

& et forandret landskab en uændret planlov

Kulturlandskabet rummer i dag en række forskellige funktioner fra jordbrugsproduktion over beboelse til friluftsliv og naturforvaltning. Imidlertid er de fleste landskaber kun i begrænset grad indrettet til at tilgodese en sådan multifunktionalitet. Dette udfordrer den fysiske planlægning, som skal levere rammerne for landskabets indretning, men som samtidig selv stimulerer til funktionsopdeling.

Af Jørgen Primdahl, Lone S. Kristensen og
Kamilla Hansen Møller

Nyt landbrug – ny brug af land

For blot to til tre generationer siden var kulturlandskabet i det meste af Danmark et landbrugslandskab, og lokalsamfundet var tæt sammenvævet med landbruget både økonomisk og kulturelt. Det enkelte landbrug var multifunktionelt – der var svin og malkekvæg på stort set alle brug og foderet blev for langt størstedelen produceret på den enkelte bedrift. Landskabet derimod var ikke særlig multifunktionelt. Friluftsliv og turisme var der ikke meget af og pendling var begrænset til de helt bynære områder. Folk boede i landsbyerne og på gårdene, fordi det var her man arbejdede. Naturen var blot noget der var der, noget 'billigt skidt' som Poul Henningsen betegnede den, og hvis den blev plejet, var det som en del af den landbrugsøkonomiske drift.

I dag er meget forandret. De fleste, der bor på landet, har ikke noget med landbruget at gøre. De bor der, fordi det er et godt sted at bo, og/eller fordi prisen på boligen er fordelagtig. Det gælder for landsbyen, hvor der i dag ikke er mange, der arbejder for landbruget, og det gælder for de enkelte landbrugsejendomme. Spørger man ejere af landbrugsejendomme over 2 ha i en stor undersøgelse i Midtjylland om de primært ejer ejendommen (1) fordi det er et godt sted at bo, (2) et godt sted at producere eller (3) en 'ligelig' blanding af disse to motiver, svarer ca. to tredjedele, at de primært ejer ejendommen, fordi det er et godt sted at bo, mens mindre end 5 % henviser til produktionen som den primære grund. De resterende har blandede motiver (Primdahl og Kristensen 2011). Samtidig har det daglige friluftsliv udviklet sig. Folk går, løber og cykler ture i landskabet for fornøjelsens skyld, men infrastrukturen er de fleste steder ikke indrettet til denne form

for færdsel. Endelig har interessen for naturen ændret sig, dels som en del af et voksende friluftsliv, dels fordi naturen er presset – enten af et intensivt landbrug eller det modsatte: et ophør af driften (græsning/høslet) af ekstensive arealer som heder, overdrev, enge og strandenge. Disse arealer gror derfor til, hvis ikke der igangsættes en eller anden form for pleje. Sammenfattende betyder sådanne udviklinger, at funktioner knyttet til bosætning, friluftsliv og naturforvaltning får stigende betydning – både for samfundet generelt men også for det enkelte lokalsamfund, som presser kommunen og/eller selv tager fat med forskellige landskabsinitiativer. Drikkevandsforsyning, turisme og kulturmiljø kan også føjes til som eksempler.

"Der er behov for planlægning på en ny måde, der går videre end Planlovens mindste krav om høring."

Samlet betyder dette en stigende grad af multifunktionalitet og kompleksitet i landskabet, som ikke tilgodeses i den måde landskabet er indrettet på; et pres der ender som krav til kommunens planlægning.

Parcelhuslandsbyen stiller nye krav til et forældet landskab

Landskabet ved Lihme i det sydvestlige Salling er et godt eksempel på udviklingen i landskabet. Som det fremgår af luftbilledet fra 1952, var landskabet allerede den gang relativt åbent med landsbyen placeret i midten af et landskab domineret af dyrkede marker. Landbyen bestod af den gamle middelalderby omkring kirken og en andelslandsby opstået fra sidst i 1800-tallet omkring et vejkruds. I forgrunden ses et typisk eksempel på datidens multifunktionelle landbrug, hvor der helt sikkert både var køer og svin i staldene. Ser vi på luftbilledet fra 2009 er der kommet en tredje landsbydel til nemlig parcelhuslandsbyen. En anden vigtig ændring er, at marker er blevet større og fokuserer vi på gården i forgrunden, ser vi, at den har udviklet sig – nu fylder bygningerne betydeligt mere, og det varierede brug er ændret til en moderne økologisk malkekvægsbedrift. Derudover er landskabet overraskende uændret i sin fysiske struktur. Overraskende fordi den sociale virkelighed – og dermed landskabsfunktionerne – er helt anderledes. Derfor har der også været stor interesse for en landskabsfokuseret udviklingsplan for Lihme sogn, som beskrevet i en tidligere Byplanartikel (Nr. 1, 2010).

