forskellige faser i planlægningsdiskursen. Disse faser underbygges med perspektiver, som blev identificeret i kapitel 8. Det drejer sig om først om udviklingen i hvordan planaktører/borgere generelt inddrages i planlægningsprocessen. Dernæst fokuseres på den del af inddragelsen som foregår mere lukket mellem f.eks. bygherre og kommunen i et konkret byggeprojekt. Det tredje perspektiv handler om ansvars/opgavefordelingen mellem politikerne og forvaltningen i forbindelse med planlægningen, herunder en mere politisk rolle til forvaltningen gennem de senere år.

8.1 Kontekst

Generelle trends i dansk planlægning

Opfattelsen af og tilgangen til planlægning i Danmark har ændret sig markant i løbet af perioden fra kommunalreformen i 1970 og frem til nu (Sehested 2006). Sehested peger på, at en overordnet trend for planlægningen i Danmark, såvel som mange andre vesteuropæiske lande, har været et skift fra et hierarkisk styret system ("government") mod netværksstyring ("governance"). Fra et plansystem båret af et hierarki af offentlige myndigheder som beslutningstagere, er udviklingen gået i retning af, at beslutninger tages i et netværk mellem forskellige typer af aktører – offentlige såvel som private. Et centralt argument for dette strategiske skifte er, at der ikke længere er den samme tro på, at bredt favnende planer²⁰ er den optimale måde at styre en kompleks og uforudsigelig udvikling på. Planlægningen er blevet meget mere projektorienteret og med inddragelse af flere typer af aktører: et konkret problem eller projekt løses ad hoc af et netværk bestående af de aktører, der er relevante i det konkrete tilfælde. Det kan f.eks. være beboere, (beboer)foreninger, erhvervsdrivende, planlæg-

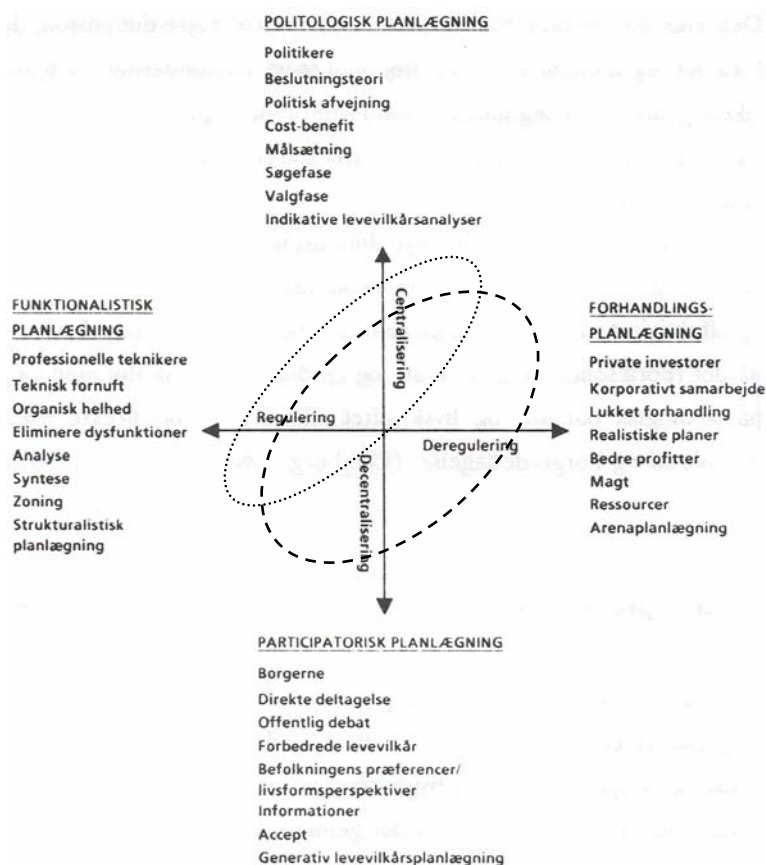
²⁰ F.eks. kommuneplan med detaljerede rammer og retningslinier for alle sektorer.

gere, sociale myndigheder, skoler og institutioner i forbindelse med byfornyelse og kvarterløft i et boligområde. Kommunikation og samarbejde er vigtige elementer i denne nye planproces.

Det er dog ikke sådan, at det traditionelle plansystem og planhierarki er blevet sat ud af funktion. Der er ifølge Sehested snarere tale om ”governance in the shadow of hierarchy”, altså en netværksstyring indenfor rammerne af (eller i skyggen af) det formelle planhierarki (Sehested 2006). Planlægningen synes med andre ord at være blevet mere kompleks og sammensat af flere tilgange. Aunsborg et al. beskrev i 1989 fire overordnede tilgange til planlægning og knyttede dem hver især primært til en aktørtype. *Planlæggeren*, *politikeren*, *bygherren* og *borgeren* blev forbundet med henholdsvis *funktionalistisk*, *politologisk*, *forhandlings* og *participatorisk planlægning*. I lyset af udviklingen siden 1980’erne fremstår denne entydige sammenkædning mellem aktør og planlægningstilgang i dag temmelig rigid. Imidlertid afspejler de fire principielle tilgange til planlægning og vægtningen mellem tilgangene kan benyttes, når udviklingen i planlægningen skal beskrives. De fire idealtyper orienterer sig endvidere i forhold til de to akser: centralisering versus decentralisering og regulering versus deregulering, som illustreret i figur 22.

Den funktionalistiske planlægning er karakteriseret ved regulering båret af faglig analyse og vurdering. Det er administrationen (planlæggeren), der professionelt og rationelt forsøger at afbalancere de mange planhensyn. Det er den klassiske fysiske planlægning, hvor f.eks. zoner og funktionsopdeling er vigtige metoder til at håndtere forskellige funktioner (Gaardmand 1991). Som modpol til den funktionalistiske planlægning finder man forhandlingsplanlægning. Med udgangspunkt i konkrete ønsker til et byggeprojekt, tager kommune og bygherre en bilateral forhandling om f.eks. optimal placering og karakter af et konkret byggeri. Der er således ikke givet en snæver (regulerende) ramme på forhånd. Planen er noget der bliver formuleret som led i en dialog, hvor det f.eks. kan være en bygherre, der er primus motor bag udarbejdelse af grundlaget for en lokalplan.

På den anden akse er der spektrummet mellem centralisering og decentralisering vist. Den participatoriske planlægning er den decentrale variant i den forstand, at der sker en borgerdeltagelse i planprocessen. Det kan f.eks. være borgerne i et konkret område, der inddrages i forbindelse med planlægning for områdets fremtidige udvikling. Metoden lægger vægt på kommunikation og på at få bredest mulig accept af planlægningen. Som modpol ses den politologiske planlægning, hvor udgangspunktet er politikernes beslutningskompetence. Her er det politiske afvejsninger og hensyn samt forskellige former for analysegrundlag - f.eks. cost-benefit-analyser – der er afgørende for politikernes beslutninger for planlægningen.



Figur 22 Forskellige typer planlægning. Figuren er fra Aunsborg et al. 1989, men de to ovaler er tilføjet. Ovalerne beskriver et diskursskifte fra 1970'erne (fint stiplede) med den hierarkiske tilgang (government) som dominerende i årene efter årtusindskiftet (groft stiplede) med netværksstyring i skyggen af hierarkisk tilgang (governance in the shadow of governance), se nærmere i teksten.

Figur 22 skitserer endvidere skiftet i den generelle planlægningsdiskurs fra den hierarkiske (government) mod den mere netværksstyrede (governance) tilgang til planlægning. Den første fase med kommuneplanerne fra slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne er karakteriseret ved især regulering og centralisering i form af en funktionalistisk og politologisk planlægning (fint stiplede oval i figuren). Retfærdigvis skal det understreges, at det partisipatoriske element også blev en formel del af planprocessen med høringsfaser i forbindelse med udarbejdelse af allerede den første generation af kommuneplaner. Imidlertid har indflydelsen fået en mere direkte karakter i forbindelse med at dele af planlægningen formuleres i en netværks- og projektorienteret struktur. Decentralisering og deregulering karakteriserer denne tendens i retning af governance. På andre områder er den hierarkiske government-tilgang til planlægning intakt. EU's Habitatdirektiv og Vandrammedirektiv er aktuelle eksempler på, at en hierarkisk tilgang stadig sætter rammer for den lokale planlægning. Både funktionalistisk og politologisk planlægning er der således stadig en del af i den nuværende situation (groft stiplede oval i figuren).

