

An aerial photograph of a rural landscape. In the foreground, a village with numerous houses and a church is visible. The middle ground features a large, winding river or stream, several ponds, and a mix of green fields and brown, harvested fields. The background shows a vast, flat landscape with more fields and some distant structures under a clear sky.

Landskabet i planlægningen

**- analyse af landskabets rolle i kommuneplanlægningen
indtil kommunalreformen i 2007**

Søren Bech Pilgaard Kristensen, Anne Gravsholt Busck, Søren Præstholt
Institut for Geografi og Geologi, Københavns Universitet
Center for Strategisk Byforskning – Working Paper 22

Forord

Nærværende rapport præsenterer en sammenfatning af FRI-LAND projektets resultater. Projektet havde til formål at lave en erfaringsopsamling af den kommunale åben land planlægning før strukturreformen i 2007, med henblik på at give inspiration til den fremtidige åben land planlægning. Projektet var baseret på en analyse af kommuneplandokumenter samt interview med nøgleaktører (politikere, planlæggere, organisationsfolk, erhvervsinteresser, m.fl.), der er involveret i planlægning for og forvaltning af det åbne land i Roskilde, Ringsted og Guldborgsund Kommune. Plananalyse og interviews blev udført i 2006-8 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.

Vi vil gerne takke de tre kommuner for velvillig hjælp i undersøgelsen samt alle informanter fordi de indvilligede i at medvirke i interviews.

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

København, marts 2011

Indholdsfortegnelse

Forord	2
1. Indledning.....	5
2. Fri-land projektet - Analyseramme og metoder.....	7
2.1 Analyseramme	7
2.2 Hypoteser og forskningsspørgsmål	10
2.3 Landskabet i planerne - plananalysen.....	11
3. Kontekst – Landskabets forvandling i perioden efter 1950.....	13
3.1 Den samfundsmæssige kontekst - det danske landskab får nye betydninger	13
3.2 Åben land planlægning: Myndigheder og lovgivning	14
Myndigheder.....	15
Lovgivning	15
3.3 Præsentation af de tre kommuner	16
3.4 Landskabets udvikling i de tre kommuner	18
Roskilde kommune	18
Ringsted kommune	19
Guldborgsund kommune	20
4. Resultater: Landskabets rolle i den kommunale planlægning	23
4.1 Landskabsdiskurser i den kommunale planlægning: værdisætning og prioritering	23
4.2 Land- og bykommuner – Faseforskelle i landskabsdiskurser.....	26
4.3 Landskabet i planlægningen – Ringsted kommune	27
4.4 Landskab og friluftsliv – Guldborgsund kommune.....	29
4.5 Landskab og byplanlægning - Roskilde kommune	30
5. anbefalinger: Erfaringer fra FRI-LAND projektet	32
5.1 Inddragelse af landskabet i planlægningen (Ringsted kommune).....	33
5.2 Planlægningsprocessen (Ringsted kommune)	37
5.3 Planlægning af landskabets rekreative udnyttelse (Guldborgsund kommune).....	41

5.4 Landskabets rolle i byplanlægningen (Roskilde kommune)	43
6. Konklusion og perspektiver.....	46
7. Referencer.....	50

1. Indledning

Det åbne land, defineret som landskabet uden for byzonen, er en vigtig ressource i mange sammenhænge. I første halvdel af det 20. århundrede var den del af landskabet stort set reserveret til landbrugsproduktion og råstofgravning. De sidste 50 år er der imidlertid opstået en stadig større efterspørgsel på arealer til byudvikling, friluftsliv og natur. Planlægningen og forvaltningen af det åbne land har også været præget af mange aktører og interesser. I 3 årtier, efter introduktionen af zonelovgivning i begyndelsen af 1970'erne, var amtet den primære planmyndighed for landzonen som omfatter det meste af det areal der kan kaldes det åbne land. Ved strukturreformen i 2007 blev kommunen den primære planmyndighed for fysisk planlægning i både byområder og det åbne land. Kommunerne fik hermed ansvar for forvaltning og prioritering af de mange interesser i det åbne land, populært sagt skal de balancere benyttelse og beskyttelse af de forskellige værdier i landskabet. Denne nye opgave skal i mange tilfælde løses i kommuner der blev grundlæggende forandret ved strukturreformen i 2007, både hvad angår størrelse samt personalemæssig og organisatorisk sammensætning. Alligevel indskriver de nye opgaver på landskabsområdet sig i en eksisterende kommunal kultur. Både planlægningsmæssigt og administrativt forholdt kommunerne sig også tidligere til landskabelige problemstillinger og udfordringer, selv da det var amtet, der sad for bordenden. Og trods strukturreformen var mange af kommunalpolitikere også de samme efter den 1. januar 2007. Det er derfor relevant at spørge, hvad det er for en forståelse af landskabet, der har afspejlet sig i den hidtidige politik, planlægning og praksis i kommunerne? Og frem for alt, om der er vigtige erfaringer – gode som mindre gode – som kan inspirere de nye kommuner, nu hvor landskabet er blevet et centralt opgaveområde?

FRI-LAND projektet havde til formål at undersøge disse spørgsmål, som baggrund for at vurdere kommunernes evne til at håndtere åben land planlægningsopgaver i fremtiden¹. Projektet blev gennemført som komparative case studier, ved at undersøge erfaringerne med åben land planlægning i Roskilde, Ringsted og Guldborgsund kommune. De tre kommuner var udvalgt for at kunne undersøge om forskelle i åben land forvaltning kunne relateres til storby nærhed, idet de tre kommuner er lokaliseret med stigende afstand fra København. En overordnet hypotese var at øget pres på arealressourcer i storby nære kommuner ville medføre andre prioriteringer og politikker end i storbyfjerne kommuner. Projektet benyttede forskellige metoder til at analysere kommunernes politik, planlægning og planpraksis for det åbne land. For det første blev en diskursanalyse af de forskellige generationer af kommuneplaner brugt til at identificere de værdier som kommunerne tillagde det åbne land samt de prioriteringer som de foretog af forskellige interesser. For det andet blev et specifikt plantema undersøgt i hver kommune, for at vurdere hvordan det åbne land blev inddraget i den konkrete planlægning. For det tredje blev der gennemført en række interviews med

¹ FRI-LAND projektet er indlejret i Center for Strategisk Byforskning. 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. Se nærmere om projektet på www.geogr.ku.dk/projects/fri-land.

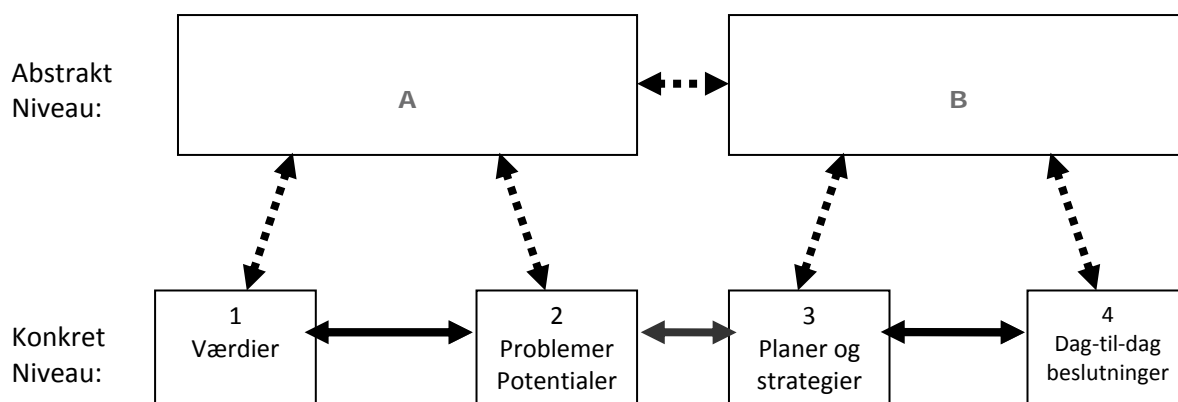
forskellige planaktører, som alle var involveret i det plantema der blev undersøgt i den enkelte kommune.

Resultaterne af undersøgelsen i de enkelte kommuner er afrapporteret i 3 rapporter, en for hver kommune og plantema. Denne rapport præsenterer projektets grundide og metodevalg, en sammenfatning af undersøgelsens resultater samt en samlet række anbefalinger for fremtidig åben land planlægning, baseret på projektets resultater.

2. Fri-land projektet - Analyseramme og metoder

2.1 Analyseramme

FRI-LAND-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 fremgår 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 landskabet tillægges (f.eks. i forhold 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. Pilene mellem boksene 1-4 i figur 1 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 rokke 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.

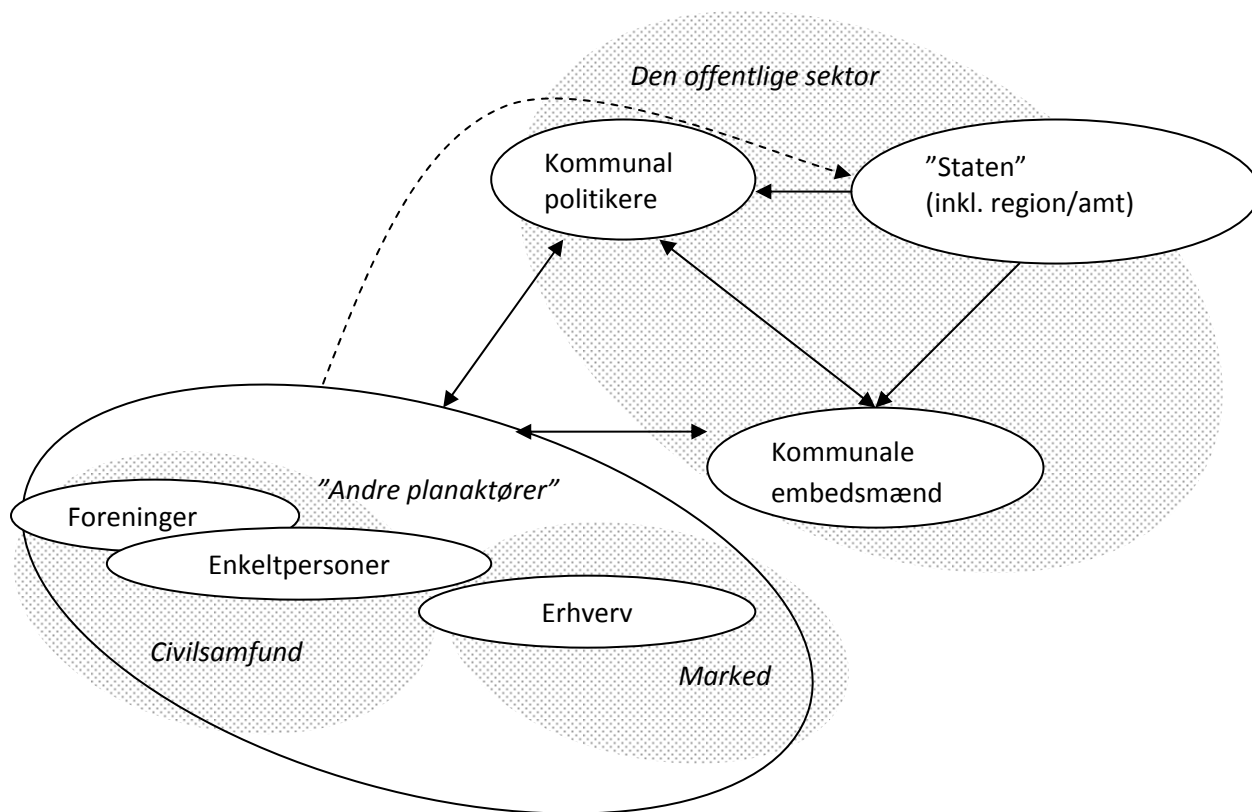
På det mere abstrakte niveau fortolker vi enkelthændelser, udtalelser, planer mv. (boks 1-4) ind i forskellige diskurser², jf. det øverste lag i figur 1. En diskurs udtrykker det sæt af betydninger, meninger og argumenter, der kommer til udtryk på skrift, i tale eller ved handlinger. Man kan f.eks. forestille sig, at 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-, partipatorisk og politologisk planlægning (Aunsborg et al. 1989) eller mellem hierarkisk styret ("government") og netværkstyret ("governance") planlægning (Sehested, 2006).