Kommuneplanlægningen – mellem to stole

Da strukturreformen blev gennemført i 2007 var der ingen politisk debat og dermed ingen stillingtagen til plan- og miljøområdet. Planlovens bestemmelser om indholdet i regionplanen blev med få undtagelser overført til kommuneplanen, som nu for første gang blev den centrale plan for både byen og det åbne land. Begrænsningerne for lokalplanlægningen i landbrugslandet blev opretholdt, hvilket betyder, at det i praksis ikke

er muligt at gennemføre sammenfattende lokale planer for kulturlandskabets arealanvendelse, der har juridisk bindende status. Det åbne land i kommuneplanlægningen er således i det store hele blevet en videreførelse af regionplanlægningen. Stort set alle kommuner startede da også arbejdet med deres nye kommuneplan med at klippe de forskellige udpegninger ud af regionplanen og overføre dem til kommuneplanen – på trods af at skalaforholdene var ændret.

“Der er behov for mere sammenfattende og stedsspecifikke planer.”

En af de få ændringer, der faktisk blev indført bestod i, at natur- og landskabsinteresserne blev differentieret - der kom krav om flere, meget specifikke udpegninger. Alt i alt fortsatte man en planlægning baseret på udpegninger af 'interesser' med tilhørende retningslinjer. Disse udpegninger har en vis bindende status for kommunens egen planlægning og administration, men ingen direkte konsekvenser for den enkelte ejer. Endelig har udpegningerne den funktion, at det er igennem kravene til disse at staten løbende regulerer

kommuneplanlægningens indhold. Der er tre konsekvenser af denne udvikling. Den ene er, at der kommer krav om flere og flere udpegninger efterhånden som planbehovene ændrer sig og kræver nye rammer. Dette er et problem, fordi det komplicerer den samlede plan, og fordi det gør det vanskeligt at lave en afvejning af interesserne. Planlægningen får herved karakter af lag på lag planlægning.

Den anden konsekvens er, at planlægningen for det åbne land vedbliver med at være stærkt sektoriseret og dermed i direkte modstrid med en multifunktionalitet, hvor det mere handler om, hvordan forskellige funktioner kan spille sammen og tilgodeses indenfor de samme områder. Problemet forstærkes af, at staten ikke selv har været parat til at foretage prioriteringer, f.eks. på naturområdet, hvor vi i dag reelt kun har de internationale prioriteringer (de såkaldte NATURA 2000 områder) og så resterne af de tidligere regionale udpegninger på natur- og landskabsområdet. Der mangler derfor overordnede rammer for både en mere helhedsorienteret lokal planlægning og for kommunens egne udpegninger. Hvordan kan kommunen f.eks. vide hvordan de konkrete rammer er for den fremtidige byudvikling uden statslige prioriteringer? Ifølge den nyligt (efterår 2014) offentliggjorte Naturplan Danmark vil der i 2017 – efter kommuneplanernes revision - for første gang blive offentliggjort et kort med de nationale prioriteringer; et kort der løbende vil blive udbygget og implementeret frem til 2050.

Den tredje konsekvens af det nye system er, at kommunerne er begyndt at udvikle deres egne former for lokale planer og strategier, hvori rammerne for landskabets indretning kan behandles – om



◀ **Lihme** set fra sydøst, 1952. Det Kgl. Bibliotek, Luftfotosamlingen

Nye planformer og plantilgange i det åbne land – stedet og multifunktionaliteten

Når vi argumenterer for, at der er brug for nytænkning af planlægningen i det åbne land, foreslår vi ikke samtidig, at man bør fjerne eller afmontere den eksisterende sektororienterede planlægning i det åbne land. Der er fortsat brug for en overordnet, regulerende planlægning, der kan medvirke til at beskytte og bevare natur, landskaber og arealer til landbrugsproduktion og andre specifikke formål. Erfaringerne viser dog, at kvaliteten og udviklingen af vores landområder langt fra bliver sikret gennem en sådan sektoriseret planlægning alene. Der er derfor, som det også er tilfældet i byerne, behov for en planlægning, der kan noget andet og mere.