Lokal kontekst

Planlægning er en måde at forsøge at styre udviklingen på. Derfor tager planlægningen også afsæt i den aktuelle situation samt forventninger til den fremtidige udvikling på det tidspunkt, hvor planlægningen bliver til. Det afsæt planlægningen i Ringsted Kommune har måttet forholde sig til over

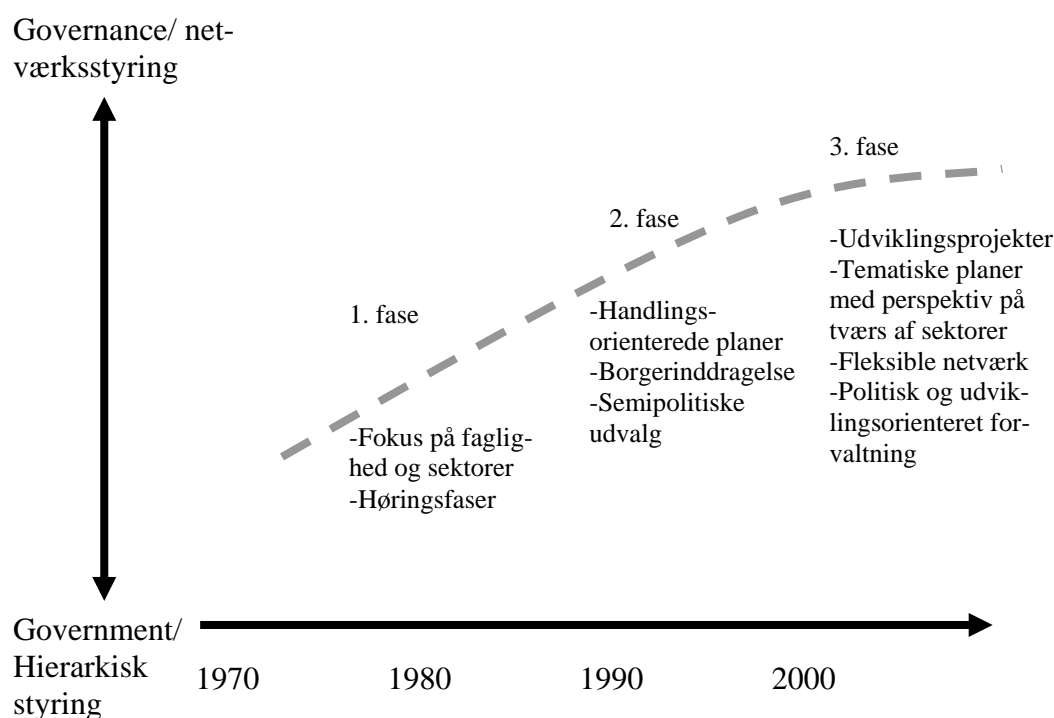
tid er delvis beskrevet under den lokale kontekst for landskabsdiskursen, se kapitel 7. Nærværende afsnit indeholder en kort opsummering af denne beskrivelse. Efter kommunalreformen i 1970 tegnede fremtiden lys i Ringsted kommune. Man forventede fortsat vækst og velstandsstigning og en tilflytning af mange nye borgere fra Hovedstadsområdet. Planlægningen måtte forholde sig til dette og man tænkte stort og rummeligt med visionen om Båndbyen. Da de første kommuneplaner skulle udarbejdes, var det imidlertid blevet lavkonjunktur. Fra en regional orientering mod tilflytning drejede det sig nu om planlægning for den eksisterende befolkning, herunder tidssvarende boliger og et tåleligt serviceniveau. Landområderne led under rationaliseringer i skolevæsenet og de protester de medførte bevirkede at kommunalpolitikere indså, at mere dialog med landområderne var nødvendig. Igennem 1990'erne ændrede konjunkturerne sig gradvist igen og langsomt begyndte kommunen at diskutere vækst og muligheder for at tiltrække mere erhverv og tilflyttere fra Københavnsområdet. Ringsted kommune deltog i bosætningskampagner med nabokommunerne og vedtog efter mange politiske sværdslag, at kommunen selv skulle blive en aktør i boligudbygningen efter en lang periode, hvor kommunen (uden succes) havde overladt det til private entreprenører. Siden år 2000 har væksten i både økonomi og tilflytning været stor og kommunen har lært af erfaringerne fra 1970'erne: vækst er noget man må kæmpe for. Det handler om kultur, erhverv og livskvalitet, hvis Ringsted kommune skal forblive et attraktivt sted at bo og flytte til.

8.2 Den overordnede planlægningsdiskurs i Ringsted kommune

Diskursen

Udviklingen af planlægningsdiskursen i Ringsted kommune har klare paralleller til den nationale kontekst. Udviklingen er gået i retning af mere governance og mindre government, som skitseret i figur 23. Den funktionalistiske planlægning dominerede de første planer. Argumentet var nødvendigheden at skabe nogle rammer (og zoner) for udviklingen og afvejning af en mængde sektorinteresser (fase 1 i figur 23, hvortil der også refereres for de nedenfor nævnte faser).

Først i 1990'erne mødte den funktionelle og rationelle tilgang til løsning af planlægningsudfordringerne folkelig modstand. Det gjaldt f.eks. skolenedlæggelserne, og en mere partcipatoriske planlægning fik mere vægt, bl.a. med oprettelse af det semipolitiske landdistriktsudvalg i 1996 for at sikre planlægningens legitimitet i landområderne (fase 2). Efter år 2000 fortsatte inddragelse i mere fokuserede projektorienterede forløb, f.eks. lokale workshops om nye boligområder i landsbyerne og Agenda 21 udvalg. Der synes dog på det seneste at være blevet mindre fokus på denne form for inddragelse og mere opmærksomhed på forhandlingsplanlægning og fleksibilitet i forhold til at kunne finde løsninger, der er tilpasset erhvervsinteressers behov – f.eks. for at sikre outlet-centrets placering i kommunen (fase 3). Samtidig har projekter som udstykning af kasernegrunden til nyt boligområde være initieret og drevet af en udviklingsorienteret forvaltning og politikernes engagement. Det er baggrunden for den stagnerende trend på kurven i figur 23.



Figur 23 *Udvikling af den overordnede planlægningsdiskurs i spektrummet fra government til governance. Se teksten for nærmere forklaring af faserne.*

Tre perspektiver på udviklingen i planlægningsdiskurs i Ringsted kommune

Ovenstående beskrivelse samt figur 23 indikerer flere faser i den overordnede trend mod governance. På det konkrete plan, udtrykt ved kommunens valg af mål og midler for at gennemføre planlægningen, giver udviklingen sig til kende gennem tre snit eller perspektiver der alle har relevans for landskabets rolle i planlægningen. De tre perspektiver underbygger opdelingen i de tre faser.

Mod mere fokus på partcipatorisk planlægning?

De første generationer af kommuneplanlægning var udpræget funktionalistisk planlægning (fase 1). Det var sektoropdelte planer, hvor emnerne i høj grad var defineret af forskellig faglighed. Det var et omfattende arbejde, at lave den første plan og ikke mindst de teknisk funderede rammeplanbeskrivelser. Det var således naturligt, at forvaltningen var hovedaktøren i den proces. Det lovpligtige partcipatoriske element blev dog også tilgodeset. Der blev afholdt borgermøder om planen og det var høringsfaser, hvor man fik en del tilbagemeldinger på planen fra borgere og foreninger.

Dialogen mellem kommunen og de øvrige planaktører (herunder borgerne) er en vigtig del af den partcipatoriske planlægning. Udover en direkte dialog mellem kommunen (politikere eller forvaltning) og aktører, er der i figur 19 (kapitel 7) vist tre forskellige principielle former for dialog: 1) en dialog mellem forskellige interesser forud for inddragelse af kommunen, 2) de semipolitiske udvalg og 3) ad-hoc fora (borgermøder). Den første type har været konkrete planaktørers egen netværksdannelse og måde at føre en uofficiel dialog omkring et konkret projekt allerede inden den officielle

kommunale planproces. Strategien har været, at den forudgående dialog og eventuel tilretning af projektet skulle få den officielle planproces til at forløbe mere gnidningsløst.

De to øvrige former for dialog (de semipolitiske udvalg og ad-hoc fora) har været mere anvendt. Dialogen har ofte været initieret af kommunen. I fase 1 på figur 23 blev det lovpligtigt og prioriteret i eksempelvis de nævnte borgermøder om kommuneplanen. I andre tilfælde har kommunen skønnet, at dialog var nødvendig. I fase 2 blev oprettelse af semipolitiske fora mere fremherskende. Det var eksempelvis oprettelse af landdistriktsudvalget, der skulle være med til at bløde op på modsætninger mellem by og land, hvor en konflikt blev meget udtalt omkring beslutningerne om skolenedlæggelserne i 1991. Planlægningen blev også mere handlings- og projektorienteret, idet man som supplement til 1990'ernes kommuneplaner udarbejdede en handlingsplan med konkrete projekter, som skulle implementere planernes målsætninger. Borgere, foreninger og erhvervsliv blev inddraget i formuleringen af disse projekter. Der blev senere taget yderligere initiativer til decentralisering af beslutningsprocesserne med bl.a. nærdemokratirapporten, som landdistriktsudvalget udarbejdede i 2005. Men et udvidet nærdemokrati og uddelegering af myndighedsudøvelse stødte på barrierer i forhold til de lovgivningsmæssige rammer. Interviewene peger desuden på, at det måske i mindre grad end tidligere blev anset som ønskeligt: de semipolitiske udvalg flytter beslutningerne væk fra det demokratisk valgte byråd, der ellers står med det overordnede myndighedsansvar. Interviewene pegede således i retning af at koncentrere beslutningsprocesserne i byrådet, hvilket beslutningen om at ændre folkeoplysningsudvalget til et råd illustrerer. Fortalerne for dette skifte vil så inddrage befolkningen mere ad hoc i forbindelse med konkrete emner eller for konkrete lokalområder²¹. Det er en proces man f.eks. havde succes med i forbindelse med udlæg af nye byområder i landsbyerne.

Der er således sket et skifte fra et "beslutningerne ud lokalt", der prægede 1990'erne og perioden lige efter år 2000 (fase 2), til et "kvalificerede beslutninger der hvor myndighedsansvaret ligger" (fase 3). Konsekvensen er ikke nødvendigvis mindre inddragelse i planprocessen – den kan ligefrem vise sig at blive mere direkte til kommunalbestyrelsen – men der ligger en centralisering i den forstand, at det er kommunalbestyrelsen, der sætter dagsordenen og rammerne for borgerinddragelsen, hvor f.eks. landdistriktsudvalget har kompetencer til at sætte nogle bestemte emner til diskussion og også økonomiske midler til at forfølge dette. Den seneste udvikling går således i retning af, at borgerinddragelsen nedtones lidt eller i hvert fald styres mere målrettet.

Forhandlingsplanlægning og fleksibilitet

Forhandlingsplanlægning har været praktiseret gennem alle faser. F.eks. var store dele af de rammeplanlagte boligudstyknings fra 1980'erne ejet af private jordejere/entreprenører, og der fandt typisk en forhandling sted omkring præcisering af udstykningerne i lokalplanlægningen. I den nyere kaserneudstyknings er det derimod kommunen selv, der står for udstykning og salg af grunde (fase 3). Et vigtigt argument for denne fremgangsmåde var, at man ønskede at gribe udstykningen mere helhedsorienteret an, og at kommunen selv ville kunne styre udviklingen. Intentionen var jo netop at bygge et nyt kvarter op, hvor institutionsudbud og infrastruktur var tænkt ind fra begyndelsen, se kapitel 4 og 5. Kasernebyen skulle være modsætning til det "kludetæppe" som 1980'ernes strategi med privat udstykning og forhandlingsplanlægningen, jf. interviews, efterlod i området omkring Klostermarken i den nordvestlige del af Ringsted by. På andre punkter ser forhandlingsplanlægning dog ud til at komme til at spille en stærkere rolle. Initiativet med mulighedsplanlægning omkring nye byområder i landsbyerne er et eksempel (se 7.3), men også de mere uformelle fleksible netværk

²¹ Der er dog eksempler på initiativer, der ikke har ad-hoc karakter. Således er der oprettet et grønt råd i kommunen.

mellem forvaltning og erhvervsinteresser (f.eks. Ringsted Erhvervsforum) trækker i den retning. Flere interviews peger på at kommunen har lykkedes med at tiltrække vigtig regional detailhandel med outlet-centeret, og hvis man skal tiltrække andre store virksomheder, så skal man være parat til at agere fleksibelt og hurtigt i dialog med erhvervsinteresserne. Det hjælper således ikke udelukkende at udpege et stort nyt område i traditionel funktionalistisk forstand og så håbe på at nogen vælger at lokalisere sig der, lyder argumenterne under interviewene.

Nye roller til forvaltningen

Eksemplet med landzoneadministrationen under frikommuneordningen, som omtalt i kapitel 8, illustrerer forskellige tilgange til planlægning og administration i forhold til, om man er politiker eller embedsmand i forvaltningen: en udviklingsorienteret politisk diskurs blandt kommunalbestyrelsesmedlemmer stod i mange tilfælde over for en faglig retlig diskurs i amtets forvaltning, se boks 5. Der er eksempler på den samme forskel i tilgang til planlægning internt mellem politikerne og forvaltningen i kommunen. I landzonesagerne har politikerne f.eks. senest valgt at ændre på praksis omkring vurdering af, hvornår en ejendom i det åbne land betragtes som værdiløs.

Interviewene peger på, at politikerne gerne ser mere indflydelse samlet i byrådet og de politiske udvalg (se ovenfor). Men undersøgelsen giver ikke noget svar på, om det også gælder planlægningen i forholdet mellem politiker og forvaltning, altså om der sker en forskydning af selve planindflydelsen i retning mod politikerne på bekostning af den traditionelt fagligt og retlig orienteret forvaltning.

Derimod ser der ud til at ske forskydninger på anden måde i fase 3 på figur 23. Kommunen har de senere år haft et udviklingssekretariat, som har haft til formål at arbejde visionært med udvikling i Ringsted kommune. Det er dette sekretariat, der har den direkte kontakt til Erhvervsforum og de 4 tematiske platforme herunder. Dvs. at en del af forvaltningen i høj grad opererer indenfor en, hvis ikke politisk, så i hvert fald meget udviklingsorienteret diskurs. Embedsmandsværket er således ikke kun eksponent for en faglig og retlig diskurs, men forvaltningen er også mere orienteret mod så at sige ”støbe kuglerne” for konkrete udviklingsinitiativer. Et tættere og smidigt samarbejde mellem forvaltning og de toneangivende økonomiske interesser i eksempelvis Erhvervsforum er en vigtig løftestang for forvaltningens mulighed for at handle mere udviklingsorienteret. Interviewene viste, at der var bevidsthed omkring udviklingen i retning af en mere politisk administration. Blandt politikere blev det påpeget, at et professionelt kreativt input også er nødvendigt, fordi hvervet som kommunalpolitiker stadig er et ”fritidsjob” i Danmark²². Blandt andre interviewede var der mere skepsis over for om embedsmændene spillede en for politisk rolle.

Forskydningen mod en mere politisk og udviklingsorienteret diskurs i selve forvaltningen skal sandsynligvis også ses i sammenhæng med de mere gunstige økonomiske konjunkturer i kommunen. Der har været et helt andet fundament for at planlægge offensivt i forhold til f.eks. boliger og bosætning, end der var i 1980’erne og begyndelsen af 1990’erne (fase 1 og 2). Situationen har således fordret en mere udviklingsorienteret forvaltning. I forhold til håndtering af landskabet er det så interessant, hvordan udviklingsdiskursen balanceres i forhold til en faglig diskurs, hvor det er en sammenbragt forvaltning af nye medarbejdere og tidligere ansatte i kommunen og amtet, der skal sikre det faglige modspil omkring natur- og landskabsinteresser. Det faglige fundament for planlægningen i det åbne land er forsøgt opgraderet med iværksættelse af landskabsanalyser og vand-

²² De kreative input fra forvaltningen kan godt være genereret af en ekstern konsulent – f.eks. var det tegnestuen Vandkunsten, der stod for masterplanlægningen i forbindelse med kaserneudstyknngen.

miljøanalyser. Men der er en meget stærk fokus på byudvikling med visionen om fordobling af indbyggertallet i Ringsted Kommune, og blandt mange forskellige interviewpersoner udtrykkes bekymring om sikring af netop natur- og landskabsværdier i forbindelse med vækstvisionerne.

9. Konklusioner og anbefalinger

Dette afsnit konkluderer på de 5 spørgsmål, der blev stillet i kapitel 2:

1. Hvilke værdier, potentialer og problemer tillægges landskab i den successive fysiske planlægning fra de første kommuneplaner i begyndelsen 1980'erne frem til strukturreformen?
2. Er planerne eksponent for en dominerende landskabsdiskurs og ændres den over tid?
3. Hvordan indgår landskabets værdier, potentialer og problemer i planlægning/strategi og som udgangspunkt for konkret handling (administration og andre dag-til-dag-beslutninger i kommunen)?
4. Findes der en dominerende planlægningsdiskurs og ændres den i givet fald over tid?
5. Hvilke anbefalinger for fremtidens landskabsplanlægning og -forvaltning i kommunerne kan gives på baggrund af svarene til spørgsmål 1-4?

Spørgsmål 1 og 2 er relateret til opsamlingen om landskabsdiskursen i kapitel 6, men bygger herudover på hele det materiale, der er præsenteret i kapitel 4-5. Der konkluderes på dette i afsnit 9.1. Besvarelse af spørgsmål 3 og 4 afspejler på tilsvarende vis kapitel 8 om planlægningsdiskursen og analysen af organisation og proces for planlægningen i kapitel 7, og konklusionerne fremgår af afsnit 9.2. Spørgsmål 5 bygger på resultaterne af hele undersøgelsen, herunder mange af de pointer, der fremkom under interviewene. Anbefalingerne fremgår af afsnit 9.3.

9.1 Værdier og landskabsdiskurser

En række landskabsværdier og kvaliteter er repræsenteret i kommuneplanerne fra 1980'erne og frem til 2007 men med skiftende vægt og betydning. Ligeledes har det også varieret om landskabet har fået selvstændig fokus eller om det har været et emne under andre temaer. Generelt har landskabet dog ikke fremstået som den sammenfattende overordnet arena for planlægningen. Men i en periode af 1990'erne fik landskabet en mere fremtrædende rolle med en selvstændig beskrivelse som ramme for de øvrige temaer i planerne. Landskabets naturindhold blev også fremhævet, som noget der skulle beskyttes og forbedres. Men i praksis var ansvaret for det overdraget til amtet, der også var den formelle myndighed.

Landskabet har derimod løbende spillet ind som et blandt mange emner indenfor de enkelte temaer i planlægningen. Det gælder ikke mindst i temaet om det overordnede bymønster såvel som strukturen af de enkelte byudlæg. Her har det især været de rekreative aspekter ved nærhed til naturen og muligheder for at benytte den, der har haft betydning; f.eks. Båndbyens sikring af nærhed til landskabet og fine udsigter og senere i overvejelser om landsbyernes struktur samt udviklingen af selve Ringsted. Sidstnævnte inkluderede en bevidst italesættelse af landskabsværdierne i forbindelse med udlæg af og diskussion om nye byområder i årene omkring årtusindskiftet: Benløse Skovby, Parkbyen, Skovbyen og Torpet - byen og åen. Landskabets rekreative potentialer blev også en kvalitet i den bosætningsstrategi som blev en realitet i løbet af 1990'erne, hvor landsbyerne med deres naturværdier blev en vigtig del af variationen i boligudbuddet. Omvendt, har de mulige negative konsekvenser for landskabet ved byudviklingen fyldt mindre i kommunens planlægning. Her har det primært været op til amtet at sætte begrænsningerne og sikre landskabsværdierne.

Landskabets rekreative betydning har også været betonet i planerne uafhængigt af byudviklingskon- teksten. Målsætninger om forbedret adgang ved nye stianlæg har f.eks. været et gennemgående te- ma i alle kommuneplangenerationerne. Det har især været af hensyn til borgernes egne fritidsmu- ligheder og muligheder for at komme rundt, mens landskabet har været tillagt mindre betydning i forhold til turisme – dog med undtagelse af nogle få initiativer, f.eks. tematiserede stiforløb i 1993, som igen var på tapetet i debatten omkring planstrategi op til 2009-planen.

Den dominerende landskabsanvendelse i kommunen er landbrug, men dette emne fylder ikke meget i kommuneplanerne. Det nævnes i de første generationer for de beskæftigelsesmæssige perspektiver under erhvervstemaet, men landbruget behandles også i forbindelse med rammeplanlægningen for det åbne land som fulgte af regionplanens udpegninger. Senere er landbrug end ikke nævnt – bortset fra i gengivelsen af amtets retningslinier. Her har sikring af landbrugets interesser i de senere plan- generationer gradvist fået mindre vægt til fordel for natur og kulturhistoriske værdier.

Udviklingen af den overordnede diskurs for landskabet afspejler til dels trends i argumentationen for det danske landskabs værdier generelt: en udvikling fra en landbrugsdomineret diskurs inkl. landbrugslandskabets rekreative værdi som et åbent og ikke-urbant landskab mod en mere na- tur/miljødomineret diskurs, hvor landbrugets negative natur- og miljømæssige konsekvenser itale- sættes, og hvor rekreative potentialer nu mere eksplicit er orienteret mod naturoplevelse i udyrkede områder. Men der er dog nuanceforskelle mellem Ringsted Kommune og dette generelle billede. Der synes således i Ringsted især at være fokus på de rekreative argumenter i forhold til landskabet, mens natur- og miljøargumenterne i ringe grad har fundet vej til planerne. Man gengiver godt nok amtets retningslinier, hvor der lægges meget vægt på naturen og kulturhistorien i beskyttelsesområ- derne og landskabsområderne. Men det overskygges af en meget stærk udviklingsdiskurs, hvor det drejer sig om tilflytning, udbygning, udvidelser, nye boliger, detailhandel og op til en fordobling af indbyggertallet. Landskabets rekreative værdier er et vigtigt argument og løftestang i denne proces. Til gengæld fylder en egentlig natur- og miljødiskurs meget mindre. Dette har amtet typisk været garant for, men det er fra 2007 ikke længere tilfældet.

9.2 Planlægning for landskab og plandiskurser

Som vist i 9.1 vekslede det mellem, om planerne tog udgangspunkt i landskabet som selvstændigt tema eller om værdier og potentialer indgik under andre temaer i kommuneplanerne. Planerne ænd- rede også form på anden måde gennem undersøgelsesperioden. De første planer fra 1980'erne var meget sektoropdelte og orienterede omkring særskilte fagområder. De bar præg af, at der med kommuneplanen som noget nyt i forhold til tidligere skulle etableres et fagligt fundament for admi- nistrationen, herunder eksempelvis inddeling af kommunen i rammeplanområder med tilhørende detaljerede bestemmelser for byggeri mv. Planerne var ikke særligt strategisk orienterede. Det blev de imidlertid mere i 1990'erne. Her blev målsætninger mere eksplicite og planerne handlingsorien- terede med tilknyttede handlingsplaner med prioriterede projekter, der skulle implementere planer- nes målsætninger. Efter årtusindskiftet blev planernes temaer mere tværgående. Mange hensyn blev integrerede under samme tema, stadigt mere strategisk med punkterne vision, redegørelse og hand- ling under hvert tema. Man gik over til en rullende revision af planerne prioriteret efter temaernes vigtighed for kommunens udvikling. En af fordelene ved den tematiske planlægning var, at den var nemmere at kommunikere og dermed inddrage folk aktivt i.

Mange forskellige typer aktører er involveret i planlægningsprocessen i Ringsted. De to centrale aktører er kommunalpolitikere og forvaltningen. Traditionelt er der en forskel mellem en politisk og udviklingsorienteret diskurs blandt politikerne og en faglig/retlig diskurs i forvaltningen. Denne forskel er blevet oplevet af flere aktører i forbindelse med konkrete ansøgninger, projekter mv. Det er i nogle tilfælde beskrevet som helt forskellige systemer af flere interviewpersoner, selvom politikere og forvaltningen repræsenterer en og samme kommune.

Dialogen mellem kommunen og en bredere kreds af planaktører i forbindelse med planlægning eller konkrete projekter/initiativer har fundet sted på forskellige måder. Dels har kommunen oprettet ad-hoc fora som f.eks. et borgermøde omkring et konkret tema eller for et konkret område. Dels har kommunen skabt en række stående fora, herunder de semipolitiske udvalg, der har fået overdraget rådgivningskompetence og/eller beslutningskompetence, eksempelvis omkring prioritering af økonomiske midler til konkrete projekter. Men udvalgene har også ageret med- og modspiller i forbindelse med planlægningen, f.eks. landdistriktsudvalget eller Agenda 21-udvalget. Endelig har individuelle aktører gennemført deres egen dialog og involvering omkring projekter, inden de er blevet en del af den formelle planproces, for derved at imødegå indsigelser fra naboer eller interesseorganisationer over eksempelvis et anlægsprojekt.

Der er sket forandringer i dialogformen gennem tiden. I 1990'erne kom der meget fokus på borgerinddragelse, bl.a. foranlediget af vedtagelsen om at lukke 3 skoler i landområderne. Landdistriktsudvalget er et af de semipolitiske udvalg med både politikere og andre planaktører som medlemmer, og udvalget var aktivt omkring f.eks. formulering af landdistriktspolitik og prioriteringer i boligudbygningen. Kommunen igangsatte med landdistriktsudvalget som udførende en undersøgelse af mulighederne for yderligere uddelegering af beslutningskompetence til f.eks. lokalråd. Der synes imidlertid at være en modreaktion i den sidste del af undersøgelsesperioden. Blandt nogle interviewede politikere synes stemningen at gå i retning af at samle mere beslutningskompetence i kommunalbestyrelsen og så i stedet inddrage folk/interesser direkte om konkrete emner og problemstillinger. Der nævnes f.eks., at byrådet kunne hente sådanne aktører til høring i forbindelse med byrådsmøderne eller udvalgsmøderne. I kapitel 8 blev det beskrevet som et skifte i fokus fra "beslutningerne ud lokalt" til et "kvalificerede beslutninger, der hvor myndighedens ansvar ligger" (altså kommunalbestyrelsen).

Samtidig synes en traditionel rollefordeling mellem udviklingsorienterede politikere og en faglig/retlig orienteret forvaltning at være under opblødning. Dels fordi "fritidspolitikere" ikke kan overkomme alt og således efterspørger en progressiv og initiativtagende forvaltning, dels fordi dele af forvaltningen påtager sig en mere udviklingsorienteret rolle. Der skal kunne handles hurtigt og fleksibelt i forhold til f.eks. investorer. Dette skifte hænger også sammen med, at kommunen satser på at tiltrække flere investeringer, f.eks. indenfor detailhandel, og at sådanne investorer forventer at blive mødt af en professionel og fleksibel modpart i kommunen. Skiftet kan således godt være et udtryk for at kommunen satser på vækst og at højkonjunktoren gør sådan en satsning realistisk. Uden højkonjunktur havde forvaltningen måske ikke trukket så markant i en mere politisk og udviklingsorienteret retning.

Den overordnede tendens i den beskrevne udvikling er et diskursskifte i planlægningen fra government mod governance. Kommunen er gået fra en planlægning med retningslinier og rammer baseret på et fagligt fundament indenfor forskellige sektorer mod en planlægning, der er meget mere netværksbaseret, hvor kommunen så at sige er tovholder i en proces. Det kan være omkring et konkret projekt således som den ny bydel på kasernegrunden, eller det kan være omkring formulering af

tematisk planlægning, som det blev set med boligudbygningsplanen i Kommuneplan 2005. Uddelegering af ansvar til f.eks. semipolitiske udvalg passer ind i dette billede. Noget tyder imidlertid på, at man politisk ønsker mere "government" med mere beslutningskompetence tilbageført til byråds-politikerne. Det tyder på, at det især er ad-hoc fora og de formelle semipolitiske udvalg, der nedprioriteres til fordel for en "re-centralisering". Dog fremstår en prioritering af mere netværksorienteret forvaltning på andre punkter, f.eks. en mere aktiv udviklingsorienteret og politisk forvaltning omkring udviklingssekretariatet, fordi det anses for nødvendigt i forhold til realisering af visionerne om byudvikling og befolkningsvækst mv. Det omfatter f.eks. mere uformel dialog og netværk med erhvervsinteresserne via Ringsted Erhvervsforum og underliggende platforme. Med den lokale aktionsgruppe for landdistriktsudvikling (LAG) opstår der dog også nye typer mere bredt sammensatte semipolitiske strukturer.

9.3 anbefalinger og perspektiver

På baggrund af de ovenstående konklusioner og indtryk samt erfaringer fra både interview og plananalysen formulerer vi i det følgende en række anbefalinger. Anbefalingerne er tænkt som emner, huskepunkter og ideer, som det er vigtigt, at alle danske kommuner forholder sig til. Men da anbefalingerne tager udgangspunkt i undersøgelserne i Ringsted, og udviklingen og forholdene varierer fra kommune til kommune, vil anbefalingerne naturligvis i praksis have varierende relevans kommunerne imellem.

Anbefalingerne er delt i to hovedgrupper. Først nævnes en række anbefalinger til, hvordan landskabet – med dets værdier, potentialer og problemer – bør eller kan inddrages i kommunernes planlægning. Dernæst følger anbefalinger til selve planlægningsprocessen. For begge typer anbefalinger gælder det, at de spænder fra meget generelle til helt specifikke emner eller ideer. Anbefalingerne retter sig som sagt mod kommunerne generelt, men de tager afsæt i undersøgelserne i Ringsted. Derfor er der efter hver anbefaling en kort beskrivelse af de forhold fra Ringsted, som anbefalingen bygger på. Der gives endvidere en henvisning til de dele af rapporten, hvor der kan findes nærmere information om denne baggrunden.

Ligesom rapporten som helhed, er anbefalingerne forfatterens eget ansvar. Andre måtte på grundlag af undersøgelsens materiale komme til andre anbefalinger.

Anbefalinger til inddragelse af landskabet i planlægningen

1. Videngrundlag om det eksisterende landskab – karakteristika, aktiviteter og værdier	
Anbefaling	Kommunen bør udarbejde et solidt videngrundlag for landskabets nuværende karakteristika, hvilke aktiviteter der finder sted og hvilke værdier landskabet tillægges. Ud fra dette videngrundlag kan der planlægges for fremtidens karakteristika, aktiviteter og værdier af konkrete områder således, at planlægningen bliver et bevidst til- og/eller fravalg.
Baggrund	Landskabet bør betragtes som en arena: et geografisk område og smeltedigel for en variation af aktiviteter og værdier for enkeltpersoner såvel som for samfundet. Ændrer man på enkeltelementer eller aktiviteter, har det konsekvenser for helheden. Derfor er en tilgang til landskabet som arena vigtig. Således viste interviewene i Ringsted også, at planlægning indenfor sektorpolitikker har konsekvenser for helhederne. Negative miljø- og naturkonsekvenser af visionen om massiv byudvikling med en fordobling af indbyggertallet i Ringsted blev påpeget under interviewene. Som anført i afsnit 6.2, er der aktuelt en meget stærk udviklingsdiskurs i kommunen, hvor landskabets rekreative potentialer i høj grad bliver set som løftestang for byudvikling. Selvom kommuneplanen på nuværende tidspunkt er sparsom mht. karakteristika, aktiviteter og værdier for landskabet, så finder planlægning ikke sted uden videngrundlag. Amtets planlægning er en eksisterende kilde og senest er rammeplanbeskrivelserne i selve kommuneplanene også blevet mere udførlige (rammeplanbestemmelserne fra 2007). Planafdelingen har desuden, som en af meget få danske kommuner, sat en landskabskarakterkortlægning i gang, for at sikre bedre viden om det eksisterende landskab inden beslutninger om fremtiden tages. Om denne kortlægning når at indgå i grundlaget for den nye kommuneplan (2009) er uvist. Samtidig er det spørgsmålet om, hvorvidt de værdier og bekymringer som fremkom under interviewene, inkluderes i det videngrundlag, som beslutningerne om fremtidens planlægning træffes ud fra.
Se mere	Kapitel 5.1, 5.2 ("Bymønster", "Natur og miljø") og 6.2
NB!	Miljøministeriet har peget på en metode til landskabsanalyse. Det er denne – meget omfattende metode – der er blevet prioriteret og anvendt af Ringsted Kommune. Metoden giver en god karakteristika af landskabet og inddelingen i forholdsvis homogene områder. Det er imidlertid vigtigt at pointere, at selve værdisætningen af landskabsområderne er et anliggende for mange forskellige aktører. Det være sig beboere i området, landmænd, dagligdagens friluftsbbrugere, weekendbesøgende, folk på gennemrejse, turister mfl. Bevidsthed om en bred gruppe af aktørers værdisætning er vigtig i forhold til planlægningen. Vores anbefaling er, at man i høj grad forsøger at inddrage sådanne værdisætninger forudgående som del af plangrundlaget – f.eks. som det skete i dialogprocessen omkring nye byområder i landsbyerne – frem for, at det sker sporadisk i forbindelse med konkrete byggesager eller lokalplanforslag.

2. Landskabet er dynamisk og under fortløbende forandring	
Anbefaling	Planlægning for landskabet bør være fremadrettet og forholde sig til, at samfundet hele tiden genererer ny viden ligesom praksis og værdier ændrer sig. Det afspejler sig i forandringer i landskabet. Det bør være planlægningens opgave at optimere forandringsprocesserne i landskabet, så de bliver til størst mulig glæde for både det nuværende såvel som det fremtidige samfund.
Baggrund	Erfaringerne fra Ringsted viser, at udviklingen ikke er nem at forudsige. Planer bliver uaktuelle, idet økonomiske konjunkturer ændrer sig, således som det skete med båndbyvisionen i 1970'erne og 1980'erne. Eller landskabet forandrer sig anderledes, end det var tænkt i planerne eller måske ikke forandrer sig, selvom det var meningen med planerne. Den meget sparsomme skovtilplantning i skovrejsningsområdet nord for Benløse er sådan et eksempel. Men de værdier landskabet tillægges ændrer sig også. Et solidt videngrundlag om karakteristik, aktivitet og værdier blev efterlyst i anbefaling 1. Anbefaling 2 erkender at parametrene bag videngrundlaget er dynamiske og det må planlægningen forholde sig til. Anbefalingen skal også ses som udtryk for, at landskabet rummer potentialer og at forandringer desuden kan være til stor fordel for samfundet. Men det bør som sagt ske i bevidsthed om, hvad vi i givet fald erstatter, og at der ofte er tale om en irreversibel proces. Derfor er både videngrundlag og blik for forandring og potentialer vigtige i planlægningen.
Se mere	Kapitel 5 og 6.1

3. Sektorintegration i kommuneplanens temaer	
Anbefaling	Under hvert af de relevante sektortemaer i kommuneplanen bør det formuleres klart, hvilke potentialer landskabet spiller for temaet, men også omvendt hvilket mulige negative konsekvenser det enkelte tema har for landskabet.
Baggrund	Landskabet har været inddraget som forudsætning under mange temaer i kommuneplanerne og under sektorpolitikker i Ringsted. Som regel er det potentialerne, der fremhæves i planerne, f.eks. rekreative eller naturmæssige landskabskvaliteter. Temaernes mulige negative virkning på landskabet forbigås i stor udstrækning. Det afspejler ikke nødvendigvis de forbehold, som mange planaktører har over for et givent temas påvirkning af landskabet (tabel 5). Integration af landskab og de enkelte sektorer fungerer således ikke optimalt. Temaplanen for boligudbygningen er et eksempel på, hvor man på nogle punkter aktivt og eksplicit har forsøgt at inddrage både positive og negative konsekvenser, f.eks. i dialogmøderne om nye byområder i landsbyerne, som beskrevet i kapitel 5.2 under "bymønster".
Se mere	Kapitel 5.2 samt anbefaling 1 og 2.

4. Landskabet som rekreativt rum	
Anbefaling	Landskabets rolle som rekreativt rum bør være et vigtigt element i kommuneplanen. Mulighed for synergi mellem mange sektortemaer som eksempelvis fritid, kultur, skole, turisme, sundhed, naturbeskyttelse, bæredygtighed og byudvikling bør være et godt argument for opmærksomhed omkring adgang til landskabet, færdselsmuligheder, knudepunkter for ophold og formidling.
Baggrund	Natur- og miljødiskursen for landskabet har især været knyttet til de rekreative kvaliteter. Det har især været fremtrædende i forhold til boligudbygningen. Den rekreative anvendelse af landskabet har implikationer for en mængde sektorområder f.eks. fritid, institution, skoler, naturpædagogik, turisme og folkesundhed. Landskabet har været nævnt i forbindelse med mange af disse temaer, men der er i Ringsted Kommune ikke gjort meget for at kæde betydningen af rekreativ adgang til landskabet mere konkret sammen med de mange emner. En sådan sammenkædning kunne have været politisk argument for en mere ambitiøs satsning på adgang til landskabet i planlægningen. Det gælder i øvrigt også i forhold til realiseringen af planlægningen, hvor mange interviewpersoner fremhævede en ringe sammenhæng mellem planernes målsætninger og handling.
Se mere	Kapitel 5.2 ("Rekreation, adgang til landskabet og stier", "Turisme") og 6.2

5. Landskabet i planlægning for boligudviklingen	
Anbefaling	Der bør fastholdes et fokus på byudviklingens mulige negative konsekvenser for landskabet, der balancerer den tiltagende fokus på landskabets potentiale for byudviklingen. Byudvikling i landskabet er en (næsten) irreversibel proces, og der er derfor ekstra god grund til, at byudvikling nøje planlægges. Som nævnt ovenfor, gælder det både positive og negative konsekvenser, og disse overvejelser bør være eksplicitte i plandokumenterne.
Baggrund	Landskabet har spillet en særlig rolle i forhold til boligudbygningen i Ringsted. Det gælder både i forhold til, at kampagner for bosætning i landsbyerne har spillet på nærheden til natur og samtidig udgjort en vigtig del af variationen af boligudbuddet i Ringsted (boks 4). Og det gælder i forhold til at trække landskabet ind i selve Ringsted by og se interaktion mellem ny by og landskab som noget centralt i byudviklingen. Byudvikling er imidlertid en irreversibel proces, så der er god grund til at være meget sikker i det hensigtsmæssige i lokaliseringen. Alvoren i den fundamentale forandring af omgivelserne byudviklingen medfører, blev underbygget af interviewpersonernes bekymringer.
Se mere	Kapitel 5.1 og 5.2 ("Bymønstre", "Bosætning og alsidigt boligudbud"), boks 4.

6. Byudviklingen som potentiale for forbedring af landskabet	
Anbefaling	Det bør i højere grad end tidligere overvejes, hvorvidt byudvikling kan være med til at bidrage til landskabelige forbedringer f.eks. finansiering af rekreativt stinet, skovrejsning og grønne områder.
Baggrund	Byudvikling blev i projektet for Benløse Skovby kombineret med skovrejsning. Der har dog ikke været planlagt en direkte sammenkædning mellem økonomien i byudviklingen og skovrejsningen. Der er blevet luftet tanker om en mere direkte økonomisk sammenhæng mellem bygherrens byudviklingsprojekt og ansvar for stier eller natur. Erfaringerne fra 1970-80'ernes kludetæppeudstyknings omkring Klostermarken viser, at der ligger en udfordring i denne tankegang. I hvert fald var der ingen succes med at få grundejerforeninger til at stå for anlæg og drift af et større sammenhængende rekreativt område. Dette er i dag overtaget af kommunen. I Holland arbejdes der pt. med planlægningsprincippet "red for green", som implicerer at netop rød (by) udvikling betinges af at bygherre/udvikler finansierer grøn (natur) udvikling. Dette princip kunne være relevant at anvende også i en dansk kontekst.
Se mere	Kapitel 5.1 og 5.2 ("Bymønstre", "Bosætning og alsidigt boligudbud")

Anbefalinger til planlægningsprocessen

7. Tydelige målsætninger i kommuneplanen – vision eller handleplan	
Anbefaling	Det er vigtigt, at kommuneplanen både indeholder overordnede strategiske pejlemærker (eller visioner) og mere konkrete plananvisninger for handling gennem planperioden. Det bør formuleres klart, hvilke mål der har visionskarakter og hvilke mål kommunen vil iværksætte og hvornår i løbet af planperioden.
Baggrund	Kommuneplanerne i Ringsted har haft karakter af både hensigts- og handlingsplanlægning. Der er divergerende holdninger til, hvor konkret handlingsanvisende planer bør være. Hensigtsplanlægning kan have sin berettigelse som pejlemærke for en proces og sikring af, at man i forvaltningen ikke modarbejder et overordnet og langsigtet mål. Nogle interviewpersoner argumenterede for langt mere handlingsorienteret planlægning, hvis man som borger skal kunne tage planlægningen alvorligt. Det er med til at udhule planlægningens legitimitet, hvis planerne bare er ord og ikke handling, som frustration over manglende realisering af stiplanlægningen til dels repræsenterer. Dette er en vigtig grund til, at der bør være klarhed over, hvilke mål der er langsigtede og hvilke borgerne kan forvente bliver gennemført i planperioden. Forsøg på at binde kommuneplanen tættere til budgetlægningen i 1990'erne slog ikke rigtigt igennem. Et af problemerne er, at planernes forudsætninger ofte ændres løbende. I sådanne tilfælde er det vigtigt at formidle overfor borgerne, hvorfor planerne ikke realiseres eller må ændres, og borgerne bør i højere grad inddrages i disse omprioriteringer, fremgik det af et af interviewene.
Se mere	Kapitel 4.4, 5.2 ("Rekreation, adgang til landskabet og stier"), 7.3 og 8.2

8. Institutionel langtidshukommelsen i planlægningen	
Anbefaling	Man bør være opmærksom på initiativer og ideer i tidligere planer og plandokumenter. En elektronisk plandatabase vil evt. kunne fungere som værktøj i større forvaltninger, mens det i mindre kommuner sandsynligvis vil være en for omfattende opgave. En komplet samling af tidligere planer og plandokumenter bør være let tilgængelig og evt. indekseret, så man let kan finde ideerne mv. frem.
Baggrund	Gennemgangen af planerne i Ringsted viste, at emner så at sige genopfindes flere gange i stedet for, at man tager udgangspunkt i det arbejde eller de ideer, der allerede foreligger i tidligere planer. Ideerne omkring tematiserede stiforløb for bl.a. turister er et eksempel herpå. Ældre planer og plandokumenter indeholder ofte værdifulde ideer eller et solidt analysegrundlag, som med fordel vil kunne bringes i spil i senere planer eller forvaltningsopgaver. Imidlertid virker det som om, der i nogle tilfælde gøres en dyd ud af at "komme videre".
Se mere	Kapitel 5.2 ("Turisme")

9. Klar ansvarsfordeling ved planlægning på tværs af sektorer	
Anbefaling	Koordinering på tværs af sektorforvaltninger omkring tværgående emner skal sikres. Men der bør samtidig være en klar ansvarsfordeling i forhold til koordinering i planlægningsprocessen såvel som efterfølgende realisering af sådanne emner.
Baggrund	Nogle emner har relevans under mange temaer i planerne og udviklingen af planlægningen i Ringsted er samtidig gået i retning af mere tværgående temaer. Begge dele fordrer samarbejde på tværs af afdelinger i forvaltningen. I praksis kan hensynet til nogle emner så at sige "falde mellem to stole" – altså mellem to forvaltningsansvarsområde. Dette synspunkt blev introduceret af en af interviewpersonerne med stiplanlægningen som eksempel. Det er dog ikke et synspunkt planafdelingen er enig i. Her mener man snarere, at snævre økonomiske rammer er årsag til manglende realisering af stiplanerne. Det er målet i Ringsted Kommune at få indført en matrixstruktur med faggrupper, der kan sikre faglig koordinering på tværs af forvaltninger.
Se mere	Kapitel 7.1 ("Forvaltningen") og 7.3 ("Realisering")

10. Klarhed om "kommandovejen" for indflydelse omkring planspørgsmål	
Anbefaling	Det bør gøres klart for alle typer borgere og andre planaktørerne, hvem man skal gå til om hvad i planprocessen. Der bør være en klar politik for, hvordan man kan søge indflydelse på såvel den officielle planproces samt henvende sig til det politiske niveau.
Baggrund	Det blev understreget af mange interviewpersoner, at det ikke altid var klart, hvem det var mest smart at henvende sig til med et konkret planlægningsrelateret anliggende. Ydermere blev der oplevet stor forskel på, om man henvendte sig til politikerne (generelt udviklingsorienterede og ikke interesseret i at begrænse initiativlysten) og forvaltningen (en administrativ faglig og retlig tilgang). Det var i nogle situationer oplevet som to forskellige systemer. Der blev også oplevet ulige muligheder for at få en god dialog med kommunen, fordi netværk og status var forskellig aktørerne imellem. En forskellighed mellem aktørernes netværk og ressourcer må forventes. Men en klar politik for og mere åbenhed omkring mulighederne for at påvirke processen ville hjælpe til at harmonisere aktørernes muligheder.
Se mere	Kapitel 7.2

11. Klarhed om rollefordeling og beslutningstagning i planprocessen	
Anbefaling	Der bør være gennemsigtighed i hvor og hvordan beslutningerne tages. Herunder bør der være klarhed over, hvad det f.eks. betyder for den demokratiske involvering versus hensynet til fleksibilitet, hvis vigtige linjer i planlægningen for større projekter forhandles i et fleksibelt og hurtigt forløb mellem en bygherre og en mere politisk og udviklingsorienteret forvaltning.
Baggrund	Resultaterne fra Ringsted viser, at dialogen om planlægningen finder sted på mange forskellige måder. Der er dels bilateral dialog mellem en konkret aktør – f.eks. i forbindelse med et byggeprojekt – og kommunen. Dernæst er der en bredere dialog mellem flere aktører, se figur 19. Der fremhæves fordele og ulemper ved de forskellige tilgange. Tendensen synes at gå lidt i retning mod mere politikerstyret inddragelse frem for satsning på stående semipolitiske udvalg og egentlig uddelegering af beslutningskompetensen. Samtidig synes højkonjunktur og offensiv satsning på byvækst at have nødvendiggjort en mere fleksibel dialog mellem kommunen – primært forvaltningen – og udvalgte aktører herunder byggeinvestorer, erhvervsvirksomheder og erhvervsnetværk. Planlægningen har på nogle punkter fået mere karakter af forhandlingsplanlægning. Derimod har partnerskaber mellem flere forskellige aktører på tværs af samfundssektorerne – civilsamfund, det offentlige og marked - ikke været særligt udbredte i Ringsted. Øget fokus på netværksstyring og governance rummer potentialer for involvering af mange aktører i planprocessen, alene fordi det bliver attraktivt at deltage. Derfor kunne egentlige partnerskaber mellem forskellige typer planaktører tillægges større vægt.
Se mere	Kapitel 7.1, 7.2 og 8.2.
NB!	Det er vigtigt at understrege, at tiltagende netværksstyring/governance planlægning kan have både positive og negative implikationer for den demokratiske dialog og gennemsigtighed i planlægningen. Vi anerkender, at der i nogle tilfælde kan være behov for en lukket og fortrolig dialog mellem kommunen og udvalgte parter – altså forholdsvis lukkede netværk - hvis kommunen ønsker udvikling.

12. Landskabets ”bløde værdier” – f.eks. kulturmiljø, stier og miljøet – med i beslutningsprocessen	
Anbefaling	Beslutningstagerne må være opmærksomme på, at en lang række interesser i landskabet som varetages af aktører uden særlig stor realpolitisk indflydelse eller uden en professionel organisation i ryggen. Dette forhold er vigtigt at huske på i forbindelse med dialogen om selve planlægningen for landskabet såvel som når planerne skal realiseres.
Baggrund	Natur- og miljødiskursen har gradvist fået mere vægt, men den har som sagt været meget båret af en argumentation i forhold til rekreation, specielt i relation til boligudvikling og tilflytning. Fra interviewpersoner lyder det helt klart, at Ringsted ikke er en kommune, der har lagt stor vægt på naturen. De kulturhistoriske værdier blev prioriteret i forbindelse med arbejdet med kommuneatlas og målsætninger om bevarende lokalplaner, der dog ikke er blevet udmøntet i praksis. På samme vis er målsætninger om stiplanlægning for bedre adgangsmuligheder til landskabet blevet gentaget i successive planer, og der er som antydning ovenfor ikke realiseret stianlæg, der matcher hensigterne i planerne. Interviewene peger på, at en del af forklaringen er, at kommunen har ladet meget af ansvaret ligge i amtet, der også havde det overordnede myndighedsansvar for det åbne land. Men interviewene pegede også på, at der måske manglede nogle tilstrækkeligt ”tunge” aktører til at holde mange emner for landskabet på den politiske agenda. Det var i forbindelse med at stiplanlægningens manglende realisering, at formuleringen de ”matrikelløse interesser” blev nævnt som udtryk for, at der ikke var stærke organisationer eller økonomiske interesser, der havde talt ”stierne sag”. De eksisterende aktører har tilsyneladende ikke haft indflydelse eller ressourcer nok til, at landskabets rekreative oplevelsesmuligheder har forblevet på den kommunalpolitiske agenda.
Se mere	Kapitel 5.2 (”Natur og miljø”, ”Kulturhistorie og kulturmiljø”, ”landbrug”), 6.2 og 7.3 (”Realisering af planer”)

13. Dialog med borgerne om planlægningen tidligt i processen	
Anbefaling	Borgerne bør inddrages tidligt i planprocessen, hvor det stadig er muligt at påvirke beslutningerne. Samtidigt bør det være klart for borgerne, hvad der er til debat og hvad der ikke er. Det er oplagt at tage udgangspunkt i et konkret tema eller en problemstilling – f.eks. for et lokalområde.
Baggrund	Erfaringerne fra borgermøderne om nye byområder i landsbyerne i Ringsted (ad-hoc forum) blev oplevet meget positiv af de forskellige aktørtyper. Også landdistriktsudvalgets fremtidsværksted om landdistriktspolitikken tiltrak mange deltagere, som ikke tidligere havde engageret i planlægning og borgerinddragelse. I landzoneadministrationen lagde man efter overdragelsen af kompetencen i 2002 meget vægt på at gå i dialog med borgerne, så man fik rettet det ønskede projekt til inden selve ansøgningen. Fra borgersiden blev bl.a. understreget, at det er vigtigt at blive inddraget tidligt i processen, hvis man skal føle, at man bliver taget alvorligt.
Se mere	Kapitel 7.2, 7.4 og 8.2.

Appendiks 1

Nedenstående materiale fra Ringsted Kommune er indgået i plananalysen. Foruden dette er dokumenter fra Vestsjællands Amt anvendt uden at de dog har været underlagt samme analyse. Der er henvist til disse dokumenter fra amtet i selve teksten.

Plangeneration	Dokumenter
Kommuneplan 1985	Oplæg til borgerdebat om kommunens udvikling (§6-redegørelse), okt. 1981
	Hovedretningslinier for Ringsted Kommunes planlægning, juni 1983
	Ringsted Kommune – kommuneplanforslaget 1985-91; indsigelser
	Kommuneplan (forudsætninger, hovedstruktur, rammeplanbestemmelser), vedtaget jan. 1986
Kommuneplan 1989	Kommuneplan (forudsætninger, hovedstruktur, rammeplanbestemmelser), vedtaget dec. 1989
Kommuneplan 1993	Ringsted mod år 2000 (debatoplæg om kommuneplanen), marts 1993
	Hvidbog (om borgerdebatten)
	Ideer og projekter til en handlingsplan (opsamling på ideer til handlingsplan for realisering af kommuneplanens visioner)
	Kommuneplan (Hovedstruktur og rammer for lokalplanlægningen), vedtaget dec. 1993
	Handlingsplan 1994, dec. 1993
Kommuneplan 1997	Debatoplæg, 1996
	Ideer og projekter til en handlingsplan (opsamling på ideer til handlingsplan for realisering af kommuneplanens visioner)
	Kommuneplan (Hovedstruktur og rammer for lokalplanlægningen), vedtaget dec. 1997
	Handlingsplan 1998, dec. 1997
Kommuneplan 2001	Kommuneplan (hovedstruktur), vedtaget dec. 2001
	Kommuneplan (rammedel), vedtaget dec. 2001
Kommuneplanstrategi 2004	Kommuneplanstrategi 2004, vedtaget april 2004
Kommuneplan 2005	Temaplan for boligudbygning, vedtaget dec. 2005 (rullende planrevision)
	Rammeplanbestemmelser, vedtaget efterår 2007 (rullende planrevision)
Andre plandokumenter	Forslag til stiplan for landområdet i Ringsted Kommune (bilag 24/2002)
	Nye byområder i landsbyerne (bilag 325/2004)
	Lokal Agenda 21 Strategi, vedtaget dec. 2004.
	Udvikling af nærdemokrati i Ringsted Kommune, Landdistriktsudvalget 2005

Appendiks 2

Navn	Tilknytning	Dato for interview
Aksel Leck Larsen og Inger Nielsen	Medlemmer af kredsbestyrelsen i Friluftsrådet	25/6 2007
Arne Hastrup	Formand for DNs lokalkomite siden 1986	27/6 2007
Benny Cristensen	Borgmester i perioden frem til kommunalreformen for Socialdemokraterne	3/7 2007
Carsten Torrild	Teknisk direktør og udviklingschef, kommunen	25/6 2007
Eigil Byrnak	Sekretær for faggruppen for natur, kommunen, tidligere naturafdelingen i Vestsjællands Amt	15/6 2007
Erik Djursø	Landzonesagsbehandler, kommunen	6/6 2007
Hanne Moe / Sol Hansen	Leder af planafdelingen og planlægger, kommunen	5/6 2007
Henning Fischer	Planlægger, Vestsjælland Amt	13/12 2006
Jon Feilberg	Formand for Midtsjællands Naturhistoriske forening og indehaver af Biomedia	27/6 2007
Marius Byriel	Leder af Ringsted Kongresscenter	25/6 2007
Michael Brockenhuus-Schack	Godsejer og organisationsaktiv i Tolvmandsudvalget på landsplan	3/6 2007
Michael Lund	Sporvejsmuseets leder og blandt initiativtagerne til museet.	27/6 2007
Michelle Steen-Hansen	Tidligere formand for Byplan- og boligudvalget for SF	26/6 2007
Mette Johnstrup	Leder af fritids- og kulturafdelingen, kommunen	15/6 2007
Niels Bjerg	Pensam / forvalter af Skjoldenæsholm	2/7 2007
Ole Skude og Vibeke Beltoft	Planlægger og landzonesagsbehandler, Vestsjællands Amt	13/12 2006
Palle Pedersen	Landmand og aktiv i landbrugsorganisationsarbejde	5/7 2007
Thorkil Mølgaard	Formand for Byplan- og boligudvalget i byrådet for Venstre.	6/6 2007
Trine Testmann	Formand for Landdistriktsudvalget og foreningen "Landsbyforeningerne i ringsted"	18/6 2007
Tulle Olsen	Medstifter af Land og By-listen og medlem af byrådet siden 1982.	27/6 2007

Appendix 3 (litteraturhenvisninger)

- Aunsborg, C., Enemark, S., Kjærdsdam, F., Møller, J., & Nielsen, J. (1989): Kommuneplanlægning i 1990'erne - om metodeudvikling i den kommunale planlægning. Ålborg Universitetsforlag,
- Bager, T. & Søgaard, V. (1995): Landmanden og miljøet : holdninger og adfærd belyst ved en spørgeskemaundersøgelse. Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg.
- Engelstoft, S. & Kristensen, S. P. (2006): Planlægning og byvækst - planlægningens udvikling i det 20. århundrede. TAPAS Working Paper 2006:01. Geografisk Institut, Københavns Universitet, København.
- Fritzboeger, B. (2004): Det åbne lands kulturhistorie. Biofolia, **Frederiksberg**.
- Gaardmand, A. (1991): Plan og Metode. Arkitektens Forlag, København.
- Hansen, K. B. & Nielsen, T. S. (2005): Natur og grønne områder forebygger stress. Skov & Landskab, Frederiksberg.
- Holtén-Andersen, J., Pedersen, T. N., & Christensen, H. S. (2000): Den moderne naturpolitik. Pp 18-33 in Holtén-Andersen, J., Pedersen, T. N., Christensen, H. S., & Manninen, S. (eds.) Dansk Naturpolitik - Viden og Vurderinger. Temarapport 1-2000. Naturrådet, København.
- Jacobsen, K. T. & Tonboe, J. (2003): Natur som destination. Pp 167-180 in Agger, P., Reenberg, A., Læssøe, J., & Hansen, H. P. (eds.) Naturens værdi - Vinkler på danskernes forhold til naturen. Gads Forlag, København.
- Jensen, F. S. (1998): Friluftsliv i det åbne land 1994/95. Forskningscentret for Skov & Landskab, Hørsholm.
- Jensen, F. S. (2003): Friluftsliv i 592 skove og andre naturområder. Skovbrugsserien nr. 32. Skov & Landskab, Hørsholm.
- Jones, M. (2003): The concept of cultural landscape: discourse and narratives. Pp 21-51 in Palang, H. & Fry, G. (eds.) Landscape interfaces; cultural heritage in changing landscapes. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Kulturarvsstyrelsen & Realdania (2007): Kulturfarven - et aktiv. Anbefalinger fra fire kulturarvskommuner. Kulturarvsstyrelsen og Realdania, København.
- Mazanti, B. (2002): Fortællinger fra et sted - ph.d.-afhandling. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Miljø- og Energiministeriet (1995): Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1995. Miljø- og Energiministeriet, København.

Primdahl, J., Busck, A. G., & Lindemann, C. (2006): Bynære landbrugsområder i hovedstadsregionen – ændringer i anvendelsen 1984, 1994 og 2004. *Forest & Landscape Research*, no. 37. Hørsholm, Centre for Forest, Landscape and Planning, KVL.

Præstholt, S. & Kristensen, S. P. (2006): Forstad i forklædning - landskabets betydning for nye ejere af landbrugsejendomme i hovedstadsområdet. TAPAS Working Paper 2006:02. Geografisk Institut, Københavns Universitet, København.

Sehested, K. (2006): Urban planners between profession, management and democracy - CSB Working Paper nr. 7. København.