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 handlingsplanlægning³.

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 "andre 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 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 en given planperiode.



Figur 2. Planlægning bliver til i et kompliceret net af forskellige planaktører både internt i den offentlige sektor og udadtil med andre planaktører f.eks. foreninger, enkeltpersoner eller erhvervsvirksomheder. Således bliver planlægning til på tværs af de 3 overordnede 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, som 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 landskab⁴.

⁴ Enkelte steder anvender vi "det åbne land" som synonym for "landskab".

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.

2.2 Hypoteser og forskningsspørgsmål

Analyserammen bruges til at undersøge de to hovedhypoteser om landskabets rolle i kommunernes åben land planlægning som FRI-LAND projektet bygger på:

Hypotese 1) Mange studier har påvist at storby nærhed er en vigtig faktor der påvirker efterspørgsel på arealer til byudvikling og rekreative interesser (Antrop, 2004; Bryant, 1982). Det skyldes ikke mindst den attraktive lokalisering som både giver adgang til landskabet samt byens ressourcer indenfor en overkommelig afstand. FRI-LAND projektet undersøger denne hypotese i en dansk kontekst ved at benytte tre kommuner i forskellig afstand fra København som case områder: Roskilde (storby nær), Ringsted (neutral/mindre påvirket), Guldborgsund kommune (storby fjern).

Hypotese 2) I forlængelse af den første hypotese, formodes det at forskellene i lokalisering vil udmønte sig i forskellig værdisætning af landskabet og forskellig prioritering i udnyttelse af landskabets ressourcer. Forskelle i værdisætning og prioritering antages at afspejles i kommunernes planmateriale, gennem forskellige landskabs- og planlægningsdiskurser.

Hypoteserne belyses gennem følgende fire 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. Findes der en dominerende planlægningsdiskurs og ændres den i givet fald over tid?
4. 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)?

Spørgsmål 1 til 3 undersøges i alle tre case områder ved en analyse af landskabets rolle i planlægningen (se afsnit 2.3). Spørgsmål 4 belyses ved at undersøge landskabets rolle indenfor et konkret plantema i en af de tre kommuner (se kapitel 4):

- Ringsted kommune: Fysisk planlægning for det åbne land. Dette meget brede og overordnede emne blev undersøgt med fokus på forholdet mellem de forskellige planaktører. Selvom kommunens planlægning som udgangspunkt sætter rammerne for anvendelse og udvikling i det åbne land, så er det andre planaktørers handlinger (lodsejere, industri, interesseorganisationer) som skaber forandringerne. Samarbejdet mellem offentlige myndigheder og andre planaktører er derfor afgørende for den konkrete landskabsudvikling. Dette emne blev undersøgt gennem en række interviews med forskellige planaktører om borgerinddragelse i planprocessen, ansvarsdeling og forholdet mellem den politiske og administrative enheder i kommunen.
- Roskilde kommune: Byudvikling er en af de mest irreversible landskabsændringer og drivkraft bag en række andre forandringer (transport, befolkningssammensætning, erhvervsudvikling). Derfor er det vigtigt at belyse hvordan landskabet inddrages i forbindelse med planlægning af byudvikling. Dette tema blev belyst ved en undersøgelse i Roskilde kommune, som er den mest storbyenære af de tre kommuner, og hvor der derfor formodes at være det største arealpres.
- Guldborgsund kommune: Den rekreative anvendelse af landskabet er i de seneste årtier blevet et vigtigt plantema i åben land planlægning, hvor det både indgår i kommunernes bosætningsstrategi og sundhedspolitik. Emnet blev belyst ved at undersøge forløbet omkring tre borgerinitierede projekter i Guldborgsund kommune med fokus på offentlig-privat samarbejde.

2.3 Landskabet i planerne - plananalysen

Plananalysen omfatter i hver kommune perioden fra de første planer (fra begyndelsen af 1980'erne) frem til strukturreformen, selvom det tilgængelige planmateriale ikke er helt komplet i alle tilfældene.

Analysen af planerne er gennemført ud fra tre spørgsmål: 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.

I alle tre kommuner blev plananalysen suppleret med interviews med relevante planmedarbejdere. I Ringsted og Guldborgsund kommune blev der foretaget yderligere interviews med andre planaktører: lodsejere, interesseorganisationer, andre myndigheder samt virksomheder. 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.

3. Kontekst – Landskabets forvandling i perioden efter 1950.

Dette kapitel beskriver den generelle og lokale kontekst for det åbne lands planlægning i de tre kommuner. Perioden efter 1950 er kendetegnet ved store samfundsmæssige skift, både erhvervmæssigt (skift fra landbrug til industri og service sektor), boligsmæssigt (stor byvækst) og velfærdsmæssigt (vækst i fritid, rekreation og turisme). Kapitlet gennemgår nøgleelementer i denne transformation både på nationalt og kommuneniveau, for at give indblik i de faktorer der har været medvirkende til at forme kommunens landskabsdiskurs. Efter en diskussion af den generelle samfundsmæssige udvikling præsenteres de væsentligste institutioner og lovgivning der regulerer det åbne lands planlægning. Kapitlet afrundes med en præsentation af nøgletal samt en analyse af landskabets udvikling i de tre kommuner mellem 1950-2005.

3.1 Den samfundsmæssige 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 (Fritzbøger 2004). TV-billeder

af døde hummere i Kattegat 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 stadigt 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 dag er der etableret 3 nationalparker og flere er på vej.

Men landskabets 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 (Præstholm & 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 vigtigt 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.

3.2 Åben land planlægning: Myndigheder og lovgivning

Dette afsnit har til formål at give en kort oversigt over de vigtigste myndigheder og lovgivning som havde betydning for åben land planlægning i perioden 1980-2007⁵.

⁵ Der henvises til Østergaard (2002) og Østergaard & Witt (2007) for en gennemgang af det danske plansystem før og efter strukturreformen i 2007.

Myndigheder

Med planlovsreformerne i 1970'erne blev amterne udpeget som den regionale myndighed med hovedansvar for åben land planlægningen. Denne situation blev radikalt ændret ved strukturreformens gennemførelse i 2007, hvor amterne blev nedlagt og størstedelen af deres åben land planopgaver overgik til kommunerne. Frem til 2007 var det således amterne der havde ansvar for naturbeskyttelse, miljøopgaver og landbrugsplanlægning, alle sammen opgaver der var med til at udforme og påvirke det åbne lands arealanvendelse. Amterne var desuden ansvarlig for godkendelse af kommunernes planer for byudvikling igennem samme periode, og skulle give tilladelse til ændring af zonestatus fra landzone til byzone for at arealer kunne anvendes til byvækst. Kommunerne var i samme periode planmyndighed for udvikling i byområder defineret som byzonearealer. De havde derfor ikke mulighed for at udforme egne strategier for det åbne land, men var underlagt de amtslige rammer.

På det statslige niveau spiller miljøministeriet en afgørende rolle som ressortministerium for de fleste opgaver af betydning for åben land planlægning. Det er således naturbeskyttelsesloven og skovloven som er de væsentligste lovkomplekser der sikrer beskyttelse af vigtige habitater og naturtyper. Fødevareministeriet spiller en væsentlig rolle som ansvarlig for regulering af landbrugsdrift, som også har stor indflydelse på det åbne lands anvendelse.

Lovgivning

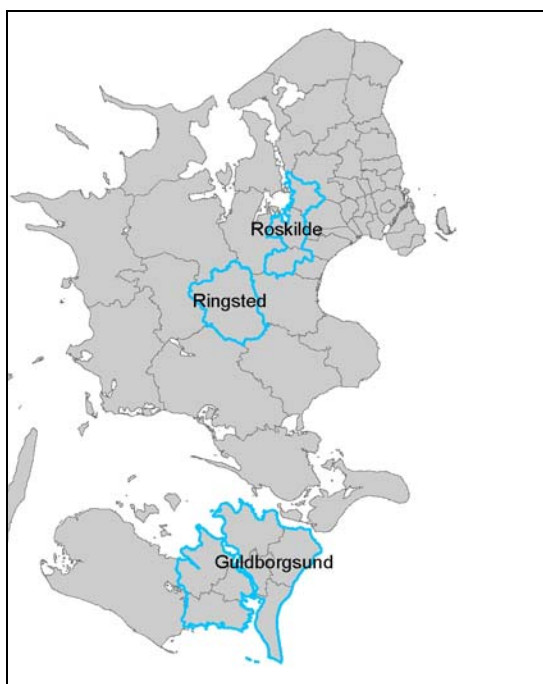
Planloven er det lovkompleks der overordnet set har størst indflydelse på planlægning i det åbne land siden begyndelsen af 1970'erne, gennem inddelingen af Danmark i 3 planzoner: Byzone, Landzone og sommerhuszoner. Zoneringen har fundamental indflydelse på de aktiviteter og anlæg som kan placeres i de tre zoner. Således kan byvækst kun finde sted i byzone, og som nævnt ovenfor kræver det således en konvertering af zonestatus fra land-til byzone for at kunne udvide byarealer. Planloven specificerer desuden ansvarsområder for de forskellige myndigheder og understreger at Miljøministeriet (repræsenteret ved Miljøcentrene) har pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplaner der strider mod overordnede planlægning.

Naturbeskyttelsesloven beskriver hvilke naturtyper der er beskyttet mod ændring af deres anvendelse. Som udgangspunkt indbefatter det enge, moser og vedvarende græs arealer der er over 500 m² samt søer der er over 100 m². Loven regulerer dermed lodsejeres dispositionsret over naturarealer på deres ejendom. Derudover beskriver loven forholdene for fredede arealer samt internationale beskyttelsesområder.

Skovloven regulerer anvendelsen af skovarealer der udgør ca. 13% af Danmarks areal. Hvis skovarealet er pålagt fredskovsforpligtigelse må det således ikke konverteres til andre formål.

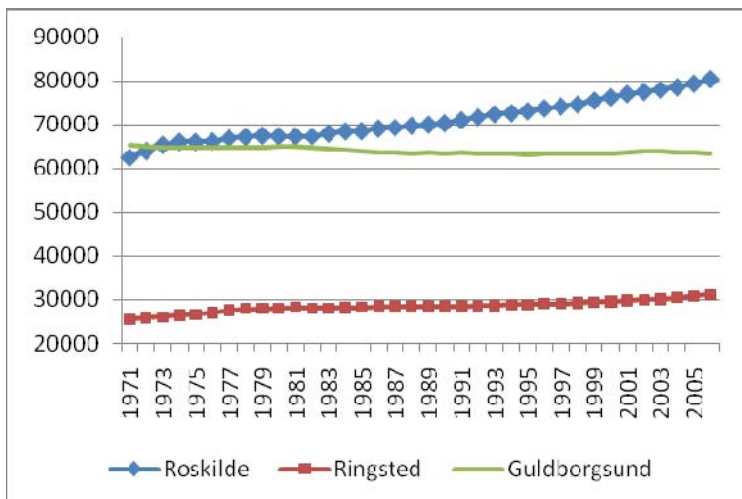
3.3 Præsentation af de tre kommuner

De tre kommuner er udvalgt fordi de ligger i forskellige afstand til Hovedstadsregionen og dermed giver mulighed for at undersøge om forskelle i beliggenhed i forhold til en storbyregion påvirker kommunernes åben land planlægning, jf. hypotese 1 (se afsnit 2.2). Figur 3 viser kommunernes beliggenhed og Figur 4 giver overblik over befolkningsudviklingen i kommunerne mellem 1971 og 2006 – perioden mellem de to kommunalreformer. Der henvises til delrapporterne for en mere uddybende præsentation af de enkelte kommuner.