I byerne har dette 'noget andet og noget mere' især handlet om at planlægge for udvikling af 'steder', herunder sammenhængende bydele og deres fornyelse - ofte i retning af mere sammenfattede og integrerede bymiljøer. Udover at gennemføre planer med et nyt indhold har planlægningen ofte også været ledsaget af et ønske om at lave planlægning på en ny måde nemlig gennem tidlig dialog og i et tæt samspil med borgere og andre aktører, der rækker ud over planlovens mindstekrav om høring. Fordelene ved en tidlig og tæt dialog er ikke kun, at ønsker kan identificeres og konflikter/modstand imødegås, men også at nye plandiskurser kan opstå. En sådan planlægning kaldes i planteoretiske kredse for 'Collaborative Place Making' og resultatet vil ofte være en strategi dvs. en overordnet plan, der angiver en retning for den fremtidige udvikling og identificerer en række strategiske projekter.

end det sker uden ophæng i planloven og dermed uden retlige konsekvenser. I Skive Kommune for eksempel kalder man sådanne uformelle planer for 'lokale udviklingsplaner'. Her kommer en af de få nyskabelser i det åbne lands planlægning ind i billedet, nemlig landskabskarakterkortlægningen. Denne handler om at identificere landskabelige helheder baseret på landskabets fremtrædelse. Landskabets fremtrædelse skal her forstås som en kombination af naturgrundlaget, først og fremmest den underlæggende geologi, dvs. jorden og terrænet og de menneskeskabte elementer i landskabet. Resultatet af landskabskarakterkortlægningen kan ses som det modsatte af planlovens udpegninger. Målet er således ikke at udpege særlige interesseområder, men at identificere helhederne. Landskabskarakterkortlægningen er dermed i fint samspil med Den Europæiske Landskabskonvention, der netop definerer landskabet som "et område som – det opfattes af mennesker – hvis karakter er resultatet af naturlige og/eller menneskelige faktorer påvirkning og gensidige

påvirkning". Fordi landskabsområder, identificeret gennem en landskabskarakterkortlægning udgør landskabelige helheder 'som de opfattes' af mennesker, udgør de et godt udgangspunkt for at gennemføre lokale landskabsplaner med et multifunktionelt perspektiv, der i indhold og vægtning af de enkelte funktioner varierer fra landskab til landskab. Problemet med sådanne 'mellemløbsplaner', som de er blevet kaldt i byerne (Dennis Lund, Byplan, 1, 2009) er dog, at de både er vanskelige at indpasse i kommuneplanens retningslinjer (der er baseret på sektor udpegninger) og i kommuneplanens rammer for lokalplaner, da der alligevel ikke kan laves lokalplaner for det almindelige landbrugslandskab. Baggrunden for at disse "mellemløbsplaner" i byerne kan ses som et udtryk for et øget behov for mere sammenfattede og stedsspecifikke planer, der netop kan håndtere det multifunktionelle aspekt. Efter vores opfattelse er der behov for en lignende nytænkning af planlægningen i det åbne land.

► **Lihme** set fra sydøst. Foto: Jørgen Primdahl

I det åbne land har vi på tilsvarende vis brug for en ny planlægning, der ikke alene kan håndtere konflikter mellem modstridende interesser, men også kan udvikle steder med udgangspunkt i de specifikke potentialer og udfordringer samt tilgodese de relevante funktioner i landskabet. Hvis multifunktionalitet defineres som en tilstand, hvor flere funktioner sameksisterer i det samme landskab og spiller positivt sammen (Selman 2009), ja så handler planlægningen om at formulere rammer og processer, der understøtter sådanne og sikre et positivt samspil imellem dem.

Udgangspunktet for en sådan steds- og samarbejdsbaseret planlægning må nødvendigvis være stedet (dvs. det konkrete landskab i mange tilfælde), og at de der tillægger stedet betydning inddrages i en dialog om stedet og dets fremtid. En landskabskarakterkortlægning kan som nævnt bidrage til en sådan planlægning, men den sociale helhed skal med, f.eks. lokalsamfundet i form af sogneforeninger eller lignende. At stedet defineres geografisk er dog ikke ensbetydende med, at de geografiske afgrænsninger ikke kan ændres og tilpasses undervejs i planprocessen. En anden vigtig præmis for en steds- og samarbejdsbaseret planlægning er, at 'planen' opfattes som et middel og ikke som målet i sig selv, ligesom de mere konkrete projekter, der løbende igangsættes, ikke kun ses som 'produkter' af planen, men også på forskellig vis vil medvirke til at udvikle planen. Hermed tilføjes der en handlingsorienteret og dynamisk dimension til planprocessen som ikke – eller kun svagt – understøttes af udpegninger og retningslinjer.



Kræver en steds- og samarbejdsbaseret planlægning så en modernisering af de institutionelle planrammer? Ikke nødvendigvis. Planloven, som vi tolker den, forhindrer ikke kommunerne i at lave 'mellemløbsplaner', men ofte mangler både politikere og forvaltningerne kendskab til, hvad sådanne planer kan bruges til og erfaring i, hvordan planprocesserne kan tilrettelægges og gennemføres i det åbne land, hvor rammebetingelserne ofte er væsentlig forskellige fra byernes. På to områder er der alligevel grund til at overveje, om den eksisterende planlov er hensigtsmæssig i forhold til det åbne land – det vender vi tilbage til sidst i artiklen. Først lidt om veje frem for den mere steds- og samarbejdsbaserede planlægning.