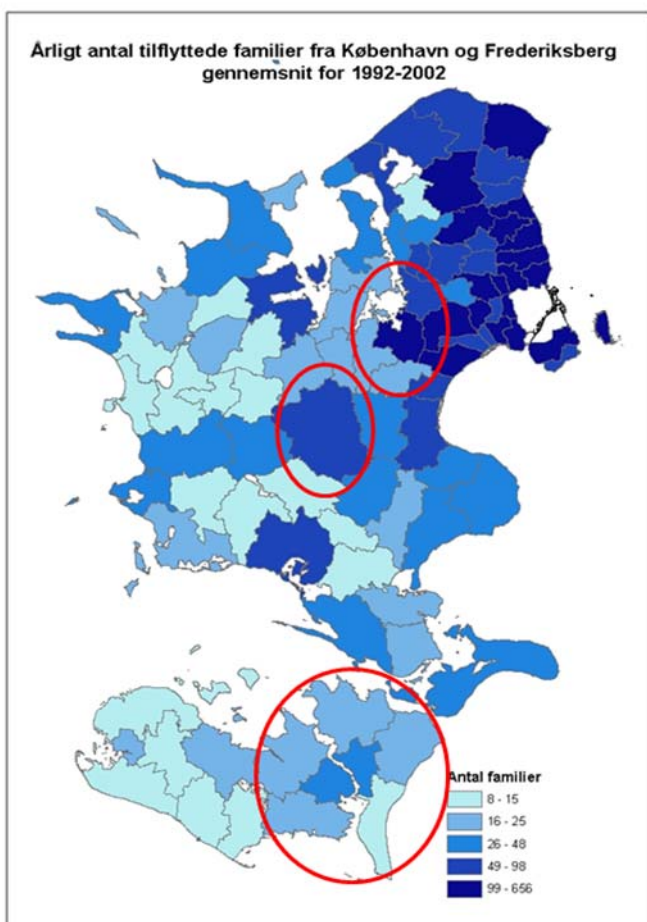


Figur 3. De tre kommuners lokalisering.

Indbyggertallet er 2-3 gange højere i de to nye kommuner, Roskilde og Guldborgsund kommuner, end i Ringsted kommune. I begge disse kommuner er indbyggertallet i den gamle bykommune (Roskilde og Nykøbing Falster) klart dominerende i forhold til de rurale kommuner der indgår i de nye kommuner. Indbyggertallet i Guldborgsund kommune er faldet 2 % i perioden (fra 65.255 til 63.451) mens det er steget 17 % i Ringsted kommune (fra 25.554 til 31.094) og 22 % i Roskilde kommune (fra 62.483 til 80.455). En del af forklaringen på udviklingen fremgår af figur 5, der viser forskelle i det årlige antal tilflyttede familier fra Københavns og Frederiksberg kommune mellem 1992 og 2002. Her fremgår det tydeligt at Roskilde og Ringsted kommuner har betydelig større tiltrækningskraft på nye tilflyttere fra hovedstadsområdet. Alt andet lige vil forskellene i befolkningsudvikling betyde større arealpres og økonomisk aktivitet i de storbynære kommuner end i mere fjerntliggende kommuner.



Figur 4. Befolkningsudvikling i de tre kommuner mellem 1971-2006.



Figur 5. Tilflytning af familier fra Københavns og Frederiksberg kommune til de tre kommuner mellem 1992-2002 (kilde: Aner, 2009)

3.4 Landskabets udvikling i de tre kommuner

Projektets undersøgelsesperiode løber mellem 1980-2000. Som beskrevet ovenfor er det en periode hvor Danmark oplevede store samfundsændringer, med økonomiske nedture ("fattigfirserne") såvel som vækstperioder (1990'erne). Udviklingen er blandt andet afspejlet i bygge- og anlægsaktivitet og byvækst i løbet af perioden. I opgangsperioder har der således været mere gang i byggeri end i nedgangstider. For at sætte undersøgelsesperioden ind i et historisk forløb er der foretaget en analyse af arealanvendelse i 1950, 1970 og 2005 i de tre kommuner. Det svarer således til perioden fra før optursperioden i 1960'erne og kommunalreformen i 1970 og frem til perioden efter det økonomiske opsving i 1990'erne og lige før strukturreformen i 2007. Formålet er at vurdere udviklingen i det bebyggede areal samt naturområder, for at undersøge omfanget af byvækst i de tre kommuner samt den forventede reduktion i naturarealer⁶. Der skelnes ikke mellem bygninger til forskellige formål (bolig, produktion, institutioner, etc.). Undersøgelsen er foretaget som en GIS analyse af topografiske kortblade fra 1950 (målebordsblade) og 1970 (indscannede 4 cm kort) mens data fra 2005 er baseret på det digitale topografiske kort Kort10 fra 2005.

Roskilde kommune

I Roskilde kommune voksede det bebyggede areal (bygninger i det åbne land samt byområder) med 500 % procent mellem 1950 og 2005. Tabel 1 viser, at det er de sammenhængende byområder, der står for hovedparten af væksten, og i 2005 udgør de 92 % af det bebyggede areal. Især Roskilde vokser meget (se figur 6). Langt den overvejende del af væksten i det bebyggede areal (82 %) finder sted mellem 1950 og 1970.

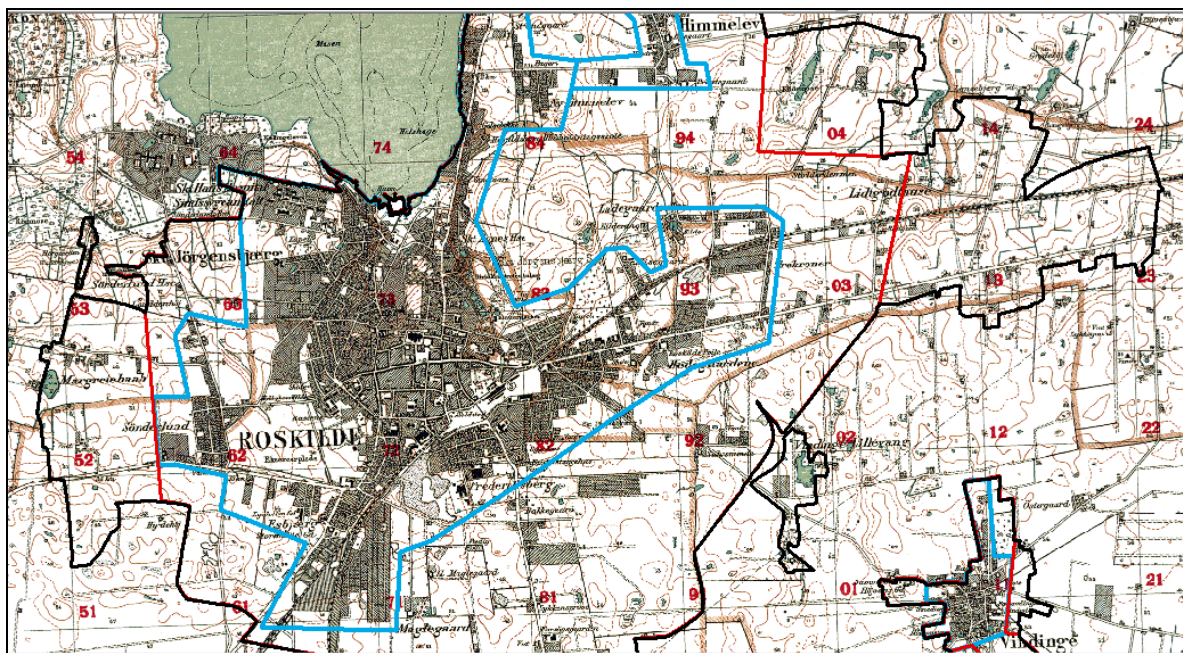
Tabel 1. Arealklasser i Roskilde kommune 1950-2005 (%)

Arealklasser	1950	1970	2005
Bygninger i det åbne land	0,3	0,4	0,5
Sammenhængende byområde	3,5	15,1	18,5
<i>Bebygget areal i alt</i>	<i>3,8</i>	<i>15,4</i>	<i>18,9</i>
Søer	1,3	1,1	1,7
Vådområde	6,0	3,0	3,2
Skov	1,1	2,1	4,7
Andet (marker, veje, etc.)	87,8	78,4	71,5
Samlet areal	100	100	100

Naturarealerne gennemgår en meget differentieret udvikling. Skovområdet vokser gennem hele perioden, og fordobles i perioden fra 1970-2005, hvilket kan tilskrives tilplantning af gamle landbrugsarealer, engarealer i Værebros Ådal og skovrejsning i den anden delperiode (f.eks.

⁶ Det bebyggede areal er defineret ved de bypolygoner som KMS har dannet for sammenhængende byområder (under 200 m. mellem bygninger og mere end 200 indbyggere) samt enkeltbygninger uden for byområder. Dermed inkluderes åbne arealer i byområder (f.eks. parker og idrætsanlæg), som er af urban karakter, mens det udelukkende er bygningsarealer der medtages i det åbne land (ikke haver, parkeringsareal, veje, etc.). Udgangspunktet er Kort 10 data 2005 som er justeret til forholdene i hhv. 1975 og 1950 ved at fjerne eller tilføje bygninger og arealer for disse kort efter behov. De topografiske kort der er benyttet til at repræsentere perioden omkring 1950 er trykt i perioden 1948-1960.

Gulddysse skoven ved Gundsø og ved Øde-Hastrup). Arealet med vådområder halveres mellem 1950 og 1975, og afspejler dermed den dræning og afvanding af lavbundsarealer der generelt foregår i den periode. Arealet er stabilt i den efterfølgende periode frem til 2005. Arealet med søer og vandhuller reduceres med 18 % i den første delperiode for derefter at vokse med 45 % mellem 1970 og 2005. Denne bemærkelsesværdige udvikling skyldes genetablering af Ramsø ved Gadstrup samt et stort antal tidligere grusgrave der efterlades vandfyldte efter endt grusgravning.



Figur 6. Udviklingen af Roskilde by fra 1950-2005. Stregerne viser det sammenhængende byområdes udbredelse i 1950 (blå linie), 1970 (rød linie) og 2005 (sort linie). Baggrundskortet er et målebordsblad fra 1949.

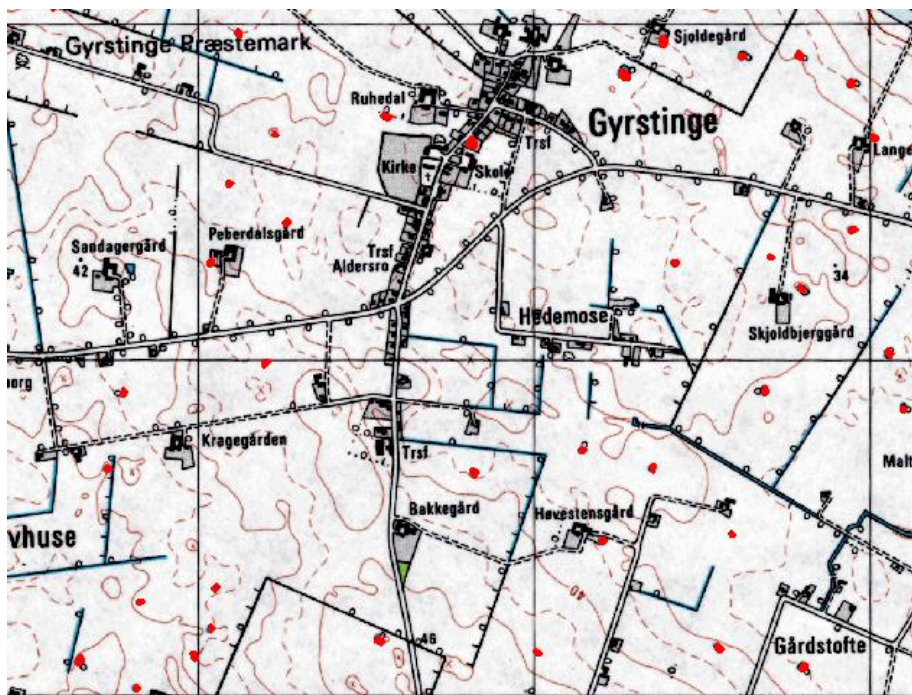
Ringsted kommune

I Ringsted kommune er væksten i det bebyggede areal mere beskeden end i Roskilde kommune. Mellem 1950 og 2005 sker der en fordobling af det bebyggede areal, af hvilken 2/3 sker i den første delperiode. Der sker en begrænset vækst i vandarealet i perioden. Den er et resultat af en dynamisk proces der indebærer sløjfning af 500 små vandhuller (primært mergelgrave) mellem 1950 og 1970 og fremkomst af større vandområder i samme periode, bl.a. i området ved Skee mose, som ikke længere har en funktion i den moderne landbrugsproduktion. I den sidste delperiode fortsætter de to sideløbende processer, bl.a. gennem retablering af søer i den nye bydel Parkbyen på det gamle kaserneareal samt etablering af 14 ha søer ved Skjoldenæsholm ifm. anlæg af golfbane.

Tabel 2. Arealklasser i Ringsted kommune 1950-2005 (%)

Arealklasser	1950	1970	2005
Bygninger i det åbne land	0,3	0,3	0,4
Sammenhængende byområde	3,5	5,4	6,6
<i>Bebygget areal i alt</i>	3,8	5,8	7,0
Søer	2,0	2,3	2,4
Vådområde	3,7	1,9	2,0
Skov	11,7	13,6	15,5
Andet (marker, veje, etc)	78,8	76,4	73,0
Samlet areal	100	100	100

Afvanding af vådområder resulterer også i halveringen af dette areal mellem 1950 og 2005. Skovarealet er meget større end i Roskilde kommune og vokser igennem hele perioden. I sidste delperiode især som følge af skovrejsningsprojekter.



Figur 7. De røde prikker markerer de mange mergelgrave der sløjfes mellem 1950 og 2005 i området syd for Gyrstinge, Ringsted kommune. Baggrundskortet er fra 1980.

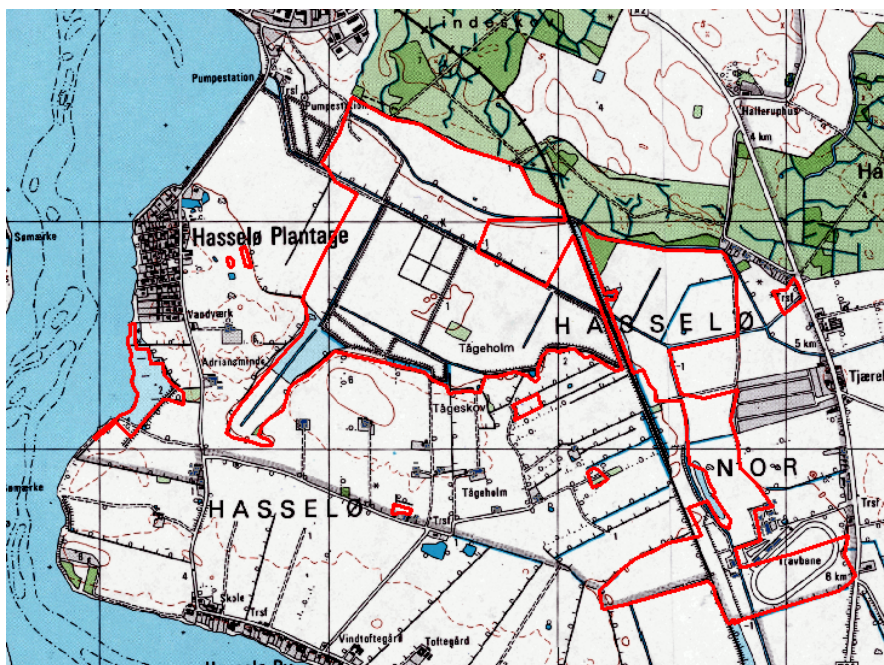
Guldborgsund kommune

I denne analyse er Guldborgsund kommune repræsenteret ved Nykøbing Falster kommune, som både rummer store by- og landområder.

Tabel 3. Arealklasser i Nykøbing Falster kommune 1950-2005 (%)

Arealklasser	1950	1970	2005
Bygninger i det åbne land	0,3	0,3	0,3
Sammenhængende byområde	5,2	10,4	11,0
<i>Bebygget areal i alt</i>	5,5	10,7	11,3
Søer	0,4	0,7	0,8
Vådområde	6,0	2,3	2,0
Skov	19,1	20,8	21,0
Andet (marker, veje, etc)	69,0	65,5	64,8
Samlet areal	100	100	100

Udviklingen i det bebyggede areal i Nykøbing Falster kommune minder om udviklingen i Ringsted kommune, med en fordobling af arealet i løbet af perioden. I modsætning til de to andre kommuner falder bygningsarealet i det åbne land med 14% (fra 43 til 36 ha) som resultat af 500 færre bygninger, hvilket skjules af det relativt lille areal i tabel 3. En del skyldes nedlæggelse af et teglværk ved Grænge mellem 1950-1970, hvorved 20 bygninger med et samlet areal på 1.5 ha forsvandt. Udviklingen for både søer og vådområder minder også om udviklingen i de to andre kommuner. Der forsvinder netto 340 søer og vandhuller i perioden, men vandarealet fordobles samtidigt, idet flere lavbundsarealer der tidligere har været drænet nu opgives samtidigt med at der retableres vandhuller i perioden. Reduktionen af vådbundsarealet skyldes bla. dræning af Hasselø Nor mellem 1950 og 1970, hvorved 120 ha (22%) af vådbundsarealet i kommunen forsvinder (se figur 8). Skovarealet er det største blandt de tre kommuner og vokser med 250 ha i perioden.



Figur 8. Den røde streg viser omfanget af det 180 ha store vådområde der drænes ved Hasselø Nor, Nykøbing Falster kommune, mellem 1950 og 1970.

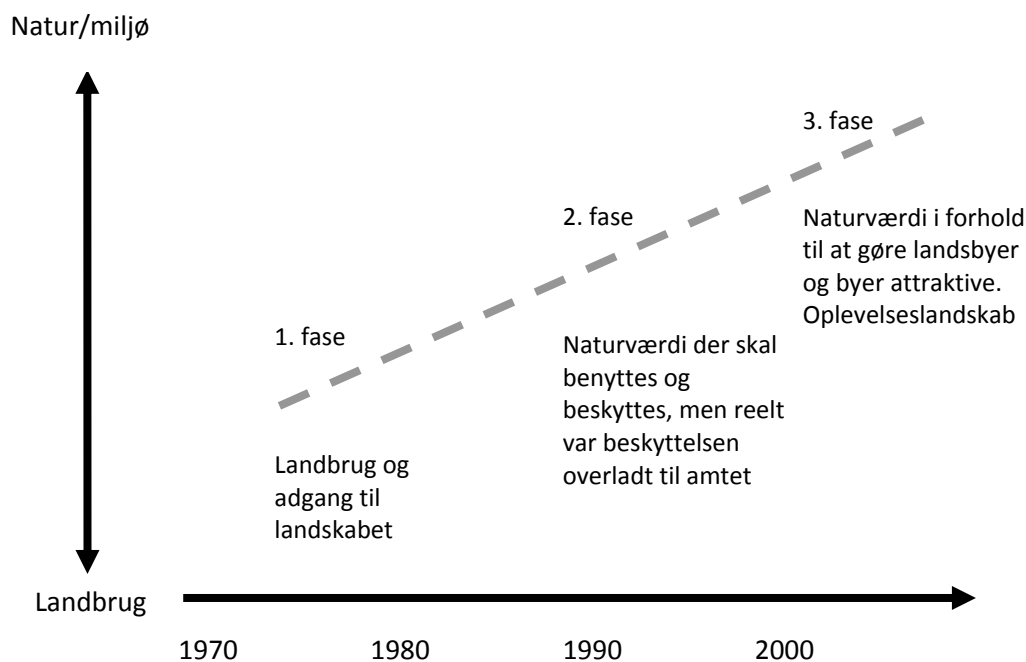
Samlet set bekræfter analysen den generelle udvikling i perioden, hvor især den store vækst i det bebyggede areal i den første delperiode mellem 1950 og 1970 er bemærkelsesværdig. I alle tre kommuner er det især det sammenhængende byområde der vokser. Udviklingen i naturområder er sammensat, men afspejler den generelle intensivering af landbrugsproduktionen der finder sted efter 1950. Mange mergelgrave og moser mister deres betydning og sløjfes for at give plads til øget opdyrkning og rationel udnyttelse af landbrugsarealet. Samtidigt oversvømmes en del lavbundsarealer eller der reableres større vandhuller, således at vandarealet samlet set øges i perioden samtidigt med at antallet af vandhuller reduceres. Skovarealet vokser i alle tre kommuner, hvilket især skyldes skovrejsning på opgivet landbrugsjord.

4. Resultater: Landskabets rolle i den kommunale planlægning

Dette kapitel redegør for de væsentligste resultater om landskabets rolle i den kommunale planlægning som undersøgelsen har frembragt for at besvare de fire forskningsspørgsmål. Formålet er at sætte rammerne for de anbefalinger som udspringer af undersøgelsens resultater. Der henvises til de enkelte delrapporter for en grundig redegørelse for alle resultater i de tre kommuner. Kapitlet indledes med en præsentation af udviklingen i landskabsdiskursen i kommunerne, primært baseret på analyser af kommuneplaner i undersøgelsesperioden. Derefter præsenteres perspektive vedrørende udviklingen af planlægningsproceduren, rollefordeling mellem forskellige aktørgrupper og borgerinddragelse i åben land planlægning. Afslutningsvis præsenteres resultaterne vedrørende kommunernes åben land planlægning indenfor de undersøgte plantemaer.

4.1 Landskabsdiskurser i den kommunale planlægning: værdisætning og prioritering

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. Udviklingen er blevet identificeret i de fleste kommuner med forskelle i det tidspunkt hvor skiftet sker samt med forskellig grad af gennemslagskraft. Eksempelvis skete udviklingen senere og i mindre udtalt grad i de landkommuner der indgik i de 3 undersøgte kommuner før 2007, mens de udprægede bykommuner, som (gl.) Roskilde Kommune og Nykøbing Falster Kommune (i dag del af Guldborgsund Kommune), tidligt lagde vægt på en mere natur-orienteret diskurs. En generel model for dette skift fremgår af figur 9. Modellen er udviklet på baggrund af analysen i Ringsted kommune, men hovedprincipperne er blevet bekræftet i de øvrige kommuner og de lokale variationer er beskrevet mere indgående i de enkelte delrapporter.



Figur 9. Den overordnede trend i landskabsdiskursen i de tre kommuner. De tre faser er beskrevet i teksten.

Udviklingen følger således den generelle tendens i samfundet som helhed, som blev beskrevet i afsnit 3.1.

Fase 1 – by, jordbrug og åbent land

Denne fase var præget af den store byvækst som skete i forbindelse med højkonjunkturerne i 1960'erne. I Ringsted kommune formulerede man allerede før den første kommuneplan en vision om en Båndby der skulle udstikke rammerne for den forventede byækst. Den 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 generelle diskurs var derfor den landbrugsdiskurs, der senere blev formuleret i rammerne for landskabet i den første kommuneplan, jf. ovenfor. Eller som det fremgik af Ringsted kommuneplan

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”.

Fase 2 – landskabets naturværdier i fokus

I 1990'erne blev der øget fokus på landskabets naturværdier og især på behovet for beskyttelse. Den generelt øgede miljøbevidsthed gav sig udtryk i en nedprioritering af landbrugets tidligere suveræne stilling i det åbne land.

I Ringsted kommune afspejlede udviklingen sig i kommuneplanerne i 1993 og 1997, hvor der kom 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 skyldes blandt andet at det reelt er amtet der i denne periode har hovedansvaret for det åbne lands planlægning og derfor er kommunens handlemuligheder og ansvar reelt begrænset.

Det rekreative argument spillede en vigtig rolle for den mere fremhævede naturdiskurs. Således hed det i Ringsted kommune, 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.

Fase 3 – naturen som løftestang for byudvikling

Efter årtusindskiftet får landskabet en vigtig rolle i kommunernes bosætningsstrategier. De grønne landskabsværdier udnyttes som strukturgivende eller identitetsskabende parameter i nye boligområder (f.eks. i Trekrøner i Roskilde Kommune) og der gøres anstrengelser for at skabe de rette landskabsassociationer i nye boligområder, selv i eksisterende byområder (f.eks. de nye boligkvarterer Skovbyen og Parkbyen i Ringsted).

I Ringsted kommune 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. 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 boligområder 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. I Guldborgsund kommune anlægges Motionsslangen i 2005. Det er en godt 20 km rute, der bugter sig som en slange gennem Nykøbing Falster by, langs kysten samt gennem bynære skove og landbrugslandskaber. Den er således med til at forbinde land og by og trækker på den måde landskabet ind i byen.

4.2 Land- og bykommuner – Faseforskelle i landskabsdiskurser

Den generelle udvikling i kommunernes landskabsdiskurs beskrevet ovenfor kunne i to af de undersøgte kommuner blive nuanceret yderligere. Både Roskilde og Guldborgsund kommune er nye kommuner der opstod som resultat af sammenlægningen af hhv. 3 og 6 gamle kommuner i 2007. Projektet gennemførte plananalysen og interviews med de gamle kommuner i løbet af 2006, hvilket muliggør en mere detaljeret analyse i disse kommuner. Generelt set viser det sig at der er vis tidsforskydning imellem land- og bykommunernes udvikling i landskabsdiskurs som afspejler forskelle i landbrugets rolle, befolkningsgrundlag og -udvikling samt andre socio-økonomiske forhold. Overordnet set følger landkommunerne en landbrugspræget diskurs i længere tid en bykommunerne, hvor mere urbane interesser (rekreation, naturbeskyttelse) tidligere får en mere fremtrædende plads i åben land planlægningen. På baggrund af analysen i Guldborgsund kommune kan de gamle kommuner inddeles i følgende tre grupper:

Landskabet som kulisse for boligområder

Den gamle Nykøbing Falster Kommune indtog en særstatus ift. de øvrige kommuner i kraft af sin størrelse og de centerfunktioner som købstaden Nykøbing Falster udfyldte, som hjemsted for uddannelsesinstitutioner, kulturliv, transportknudepunkt. Kommunens bypræg dominerer kommuneplanernes omtale af landskabet, der nok værdsættes og fremhæves, men hvis primære funktion virker som en naturkulisse for boligområder. Naturen bruges som trumfkort i bosætningsstrategier, der meget gerne skal tiltrække ny tilflyttere til ”mulighedernes by” som det hed i 1993 planen. Forløberen for Motionsslangen, den grønne kulturslange der foreslås i planen, kan ses som et symbol på bestræbelserne på at trække landskabet ind i byen, på byområdernes præmisser. Landbrugets rolle er markant fraværende i kommuneplanerne.

Landskabet som landbrugets produktionssfære

I en række af de befolkningsmæssigt mindre kommuner har landbruget traditionelt spillet en markant rolle i den lokale økonomi og selvforståelse. Byområderne er beskedne og spredt bebyggelse på landejendomme udgør en vigtig boligtype. Nørre Alslev er et eksempel på denne kommunetype, hvor landbrugets rolle især prægede de første generationer af kommuneplaner fra 1980'erne. Det udmønter sig ved at landbrugets behov betones i flere plantemaer, f.eks. skal rekreativ udnyttelse af landskabet (f.eks. via adgang til landskabet) ske under hensyn til landbrugets behov. I takt med landbrugets dalende betydning øges fokus på andre interesser i det åbne land, og især i den sidste kommuneplan fra 2005 fremhæves landskabskvaliteter som en vigtig

bosætningsparameter. Det sker bl.a. i form af jordbrugsparcer beliggende attraktivt tæt ved stiforløb eller vandløb.

Landskabet som attraktor for turister

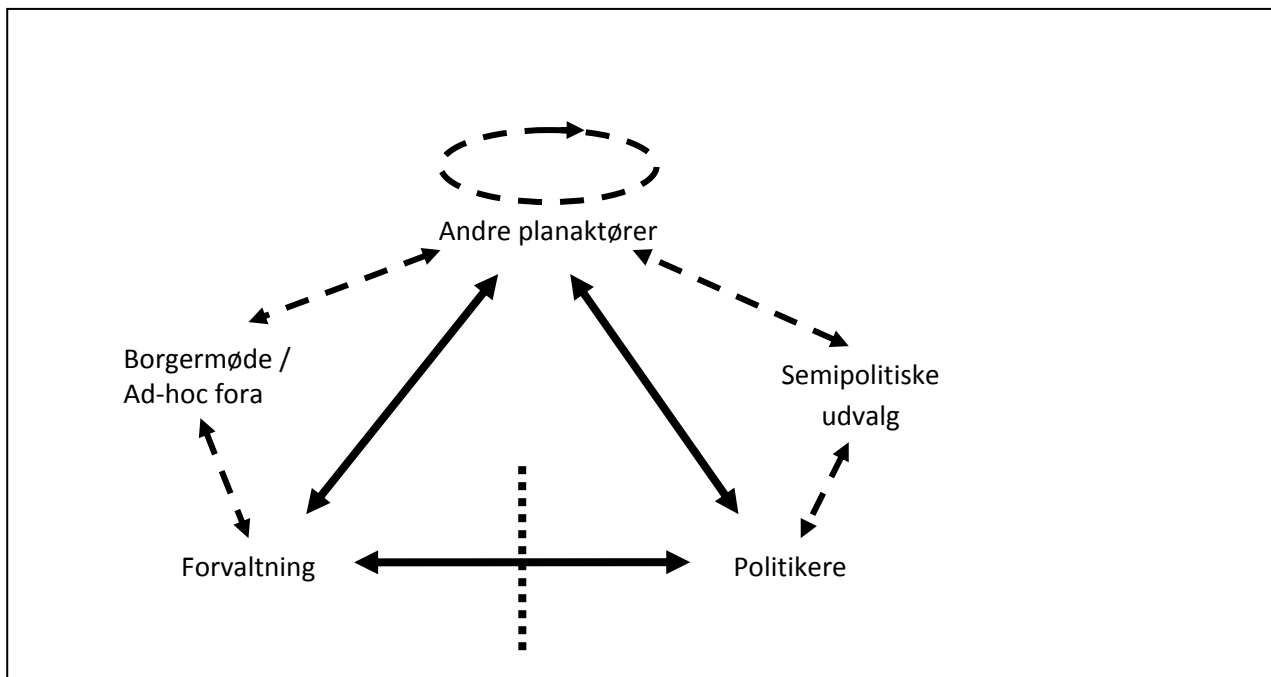
I et par kommuner har de naturmæssige kvaliteter givet mulighed for at opbygge en vigtig indtægtskilde i form af turisme, især repræsenteret ved sommerhusområderne i hhv. Marielyst i Sydfalster Kommune samt i mindre skala ved langs med kysten i Nysted kommune. Nysteds kommuneplanlægning er i den tidlige fase domineret af landbrugsdiskursen, hvor hensynet til landbrugets behov betones i flere åben-land plantemaer. Kommunen forstår efter årtusindskiftet at det vil være omsonst at satse på massiv tiltrækning af erhverv som vækstgenerator, og at de landskabelige kvaliteter i stedet giver mulighed for at satse på bosætning og turisme. I første fase er der fokus på Nysted bys kvaliteter, men i den sidste kommuneplan fra 2005 drejes fokus i stigende grad over på landskabets potentiale, som skal udnyttes ifm. stier, grønne kiler, kyststrækning, etc.

4.3 Landskabet i planlægningen – Ringsted kommune

Undersøgelsen i Ringsted kommune fokuserede på landskabets rolle i planlægningsprocessen, herunder en analyse af selve planlægningsproceduren og samspillet mellem de forskellige aktører i planprocessen. Interviewundersøgelsen i de to andre kommuner viste imidlertid at resultaterne er af så generel karakter at de også er dækkende for andre kommuner.

Undersøgelsen viste at mange forskellige aktører er involveret i åben land planlægningsprocessen. De to centrale aktører er kommunalpolitikere og forvaltningen (Figur 10). 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. (symboliseret ved den lodrette streg mellem forvaltning og politikere i figur 10). Det er i nogle tilfælde beskrevet som helt forskellige systemer af flere interviewpersoner, selvom politikere og forvaltningen repræsenterer en og samme kommune.

Dialogen mellem Ringsted kommune 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.



Figur 10. Figuren viser de tre grupper af planaktører: kommunens forvaltning, politikere og andre planaktører (primært borgere og interesseorganisationer) samt 3 forskellige former for dialog/inddragelse mellem forskellige typer planaktører således, at risiko for konflikter minimeres.

Den overordnede tendens i den beskrevne udvikling er et diskursskifte i planlægningen fra government mod governance. Ringsted Kommune 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 byrådspolitikerne. 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.

4.4 Landskab og friluftsliv – Guldborgsund kommune

Undersøgelsen i Guldborgsund Kommune fokuserede på offentligt-privat samarbejde samt landskabets rolle i friluftsp projekter. Analysen er baseret på tre eksempler på friluftsp projekter i Guldborgsund Kommune, som illustrerer forskellige dimensioner af offentligt-privat samarbejde og rollefordeling:

Generelt viser eksemplerne at private aktører, i form af interesseorganisationer eller kommercielle interesser, kan spille en central rolle i udviklingen af friluftslivsp projekter og at kommunens rolle kan variere, fra initiativtager og tovholder til at understøtte et borgerdrevet projekt.

Motionsslangen i den gamle Nykøbing Falster kommune

Motionsslangen blev igangsat på offentligt initiativ, men blev blandt andet en succes fordi myndighederne trådte et skridt tilbage og agerede facilitatorer for en gruppe af interesserede frivillige brugere. Skov og Naturstyrelsens repræsentant havde således en rådgivende rolle snarere end at agere tovholder. Projektet viser dog også at der er begrænsninger for hvor stort et ansvar man kan pålægge frivillige kræfter. Det er vigtigt, at en ”professionel” instans har det overordnede ansvar og især påtager sig dele, som kan være svære at gennemføre på frivillig basis, f.eks. driftsopgaver, der kræver længerevarende engagement. Landskabet, der ligger til grund for projektet, består af skovområder og åbne landområder, der forbindes med stier. Landskabet har en sundhedsmæssig rolle, projektet udnytter de grønne værdier og det fysiske landskab til at fremme psykisk og fysisk sundhed. Endelig udnyttes de lokale rekreative ressourcer i motionsbaner, der anvender naturprodukter (træer, skrænter, vådområder) som elementer i motionsbanen. Man kan konkluderende sige, at landskabet fremstår med en aktiv rolle. Dele af projektet er unikt og ville se helt anderledes ud på en anden lokalitet, mens andre dele (konceptet med et stisystem) er af mere generel karakter og kan genfindes mange steder.

Døllefjelle Musse Naturpark, naturområde i tidligere råstofgrav i den tidligere Nysted Kommune

I Døllefjelde Muse var projektet fuldstændigt drevet af privat initiativ, fra idéfase til gennemførelse. Den tidligere kommune havde medvirket med bistand og vejledning men opbakningen blev ramt af kommunalreformen der vanskeliggjorde fokus på lokale projekter. Desuden var Guldborgsund Kommune ikke i stand til at imødekomme kravet om finansiel støtte indenfor de gældende administrative rammer. Den løse kontakt til kommunen og manglende detailkendskab til projektet var frustrerende for lokalbefolkningen i området. Projektet er unik pga. de særlige forhold der muliggjorde dets opståen og gennemførelse, men er alligevel et godt eksempel på hvor opfindsomt og succesfuldt et borgerdrevet projekt kan være. Set fra lokalbefolkningens perspektiv ville en mere proaktiv assistance fra kommunen være en hjælp, bla. for at guide dem til de rette instanser i kommunens administration. Projektet er set fra et landskabsperspektiv unikt, idet det er selve landskabet, som blev skabt ved råstofgravning, der udgør rammen for projektet. Samtidigt anvendes

de rekreative ressourcer i landskabet (terræn, vegetation og vandflader) som byggeklodser for det endelige friluftspjekt.

Falster Golf & Event, golfbanen ved Virket i den tidligere Stubbekøbing Kommune

Falster Golf og event er også fremkommet på privat initiativ, men med et kommercielt sigte. Der er således tale om en udnyttelse af de lokale ressourcer som ejeren af Skjørring Gods er begunstiget med, i form af et smukt godslandskab med herlighedsværdier og ikke mindst, et areal der muliggør udvikling af en golfbane og efterfølgende andre aktiviteter. Som sådan er der tale om en virksomhed der genererer en indtægt til Guldborgsund Kommune på line med andre erhvervsvirksomheder. Den tidligere kommune var ikke i stand til at støtte en udvidelse af projektet på et tidligere tidspunkt på grund af de rammer som lovgivningen satte for bebyggelse i det åbne land. Til gengæld har Guldborgsund Kommune vist interesse for en udvikling af firmaets aktiviteter. Set fra ejerens synspunkt vil en kommunal masterplan for området, eller en lokal udviklingsstrategi, hvor virksomheden kunne indgå som en brik være velkommen. Desuden efterlyses et serviceniveau fra kommunen der matcher det private erhvervslivs betingelser (herunder frister for afgørelser på ansøgninger) og en indgang til kommunen som er kontinuerlig (samme sagsbehandler) eller i det mindste kan henvise til rette instans. Projektet anvender det eksisterende landskab som ramme eller kulisse for hovedaktiviteten, golfbanen. Landskabet er lettere modificeret for at dække golfbanens behov men har derudover en passiv rolle, selve golfspillet kunne foregå i mange andre landskabstyper. Derimod udnyttes de lokale rekreative ressourcer (bevoksninger, diger, søer, engstrøg) meget aktivt i en række af de andre aktiviteter som Falster Golf og event tilbyder (teambuilding, jagt). Konkluderende kan man sige, at det unikke herregårdslandskab udgør et fundamentalt aktiv for firmaets mange aktiviteter, men optræder med en mere eller mindre aktiv rolle.

4.5 Landskab og byplanlægning - Roskilde kommune

Roskilde kommune er den mest storby-nære kommune af de tre case områder og derfor den kommune hvor der forventes det største pres for byudvikling. Derfor fokuserede undersøgelsen i Roskilde kommune på at undersøge landskabets rolle i forbindelse med byplanlægning.

Udgangspunktet for undersøgelsen var en analyse af tre eksempler, der tilsammen beskriver forskellige vinkler på byudvikling i de tre gamle kommuner der i dag udgør Roskilde kommune.

Nordmarkskvarteret ved Jyllinge

Konvertering af området ved Jyllinge Nordmark viser, hvordan pres fra lokale aktører kan føre til en ændring, der umiddelbart ikke synes at have stor betydning, idet området de facto blev by længe før det var officielt konverteret til byzone. Mange havde fået dispensation til at bo i deres sommerhuse og andre bosatte sig mere eller mindre illegalt.

Konvertering fra sommerhusområde til byzone kan synes som en let og billig måde at skabe ny by på, men i praksis viser der sig mange udfordringer ved denne glidende overgang og uplanlagte byudvikling. Der viser sig således bl.a. udfordringer i forhold til infrastruktur og service pres, når et

område vokser successivt frem som sommerhusområde for dernæst at blive til by – med hvad dertil hører af forventninger fra beboerne.

Trekronerområdet øst for Roskilde

Byudviklingen ved Trekroner er et eksempel på en gennemplanlagt udvikling, der tager udgangspunkt i formodninger om stor vækst i 1970'erne. På grund af strukturelle forandringer i samfundet kommer væksten dog ikke så hurtigt som antaget, selvom man fra offentlig side forsøger at påvirke udbygningen – bl.a. med etablering af Roskilde Universitetscenter i området. Kommunen bevarer dog ideen om byudvikling i området, og tilpasser planerne til den nye virkelighed 30 år senere. Planlægningen har fokus på at sikre boliger i grønne omgivelser og fleksibilitet i forhold til boformer. Kommunen vælger at gå proaktivt ind i denne udvikling, idet grønne og blå landskabselementer bruges som strukturerende for den nye bydel, mens potentielle tilflyttere inddrages i den konkrete udformning af boligbyggeriet. De grønne og blå landskabsstrukturer var medvirkende til at gøre bydelen attraktiv for tilflyttere og samtidigt var det i tråd med at området ligger i 'den grønne ring' omkring Roskilde.

Kommunen har eksperimenteret med visionen om grønne landskabsstrukturer som samlende for bydelen. I første forsøg (vestdelen) viste strukturerne sig dog mod forventning at fungere som barrierer mellem enklaver af boligbebyggelse. Belært af disse erfaringer har kommunen justeret tilgangen til planlægning og forvaltning af de grønne og blå strukturer i østdelen.

(Planlagt) stationsnært boligområde i Viby

Viby betragtes af den nye Roskilde Kommune som en oplagt mulighed for by- og boligudvikling efterhånden som rummeligheden i de eksisterende større byudlæg er fuldt udnyttet, og mulighederne omkring centerbyen Roskilde er meget begrænsede pga. landskabets råstof-, natur- og rekreative interesser. Desuden ser man i Viby muligheden for en stationsnær lokalisering af boliger. Imidlertid er det, der fra Roskilde Kommunes synspunkt ligner en optimal lokalisering og eneste fremtidige udviklingsmulighed, i strid med de regionale og nationale ønsker, som er udtrykt i landsplandirektivet Fingerplan 2007. Roskilde Kommune står således i et dilemma: hvad gør man på kort sigt i Viby, så man både sikrer muligheder for udvikling men heller ikke foretager dispositioner, som kan ødelægge mulighederne for en optimal udnyttelse af de stationsnære arealer.

5. anbefalinger: Erfaringer fra FRI-LAND projektet

Undersøgelsen af de tre case områders åben land planlægning viser at kommunerne har haft meget forskellige opfattelser af landskabets værdier, udtrykt gennem forskellige prioriteringer af erhvervsinteresser og grønne værdier. I forbindelse med analyserne blev der udarbejdet en række anbefalinger som tager udgangspunkt i undersøgelsens resultater. Selvom anbefalingerne er baseret på resultaterne fra en kommune, er det håbet at de også vil være til gavn og inspiration i andre kommuner. De er således tænkt som et idekatalog hvor kommunerne kan lære af undersøgelsens resultater om praksis og strategier for landskabets rolle i åben land planlægning. Anbefalingerne er anbragt tematisk, med en kort begrundelse for den enkelte anbefaling samt reference til det afsnit i den enkelte rapport hvor emnet behandles mere fyldigt.

5.1 Inddragelse af landskabet i planlægningen (Ringsted kommune)

1. Vidensgrundlag om det eksisterende landskab – karakteristika, aktiviteter og værdier	
Anbefaling	Kommunen bør udarbejde et solidt vidensgrundlag for landskabets nuværende karakteristika, hvilke aktiviteter der finder sted og hvilke værdier landskabet tillægges. Ud fra dette vidensgrundlag 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. Der var i 2007 en meget stærk udviklingsdiskurs i kommunen, hvor landskabets rekreative potentialer i høj grad blev set som løftestang for byudvikling. Selvom kommuneplanen på daværende tidspunkt var sparsom mht. karakteristika, aktiviteter og værdier for landskabet, så finder planlægning ikke sted uden vidensgrundlag. 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. Det er dog spørgsmålet om, hvorvidt de værdier og bekymringer som fremkom under interviewene, inkluderes i det vidensgrundlag, som beslutningerne om fremtidens planlægning træffes ud fra.
Se mere	Ringsted-rapporten: Afsnit 5.1, 5.2 ("Bymønstre", "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 friluftsb brugere, 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 vidensgrundlag om karakteristik, aktivitet og værdier blev efterlyst i anbefaling 1. Anbefaling 2 erkender at parametrene bag vidensgrundlaget 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 vidensgrundlag og blik for forandring og potentialer vigtige i planlægningen.
Se mere	Ringsted-rapporten: Afsnit 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. 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.
Se mere	Ringsted-rapporten: Afsnit 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 et 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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 eksplicite 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. 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 5.1 og 5.2 ("Bymønster", "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 kludetæppeudstykningsprojekter 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 byherre/udvikler finansierer grøn (natur) udvikling. Dette princip kunne være relevant at anvende også i en dansk kontekst.
Se mere	Ringsted-rapporten: Afsnit 5.1 og 5.2 ("Bymønster", "Bosætning og alsidigt boligudbud")

5.2 Planlægningsprocessen (Ringsted kommune)

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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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 forvaltningers ansvarsområde. 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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 planaktører, 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 oplagt 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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. 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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 antydnet 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 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	Ringsted-rapporten: Afsnit 7.2, 7.4 og 8.2.

5.3 Planlægning af landskabets rekreative udnyttelse (Guldborgsund kommune)

1. Inddragelse af andre aktører – rollefordeling og ansvar	
Anbefaling	Kommunen skal være aktivt opsøgende og engagerende i borgerinddragelsen, for at sikre opbakning og levedygtige friluftspjeker. Samtidigt skal begrænsningerne ved borgerinddragelse erkendes.
Baggrund	Den rekreative anvendelse af landskabet berører mange aktører: fra lodsejere hvis ejendom benyttes; gæster som anvender landskabets rekreative ressourcer; foreninger, som har særinteresser i landskabet (f.eks. DN, DOF, etc.). Ved at sikre sig inddragelse af relevante aktører tidligt i forløbet, kan kommunen sikre sig opbakning fra lokalbefolkning og et højt aktivitetsniveau. Det kan kræve at kommunen træder et skridt tilbage og giver plads til utraditionelle ideer og inspiration og indtager rollen som proceskonsulent. Det er imidlertid vigtigt at kommunen erkender begrænsningerne for borgerinddragelse. Borgerinddragelse er især vigtigt i idefasen men implementering af friluftspjeker kræver professionelt/kommunalt engagement for at sikre vedholdende og professionelt niveau.
Se mere	Guldborgsund-rapporten: Afsnit 5.2 (Motionsslangen)
2. Aktivering af brugere – maksimal udnyttelse af eksisterende rammer	
Anbefaling	Udover at skabe de fysiske rammer og faciliteter skal kommunen sørge for at udnyttelsen maksimeres, bla. gennem ændring af vaner og kultur
Baggrund	Anlæg af rekreative faciliteter og adgang til grønne områder udgør det basale fundament for befolkningens rekreative udnyttelse af landskabet. I praksis viser det sig at for at fremme deres anvendelse kræver der en vedholdende og målrettet indsats, hvor kommunen kan spille en central rolle. Kommunen må påtage sig et ansvar for at fremme øget brug af rekreative faciliteter igennem holdningsbearbejdning, tværsektorielle indsatser og kampagner. For eksempel kan der arbejdes bevidst med at anvende kommunens grønne områder ifm. undervisning (idræt, natur- og teknik). Desuden kan der arbejdes målrettes med at involvere både det organiserede og uorganiserede friluftsliv, så deres behov tilpasses landskabets rekreative ressourcer.
Se mere	Guldborgsund-rapporten: Afsnit 5.2 (Motionsslangen)

3. Opbakning til lokale initiativer – proceshjælp og risikovillighed	
Anbefaling	Kommunen bør være opmærksom på at tilbyde målrette bistand som er tilpasset borgerbaserede initiativer
Baggrund	Nogle af de mest succesfulde friluftsp projekter er baseret på ideer og initiativer opstået i lokalområder. De kan ofte være meget ukurante og have brug for professionel bistand for at blive til levedygtige ansøgninger og projekter. Det er vigtigt at kommunen kan yde den forskelligartede bistand som projekterne kræver i forskellige faser. Behovet kan variere fra hjælp til at guide projektgruppen frem til den rette instans i kommunen eller anden offentlig myndighed til egentlig teknisk eller administrativ bistand. Selvom et borgerdrevet projekt ser velfungerende ud er der behov for at kommunen holder et vågent øje med projektet, da kritiske faser kan få et ellers fornuftigt projekt(forslag) til at falde på jorden hvis der mangler professionel bistand. Erfaringer med LAG-projekter kan med fordel anvendes ifm. friluftsp projekter. I nogle tilfælde er et vist offentligt engagement nødvendigt for at fonde vil støtte lokale foreninger.
Se mere	Guldborgsund-rapporten: Afsnit 5.2 (Døllefjelde Musse Naturpark)

4. Koordinering mellem aktører – opbakning til kommercielle projekter	
Anbefaling	Kommercielle projekter kan have så stor landskabelig indflydelse – også selv om de foregår på privat ejendom – at kommunen bør tage aktiv rolle for at sikre koordinering med andre private eller offentlige aktører i lokalområdet.
Baggrund	Selvom private kommercielle rekreative projekter (golfbane, campingpladser, feriecenter) kan være fuldt levedygtigt og tilpasset landskabet på ejendommen, så bør kommunen være i front med at skabe rammerne for fysisk planlægning i lokalområdet, således at de landskabelige kvaliteter og rekreative ressourcer på et større skala udnyttes fornuftigt. Det indebærer at kommunen kan agere formidler mellem forskellige private eller offentlige aktører i lokalområdet. For eksempel kan de unikke landskabsværdier i et herregårdslandskab indgå i kommunens natur- og kulturformidling for lokalområdet, i oplevelsesøkonomisk sammenhæng eller kombineres med undervisningsformål. Dermed kan de kommercielle projekter også sikres en ekstra dimension igennem samarbejde med andre aktører.
Se mere	Guldborgsund-rapporten: Afsnit 5.2 (Falster Golf & Event)

5.4 Landskabets rolle i byplanlægningen (Roskilde kommune)

1. Langsigtethed i planlægning af byudvikling	
Anbefaling	Kommunen bør være opmærksom på, at planlægning af byudvikling har et langt tidsperspektiv. Dette kræver tålmodighed, overblik og fleksibilitet.
Baggrund	Ønsker til bosætning og boligformer skifter over tid og påvirkes af ændringer i de samfundsmæssige konjunkturer og prioriteringer – eksempelvis mindsker en økonomisk krise behovet for udlæg af nye boligområder. En kommune bør derfor planlægge byudvikling ud fra eksisterende trends og viden om fremtidig udvikling, men samtidigt holde sig for øje, at samfundsforhold kan ændre sig drastisk. Når byudvikling planlægges, er det derfor væsentligt at indbygge en høj grad af fleksibilitet, så der gives mulighed for tilpasninger over tid. Desuden skal man være opmærksom på, at byudvikling normalt er en irreversibel proces, og det er derfor vigtigt ikke at forhindre en potentiel fremtidig udvikling. Dette kræver overblik og tålmodighed – eksempelvis kan det være nødvendigt at prioritere principper om tæt stationsnært byggeri, selvom den øjeblikkelige trend tilsiger ønsker om åben lav byggeri.
Se mere	Roskilde-rapporten: Afsnit 5.2 ("Trekroner") og 5.3 ("Viby")

2. Utilsigtede konsekvenser af byudvikling via konvertering / lovliggørelse	
Anbefaling	Vær opmærksom på, at hvad der kan se nemt ud på papiret, kan vise sig at have store konsekvenser for udgiftsniveauet i kommunen.
Baggrund	Byudvikling kan ske enten via langsigtet planlægning på 'bar mark' eller via konvertering af zonestatus for allerede eksisterende byggeri fra sommerhuse til byzone. Det sidste kan virke som en enkelt metode, idet der i forvejen findes beboere i området, og nogle af disse måske allerede bor der på helårsbasis. Ved konvertering af områdets zonestatus opnår man således dels en lovliggørelse af eksisterende forhold og dels øges skattegrundlaget for kommunen. Man skal dog være opmærksom på, at med en zonekonvertering følger nye forpligtelse for kommunen. Helårsbeboelse kræver eksempelvis øget renovation og snerydning og dels kan beboersammensætningen efterfølgende skifte, og dermed stilles der nye krav – eksempelvis hvis børnefamilier flytter ind med dermed følgende behov for nye institutionspladser.
Se mere	Roskilde-rapporten: Afsnit 5.1 ("Nordmarkskvarteret i Jyllinge")

3. Betydning af forskelle mellem lokale og regionale / nationale interesser	
Anbefaling	Kommunen skal være opmærksom på, at regionale / nationale interesser kan blokere/forhindre lokal udvikling, hvis der er modsætninger.
Baggrund	<p>Byvækst i områder, hvor der er en stærk regional aktør, kræver særlige overvejelser og argumenter fra lokal side. I Hovedstadsområdet viser de regionale interesser sig eksempelvis via Fingerplanen og dermed følgende fokus på at holde byvæksten indenfor 'byfingrene'. Lokale ønsker om udvikling, kan dog være i modsætning til sådanne overordnede interesser – eksempelvis ønske om byudvikling udenfor byfingrene. I sådanne tilfælde kræves meget vægtige argumenter fra kommunal side og samarbejde og enighed mellem lokale aktører. Før strukturreformen i 2007 var det amterne, der som regional planmyndighed, kunne modsætte sig de lokale ønsker, mens i det nuværende plansystem, vil diskussionen være mellem kommune og nationale myndigheder. Dette ændrer dog ikke på den grundlæggende potentielle konflikt mellem lokale og regionale / nationale interesser.</p> <p>Nedlæggelse af amterne som den regionale planmyndighed giver desuden kommunerne en ny rolle som samlende planmyndighed for hele kommunens areal. Dette giver dels nye muligheder og dels nyt ansvar, idet kommunen også forventes at skulle forholde sig til regionale / nationale interesser som eksempelvis beskyttelsen af særligt værdifulde landskaber.</p>
Se mere	Roskilde-rapporten: Afsnit 5.1 ("Nordmarkskvarteret ved Jyllinge") og 5.3 ("Viby").

4. Aktiv brug af grønne og blå landskabsstrukturer i byudvikling – med omtanke	
Anbefaling	Grønne og blå landskabsstrukturer kan bruges aktivt i byudvikling, idet de kan medvirke til at skabe overordnede strukturer, fælles rum og identitet..
Baggrund	Ved udvikling af nye byområder er de overordnede strukturer af stor vigtighed – eksempelvis infrastrukturer som veje, kloakering osv. Samtidigt kan det være væsentligt at overveje, hvilke strukturer der kan være med til at skabe identitet i et nybygget område. Grønne og blå landskabsstrukturer har potentiale til at skabe identitet og fælles offentlige rum – hvad enten man anvender og udbygger eksisterende landskabsstrukturer eller etablerer nye. Omvendt kan landskabsstrukturer også virke uvedkommende og i værste tilfælde som barrierer mellem beboerne. Det er derfor væsentligt, at intentionerne med landskabsstrukturerne tydeliggøres og diskuteres og der skabes ejerskab blandt beboerne, hvis strukturerne skal bidrage til identitet og fællesskab i det nybyggede område.
Se mere	Roskilde-rapporten: afsnit 5.2 ("Trekroner").

6. Konklusion og perspektiver

FRI-LAND projektet havde til opgave at undersøge landskabets rolle i den kommunale planlægning i perioden før kommunalreformen i 2007. Formålet var at vurdere hvordan den kommunale åben land planlægning var foregået i en periode hvor hovedansvaret for området lå hos amtet, og derfor skulle det åbne land ikke primært forvaltes af kommunerne, selvom landskabet blev anvendt direkte eller indirekte som en ressource for øvrig planlægning. Der blev gennemført en komparativ analyse af åben land planlægning i Roskilde, Ringsted og Guldborgsund kommuner.

Landskabsudviklingen i de tre kommuner mellem 1950 og 2005 blev analyseret, for at illustrere udviklingen i grundlaget for åben land planlægningen i de tre kommuner. Analysen viste at der især fandt stor byvækst sted i perioden mellem 1950 og 1970 i alle tre kommuner. Samlet set blev det bebyggede areal 5 gange større i Roskilde kommune mens det blev fordoblet i Ringsted og Guldborgsund kommune (repræsenteret ved den gamle Nykøbing Falster kommune). Udviklingen i naturarealerne var også sammenfaldende. Generelt faldt antallet af vandhuller og søer drastisk men vandarealet voksede, som følge af retablering af søer og opgivelse af større lavbundsområder. Skovarealet voksede ligeledes i alle tre kommuner, blandt andet som følge af skovrejsning på tidligere landbrugsjord.

Udgangspunktet for FRI-LAND projektet var følgende to hypoteser.

Hypotese 1) Vi forventede at en kommunes placering i en storbyregion ville have stor indflydelse på dens landskabsforvaltning. Vi forventede således at storbynære kommuner ville opleve et stort pres på arealer, at efterspørgslen på rekreative muligheder ville skabe et diversitets landskab som ikke var domineret af landbrugsproduktion, men hvor der også ville være stor konkurrence om arealer til andre formål, f.eks. erhvervsudvikling i attraktive omgivelser. Omvendt forventede vi at storbyfjerne kommuner ville have en mere traditionel strategi for åbenland forvaltning hvor landbrugsinteresser ville stå stærkt og hvor benyttelses-interesser populært sagt ville blive højt prioriteret i forhold til beskyttelses-interesser. Denne hypotese blev undersøgt ved at sammenligne landskabets rolle og anvendelse i Roskilde, Ringsted og Guldborgsund kommuner, som eksempler på storbynære, ”neutrale” og storbyfjerne kommuner.

Hypotese 2) At kommunerne før de blev planmyndighed for det åbne land (fortolket som land zone og landsbyer i landzone) betragtede landskabet som en ressource der kunne udnyttes sammen med de øvrige plantemaer (f.eks. bosætning, erhvervsudvikling), men gjorde det på meget forskellig vis. Vi havde en forventning om at nogle kommuner havde en meget proaktiv og bevidst strategi om hvordan forskellige landskabsværdier bedst kunne udnyttes og at andre forholdt sig mere ubevidst til landskabet, der mest blev betragtet som en fysisk arena for andre plantemaer. FRI-LAND projektet skulle derfor afdække diversiteten i kommunernes landskabsopfattelse, sætte den i relation til øvrige planlægning og prioriteringer og belyse udviklingen i landskabsopfattelsen i perioden fra

de første kommuneplaner i begyndelsen af 1980'erne og frem til kommunesammenlægningerne i 2007. Formålet var at indhøste erfaringer så de nye kommuner ville blive godt rustet til fremtidens åben land planlægning.

Resultaterne af undersøgelsen viser at storbynærhed *indirekte* spiller en rolle for kommunernes åben land planlægning og forvaltning. Den viser sig nemlig at afspejle de store forskelle mellem kommunerne i de fysiske og socio-økonomiske rammebetingelser, som bla. kan henføres til deres beliggenhed i forhold til hovedstadsregionen. Plananalysen viser således at kommunerne i den storbyfjerne Guldborgsund kommune skal forholde sig til de udfordringer som mange periferi-kommuner står overfor: faldende befolkningstal (visse steder), en landbrugspræget erhvervssektor, lavt befolkningstæthed, problemer med at tiltrække nytillflyttere. Afstanden til hovedstadsregionen og andre større bolig- og jobmarkeder har væsentlig indflydelse på flere af disse forhold. Effekten af disse udfordringer afspejles flere steder i kommunernes åben land planlægning. Der er ikke behov for udlæg af store boligområder og kommunernes åben land planlægning er (især i 1980'erne) præget af en landbrugsdiskurs. Derudover spiller turisme en væsentlig større rolle i Guldborgsund kommune end i de to andre kommuner. Udover de store naturværdier og kyststrækninger som udgør fundamentet for turistsektoren, så afspejler turismens fremtrædende rolle i planlægningen også dens rolle som en udviklingsvej i en kommune hvor der ikke er mange andre erhvervsgrøene der kan skabe udvikling. Det er desuden symptomatisk at flere af de skift i åben land diskurs og planlægning der iagttages i den undersøgte periode indtræder senere end i de storbynære kommuner. Således blev behovet for naturplanlægning og beskyttelse af de bynære rekreative områder tidligt erkendt i Roskilde kommune, i form af planlægning af den grønne ring rundt om Roskilde. Roskilde kommunes storbynærhed betyder således at området igennem hele perioden oplever efterspørgsel på boliger, også i landzonen, og at behovet for regulering af byvækst og erhvervsudvikling er langt større. Populært sagt skulle Roskilde kommune reagere på efterspørgsel og pres mens Guldborgsund kommune skulle gøre større anstrengelser for at tiltrække erhverv og tilflyttere.

Ved at foretage undersøgelsen på niveau med de gamle kommuner som i dag udgør de tre kommuner, kunne vi desuden identificere store forskelle i åben land planlægning og forvaltning internt i de tre kommuner. Det tyder på, at det i højere grad er tale om at den *lokale* storbynærhed (eller snarere bynærhed) spiller en stor rolle, som endda kan moderere eller overskygge den regionale kontekst. Med andre ord: Der var store forskelle i de gamle kommuner der i dag udgør Roskilde og Guldborgsund kommune, hvor (gl.) Roskilde og Nykøbing Falster udgjorde et regionalt center og begge havde en mere urban præget åben land strategi, i modsætning til de øvrige gamle kommuner der ikke rummer tilsvarende større byområder. Man kan dermed sige at strukturreformen giver disse kommuner en stor udfordring i at reformulere en ny og samlet åben land strategi, når de geografiske forskelle internt i kommunen er så store.

Undersøgelsen viser også at der generelt er sket en markant udvikling i kommunernes opfattelse og forvaltning af landskabet. I mange kommuner, især de mere landbrugsprægede, var landskabet i 1980'ernes kommuneplaner omtalt som en ressource for landbruget, der i samklang med den generelle samfundsinteresse i den periode havde fortrinsret i det åbne land. Nye interesser og prioriteringer, især mht. naturbeskyttelse og udnyttelse af herlighedsværdier til friluftaktiviteter og

bosætningsstrategier, vinder indpas i de efterfølgende årtier og præger kommuneplanerne efter årtusindskiftet. Udover den generelle udvikling i samfundets landskabsopfattelse, der sætter sit præg på kommunernes åben land politik og planlægning i løbet af perioden, så kan udviklingen også forklares med det stigende ansvar som kommunerne får for landskabet, eksemplificeret ved overdragelse af landzonekompetencen i 2002. I perioden før dette var de fleste landskabsinteresser forvaltet af amterne, hvilket modvirkede en afbalanceret og koordineret kommunal strategi for det åbne land, der var afskåret fra at tage initiativer indenfor mange åben land temaer.

Resultaterne fra Ringsted kommune viser at åben land planlægningen ofte udføres fragmentarisk, med bidrag fra de enkelte dele af administrationen med forskellige planansvar. For eksempel har både sundhedsforvaltning (rekreation og folkesundhed), naturforvaltning (habitatbeskyttelse), teknik og miljø (vandindvinding) og by-og boligplanlægning (byudvidelse, infrastruktur) planopgaver der fysisk udfoldes i landskabet. Dette er ofte uproblematisk, men undersøgelsen viste at i nogle tilfælde falder enkelte planopgaver mellem forskellige sektorforvaltninger. Stiplanlægning er et eksempel på en tværgående opgave, som involverer flere instanser, og hvor der er behov for at sikre koordinering på tværs af sektorforvaltninger. Der er samtidig behov for en klar ansvarsfordeling i forhold til koordinering i planlægningsprocessen såvel som efterfølgende realisering af sådanne emner.

Undersøgelsen viste også at der var store forskelle i hvordan planlægningsprocessen blev gennemført i kommunerne. Nogle af konklusionerne drejer sig ikke udelukkende om åben land planlægning, men er af almen gyldighed. Generelt var der stor fokus på borgerinddragelse, hvilket afspejler den overordnede planlægningsdiskurs i Danmark i de seneste tre årtier. Kommuneplanerne samt organiseringen af planlægningsprocessen, med øget brug af råd og nævn med borgerdeltagelse afspejler således en udvikling der kan benævnes en overgang fra government til governance. Dette tolkes som en øget demokratisering af planlægningsprocessen. Denne proces har mange fordele og medvirker blandt andet til at sikre opbakning til planlægningen gennem medejerskab. På den anden side kan det medføre en form for parallel planproces, hvor ad-hoc nedsatte udvalg og råd med borgerdeltagelse får politisk indflydelse, som konkurrerer med den som folkevalgte byråd er sat til at varetage. I Ringsted kommune havde byrådet valgt at indskrænke indflydelsen for et lokalt udviklingsråd, for at lade politikerne træffe de endelige beslutninger. Denne udvikling viser vanskeligheden i at afbalancere borgerinddragelse i planlægningsprocessen.

På baggrund af undersøgelsens resultater er der udformet en række anbefalinger som er præsenteret i kapitel 5. Det er håbet at de vil være til inspiration for kommunernes åben land planlægning fremover. I et fremadrettet perspektiv virker det især vigtigt at kommunerne fokuserer på to opgaver, for at sikre en ensartet og koordineret åben land planlægning. For det første bør der skabes et fælles vidensniveau på landskabsområdet. Generelt videreførte mange kommuner mange af de amtslige udpegninger og strategier i forbindelse med åben land planlægningen i kommuneplan 2009.

Kommunerne har behov for at videreudvikle deres egen strategi og vidensgrundlag frem til næste kommuneplan, og her vil Landskabskarakterkortlægning og Oplevelsesværdikortlægning være to centrale metoder der kan bidrage til et ensartet beslutningsgrundlag. Yderligere bør kommunerne

sikre sektorkoordination indenfor åben land planlægning. Her vil arbejdet med vand- og naturplanerne i disse år blive vigtige tværgående aktiviteter der vil inddrage flere relevante sektorforvaltninger og kan medvirke til øget koordinering på åben land området.

7. Referencer

- Aner, L. G. (2009): Udflytninger fra København. Børnefamiliers udflytninger og bostedsvalg i et hverdagslivsperspektiv. Ph.d. afhandling. Institut for Geografi og Geologi, Københavns Universitet.
- Antrop, M. (2004): Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning* 67: 9-26.
- 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. & Søggaard, V. (1995): Landmanden og miljøet: holdninger og adfærd belyst ved en spørgeskemaundersøgelse. Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg.
- Bryant, C.R., Russwurm, L.H. & McLellan, A.G. (1982): The city's countryside – Land and its management in the rural-urban fringe. London, Longman.
- Fritzbøger, B. (2004): Det åbne lands kulturhistorie. Biofolia, Frederiksberg.
- Hansen, K. B. & Nielsen, T. S. (2005): Natur og grønne områder forebygger stress. Skov & Landskab, Frederiksberg.
- Holten-Andersen, J., Pedersen, T. N., & Christensen, H. S. (2000): Den moderne naturpolitik. Pp 18-33 in Holten-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.
- 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. Hørsholm, Statens Byggeforskningsinstitut.

Miljø- og Energiministeriet (1995): Natur- og miljøpolitisk redegørelse 1995. Miljø- og Energiministeriet, København.

Præstholm, 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.

Præstholm, S.; Busck, A. G., Kristensen, S.P.; (2008) Landskab og planlægning- analyse af kommuneplanlægningen og samspil mellem planaktører i Ringsted Kommune. CSB Working paper 16. Center for Strategisk Byforskning. Copenhagen.

Præstholm, S.; Busck, A. G., Kristensen, S.P.; (2009) Landskab og byudvikling - analyse af kommuneplanlægning og samspil mellem planaktører i Roskilde Kommune. TAPAS Working paper. Institut for Geografi og Geologi, Københavns Universitet, København.

Præstholm, S.; Kristensen, S.P.; Busck, A. G. (2010) Landskab og friluftsliv - analyse af kommuneplanlægningen og samspil mellem planaktører i Guldborgsund kommune. TAPAS Working paper. Institut for Geografi og Geologi, Københavns Universitet, København.

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

Østergård, Niels (2002). Planloven i praksis. Miljøministeriet, Landsplanafdelingen.

Østergård, N. & Witt, H. (2007). Planloven i praksis. Miljøministeriet, By- og Landsskabsstyrelsen