Fremtidens landskaber på dagsordenen og den kommende planlovsrevision

Som nævnt har flere kommuner de senere år gjort erfaringer med nye former for planlægning både i enkelt stående projekter rundt om i kom-

munerne og gennem målrettede programmer. Erfaringer fra et af Plan09-projekterne igangsat af Miljøministeriet omkring den første generation af kommuneplaner og fra det nyligt afsluttede forskningsprogram DIAPLAN om dialogbaseret planprojekter i det åbne land har vist, at der er stor interesse lokalt for at gennemføre sådanne udviklingsprojekter med fokus på sted og dialog (se www.diaplan.dk). Videre har det vist sig, at de før omtalte teorier omkring samarbejdsdrevne planlægning og rumlige strategier, der allerede er udviklet til anvendelse i byer og byregioner relativt let kan tilpasses til planlægning i det åbne land. Imidlertid har det også vist sig, at der mere grundlæggende er behov for at bygge en faglighed op omkring lokale planløsninger, dvs. omkring hvordan kulturlandskabets helt konkret skal indrettes i fremtiden, således at landbruget sikres udviklingsmuligheder, naturen får plads og sammenhæng, bosætning og turismen understøttes, og friluftslivet forbedres – for nu at nævne de vigtigste opgaver. I det igangværende program

'Fremtidens Landskaber' er det – først og fremmest gennem arbejdet i 13 konkrete planprojekter – netop det overordnede mål at sætte fremtidens landskab på en faglig dagsorden (se www.fremtidenslandskaber.dk).

Hvad så med udpegningerne og den hidtidige planlægning i det åbne land i forhold til de igangværende overvejelser om revision af planloven? På to områder mener vi der er behov – og samtidig gode muligheder – for forbedringer. For det første bør man overveje at reducere kravene om de mange udpegninger til færre mere integrerede prioriteringer. På natur- og landskabsområdet som helhed kunne man nøjes med én principiel udpegning, og så kunne man, hvor der er behov for særlige indsatser (udover beskyttelsen mod uønskede ændringer) specificere, hvad det handler om. I den sammenhæng ville det også være en forbedring, hvis man i planloven (og i Miljøministeriet generelt) anvendte et bredt landskabsbegreb – som i Den Europæiske Landskabskonvention som vi har citeret ovenfor, og som Danmark har underskrevet – fremfor at se landskabet som alene noget visuelt.

Det andet område, hvor der er behov for forbedringer, er i forhold til mulighederne for at regulere mere differentieret og udviklingsorienteret end planloven giver mulighed for i dag. Bynære områder, nye spredningskorridorer, særlige turisttunge områder, særligt vigtige kulturmiljøer, og

særligt intensive landbrugslokaliteter med stor koncentration af bygninger er eksempler på områder, hvor det nuværende landzonensystem ikke er særlig nyttigt, og hvor der kan være brug for en sammenfattende og bindende regulering. Én mulighed her vil være at differentiere landzonen, som det har været foreslået (se Byplan nr 5, 2006).

"Der er behov for at regulere mere differentieret og udviklingsorienteret end Planloven giver mulighed for i dag."

En anden mulighed vil være at beholde de eksisterende landzoneregler men samtidig åbne op for at disse delvist kan ophæves ved udpegning af bindende lokalplanområder. Sådanne lokalplanområder skal begrundes i et særligt planbehov og have et ophæng i en overordnet strategi for

området udvikling. Gennem sådanne lokalplanområder skal det så være muligt at formulere nye specifikke regler og rammer for den fremtidige udvikling af området. Regler skal både kunne indskrænke og udvide handlemulighederne i forhold til de eksisterende landzoneregler.

Da vores zonesystem og reglerne for lokalplaner blev formuleret omkring 1970 var det åbne land først og fremmest domineret af landbrugsmæssig anvendelse i relativ beskeden skala og med blandede familiebrug. Multifunktionelle landskaber, som vi har det i dag, og et stadig mere koncentreret og specialiseret landbrug med helt andre bygningsbehov end tidligere gør, at der efter vores mening er grund til at revidere både planpraksis og dele af planloven. ■

Referencer

Lund, D. (2009): Mellemløbsplaner – hvad er det? Byplan 1: 4-9.

Primdahl, J. og Kristensen, L.S. (2011): The farmer as a landscape manager: Management roles and change patterns in a Danish region. Geografisk Tidsskrift 111(2): 107-116.

Om forfatterne

Jørgen Primdahl er professor, Lone S. Kristensen er lektor og Kamilla Hansen Møller er forskningsfuldmægtig på Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet