Værdier i landskabsplanlægningen

Af *Jette Hansen-Møller*

Ved landskabsplanlægning forstås i det følgende den fysiske planlægning for det åbne land, som foregår i amtskommunalt regi og som overvejende omfatter landzonearealer. Denne planlægning er arealorienteret, og den har det som sit formål at udstikke retningslinier for arealernes anvendelse efter afvejning af ofte modsatrettede interesser.

Indledningsvis gennemgås kort den historiske baggrund for denne planlægning. Dernæst opridses, hvilke problemer det er, der efter anden verdenskrig har nødvendiggjort denne type planlægning som grundlag for en forståelse af, hvad det er, der anses for at være værdifuldt.
Endelig eksemplificeres det værdifulde ved en gennemgang af indholdet i den første generation af sektorplaner.

Ved at opdele planlægningen på denne måde mistede man væsentlige aspekter i forhold til sammenhængene i virkelighedens landskab. Derfor forsøger nogle amtskommuner i dag gennem såkaldt helhedsplanlægning at arbejde mere detaljeret og på tværs af sektorinteresserne med flersidig anvendelse og med større involvering af borgerne i lokalområderne.

Historiske forudsætninger for planlægningen af det åbne land.

Almindeligvis opfattes udskiftningen, som fandt sted i slutningen af syttenhundredetallet, for at være det første skridt mod den omfattende landskabsplanlægning, vi kender til i Danmark i dag. Den næste store skete med vedtagelsen af Skovforordningen af 1805 ifølge hvilken, skovene blev indgærdet og lyst fredskovpligtige. Hermed indførtes den første egentlige arealreservation til et bestemt formål i det åbne land.

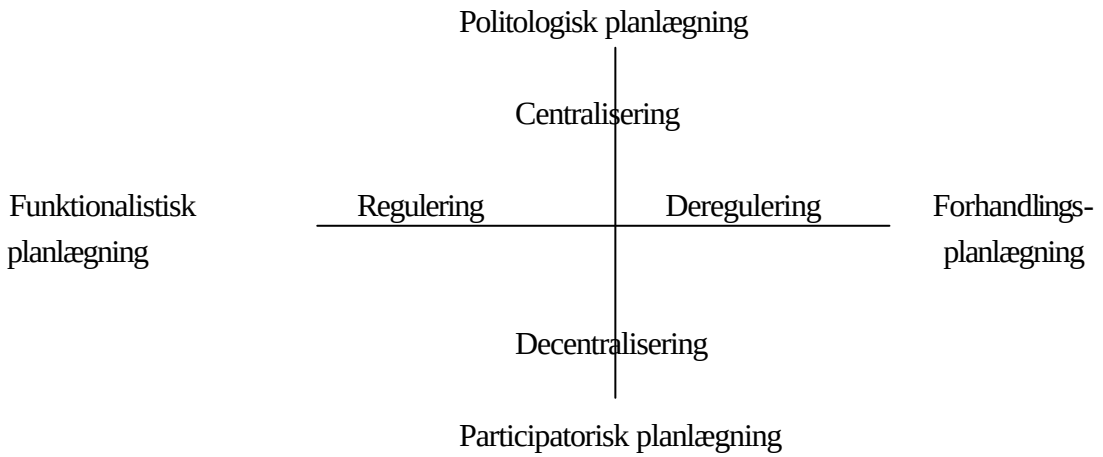
Der er to forskellige kilder til den fysiske planlægning for det åbne land i dette århundrede. Den ene, der drejer sig om planlægningens indhold, har sit udspring i et ønske om at beskytte truede natur- og kulturværdier. Den anden, der er metodisk, har rødder i byplanlægningen.

Den første naturfredningslov blev vedtaget i 1907, bl.a. fordi naturvidenskabsfolk og kunstmalere fandt hinanden i en fælles interesse for at beskytte landskabet imod de forandringer, som allerede kunne iagttages som en konsekvens af den begyndende industrialisering. Som følge af den omsiggribende byvækst og væksten i byggeriet af sommerhuse, blev det fra 1959 lovfæstet, at der skulle nedsættes Fredningsplanudvalg og iværksættes en egentlig fredningsplanlægning. I 1969 blev disse udvalg pålagt at skulle udarbejde landskabsanalyser, og i 1973 blev de såkaldte grønne tre-zonekort godkendt som det administrative grundlag for sagsbehandling i det åbne land. Ifølge disse kort blev de mest varierede landskaber, dvs. områder med ådale, søer og skove af romantisk tilsnit, anset for at være mest værdifulde og beskyttelsesværdige, mens store, ensartede dyrkede moræneflader, hedeslettelandskaber mv. blev opfattet som værende mindre betydningsfuldt. Fra 1975 fik Fredningsplanudvalgene pligt til at lave egentligt planer for beskyttelsen af det åbne land og i 1978, som et led i planlovrevisionen og ønsket om en sektorplanlægning for det åbne land, blev Fredningsplanudvalgenes opgaver overført til amtskommunerne og Hovedstadsrådet.

Sideløbende med denne udvikling vedtoges i 1938 den første lov ifølge hvilken kommuner blev pålagt at udarbejde byplaner. For at regulere byvæksten i efterkrigstiden blev der i 1969 gennemført en gennemgribende regulering af hele Danmark. Landet blev delt op i tre zoner: byzone, sommerhusområder og landzone. Fra det tidspunkt krævedes der dispensation til alle aktiviteter i landzone, som ikke enten var nødvendige for driften af landbrug, skovbrug eller fiskeri. En sådan form for regulering er enestående i internationalt perspektiv og er grundlaget for, at det intensivt udnyttede danske landskab fremtræder så ordentligt som det gør. I 1973 igangsattes en omfattende planlovreform med vedtagelsen af loven om Lands- og regionplanlægning. I 1975 kom Kommuneplanloven til og op gennem 70-erne blev der i landbrugsloven, råstofloven m.fl. givet hjemmel til at gennemføre sektorplanlægning i det åbne land. Hermed var hele det danske landskab blevet omfattet af et rammestyringssystem. Ifølge det må en kommuneplan ikke være i modstrid med bestemmelserne i regionplanen, som ikke må være i uoverensstemmelse med landsplandirektiverne. For det åbne land indebar dette system, at der blev igangsat en planlægning for fire sektorer: landbrug, råstof- og vandindvinding og fredning. I tiden derefter har nye emner trængt sig på med behov for planlægningsmæssige retningslinier som f.eks. skovrejsning, vindmøller og turisme. For at forenkle hele systemet samledes alle planlægningsbestemmelserne på alle niveauer og vedrørende alle sektorer i 1991 i én lov, Planloven, og året efter samledes alle intentionerne om naturbeskyttelse i Naturbeskyttelsesloven.

Regulering/deregulering, centralisering/decentralisering

Ud fra et teoretisk perspektiv kan værdierne bag disse former for planlægning forstås som politiske forsøg på at balancere mellem på den ene side regulering og deregulering og på den anden side mellem centralisering og decentralisering snarere end blot mellem højre og venstre.[1]



Til disse politiske attituder svarer groft set fire aktører, som deltager i planlægningsprocessen: planlæggeren, politikeren, bygherren og borgeren, og fire planlægningsmetoder: den funktionalistiske,

[1] s. 18-30 i Aunsborg, C. mfl. (1989): Kommuneplanlægning i 1990'erne. Om metodeudvikling i den kommunale planlægning. Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.

der sikrer funktionaliteten gennem offentlig regulering, forhandlingsplanlægning, hvor bygherrernes ønsker fremmes ved forhandlinger mellem denne og det offentlige, politologisk planlægning, hvor de politiske krav sikres gennem systematisering af den politiske beslutningsproces og participatorisk planlægning, hvor borgeres ønsker og behov bringes i planlægningen gennem deres deltagelse i processen

I tidens løb synes planlægningen i Danmark, at have udviklet sig fra overvejende at være funktionalistisk og politologisk til nu i højere grad at være participatorisk og bygge på forhandling.[2]

Værdi som resultat af trusler

Hele denne udvikling i lovgivningsapparatet og metoderne har dels haft til formål at styre den omfattende byudvikling, der eksploderede i 1960-erne med indflytningen fra landet og den stigende velstand, dels at imødegå de værste gener af den produktivitetsforøgelse i landbruget som den omfattende mekanisering, intensivering og specialisering efter anden Verdenskrig og senere medlemsskabet af EF resulterede i.

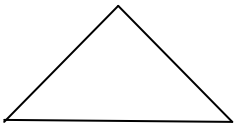
Med byvæksten voksede presset på de offentlige friarealer i byerne, ligesom der opstod et behov for i weekends og ferier at kunne besøge strand og skov og det åbne land i øvrigt. Presset på de arealer udenfor byerne, der var offentligt tilgængelige voksede dermed, samtidig med at det landskab, byboerne kom ud til, ikke mere lignede det. de havde forladt. Drømmen om et rigt varieret 50-erlandskab med forskellige afgrøder, husdyr på markerne, fugle i de levende hegn og fisk i søer og vandløb blegnede ved mødet med virkelighedens monokulturer, opdyrkede eller tilgroede enge og tilplantede strandenge. Også markveje var i stort tal blev nedlagt eller skiltet med adgang forbudt. Arealer langs kysterne var blevet privatiseret af grundejerforeninger, og der var blevet bygget bade- og bådebroer, så det sine steder var temmeligt besværligt at færdes langs strandene, hvor offentligheden ellers havde lovhjemmel til at færdes, osv. osv. Det åbne land var blevet lukket og spærret af for dem, der ikke ejede et stykke jord, og det er den type problemer og værdikonflikter, den ovenfor beskrevne planlægning havde det som sit formål at løse.

Med disse eksempler har jeg allerede løftet en del af sløret for, hvad det er, der anses for at være af værdi i planlægningen.

Visuelle, videnskabelige og funktionelle værdier

Ud fra en planlægningsmæssig synsvinkel kan der tales om tre typer af værdier: visuelle, videnskabelige og funktionelle. Strengt taget kan man sige, at de alle dybest set er visuelle, fordi den parameter, der måles med, i alle tre tilfælde beror på synet som sans, men jeg har alligevel valgt at udskille de videnskabelige og de funktionelle som særlig typer for at gøre forskellene tydeligere.

Visuel værdi



[2] Veggeland, N. (1989): “Planleggingens sirkelbevegelse”, s. 196-98, Byplan nr. 6, 1989

Videnskabelig værdi	Funktionel værdi

De visuelle værdier kan altså opfattes som overordnede, og danner, som jeg allerede har været inde på, grundlaget for fredningstankegangen inspireret af malerkunsten. Ud fra denne synsvinkel anses hovedformålet med planlægningen for handle om at beskytte det, landskabsarkitekter kalder, *landskabsbilledet*. Ud fra en æstetisk tradition forsøges et bestemt landskabsbillede bevaret uspoleret. Konsekvensen er en musealisering af bestemte visuelle aspekter som bebyggelsesmønstre, hegnsstrukturer, egnskarakteristiske samspil mellem åbne marker, levende hegn og småskove fx.

Ud fra den videnskabelige synsvinkel ønskes de elementer - naturtyper, geologiske dannelser, kulturhistoriske spor og plante- og dyrearter, som allerede er af forskningsmæssig interesse, eller som det anses for uopretteligt at miste af hensyn til vor egen overlevelse som biologiske og kulturelle individer - beskyttet.

Endelig er der de funktionelle værdier. Ud fra en sådan synsvinkel anses hovedformålet med planlægningen at være at sikre at alle de ofte modsatrettede interesser i det åbne land gives plads til at fungere optimalt og udvikle sig. Jorden anses her først og fremmest for at være en ressource - et dyrkningsmedie, der nogle steder også indeholder råstoffer, andre steder grundvand, og som samtidig skal tjene som levested for planter og dyr og som grundlag for udfoldelse af friluftsakti-viteter.

Gennem visuelle og videnskabelige registreringer af eksisterende værdier/ressourcer, aktiviteter, sammenhænge og fremtidige behov foretages funktionelle analyser og afvejninger af, hvilke arealer det vil være mest hensigtsmæssigt at udpege til hvilke formål. I den første generation af regionplaner for det åbne land blev værdierne således kategoriseret i fire sektorer: landbrug, råstofindvinding, vandindvinding og fredning, som efterfølgende blev afvejet til en samlet plan.

Landbrugsmæssig værdi

Ud fra denne synsvinkel fokuseres der først og fremmest på dyrkningssikkerhed forstået som en kombination af jordbundskvalitet og muligheden for at få markvandingstilladelse. Investeringssikkerhed forstået som en sikkerhed imod fx kommende byudvikling, større nye vejanlæg mv. var også en vigtig parameter for udpegning af, hvilke områder der var af særlig landbrugsmæssig værdi.

Råstofmæssig værdi

Indenfor råstofsektoren iværksattes en omfattende og meget detaljeret kortlægning af råstoffernes beliggenhed, omfang og kvalitet og af, på hvilke arealer der allerede forelå eksisterende gravetilladelser. Desuden blev transportafstande til markederne gjort til en væsentlig planlægningsmæssig parameter, fordi transportudgiften er den væsentlig økonomisk faktor i denne branche. På det grundlag blev de arealer udpeget, hvor der var råstoffer af særlig god kvalitet i tilpas afstand fra større byområder, hvor der kunne forventes at blive stigende behov for grus, sand og ler til byggeri af boliger og veje.

Grundvandsværdier

Vand er både nødvendigt for at drive landbrug, for industriel produktion og til boligformål. Desuden har det betydning for plante- og dyrelivet i åer, søer og moser, at grundvandstanden ikke sænkes, fordi der pumpes for meget op til menneskenes formål. Det var derfor af væsentlig betydning at undersøge grundvandsmagasinernes beliggenhed, størrelse og omfang såvel som at vurdere det fremtidige behov for vand for på det grundlag at kunne udarbejde planer for hvor mange kubikmeter vand, der kunne gives tilladelse til indvinding af pr. år i planperioden. Fordelingen blev gennemført på kommuneniveau.

Fredningsmæssig værdi

Den sidste store sektorinteresse omfatter de fredningsmæssige værdier. Denne sektor er imidlertid i splid med sig selv, fordi den både skal sørge for beskyttelse af de landskabelige værdier og sikre mulighederne for deres rekreative benyttelse. For at håndtere disse modsætninger opdeltes fredningssektoren i fire enkeltinteresser: de biologiske, de kulturhistoriske, de geologiske og landskabelige samt de friluftsmæssige.

Ud fra en biologisk synsvinkel er det væsentligste formål med planlægningen at sikre, at levestederne for planter og dyr beskyttes og eventuelt forbedre. Derfor fokuserede denne del af den fysiske planlægning på natur- og halvkulturtyper som mose, å, sø, strand, vandløv, hede, fersk eng, strandeng og skov. I disse områder blev indholdet af eksisterende sjældne og udryddelsestruede arter samt mulighederne for indvandring af arter undersøgt som grundlag for udpegning af, hvilket områder der var af særlig interesse og af interesse. På grundlag af ø-bio-geografiens teori om kerneområder og spredningskorridorer blev der efterfølgende udarbejdet planer for varetagelsen af plante- og dyrelivets interesser i fremtiden. Desuden blev der iværksat overvågning af særligt værdifulde områder, dvs. jævnlige optællinger af arterne og deres antal.

Ønsket om udpegning af særligt kulturhistorisk interessante områder skyldtes især, at mange af de forhistoriske spor, som havde overlevet i landskabet i årtusinder, forsvandt i et stigende tempo med industrialiseringen. For at sikre hvad der var tilbage, blev synlige spor i landskabet fra forhistorisk tid som gravhøje, veje, broer o lign. udpeget som beskyttelsesværdige tillige med spor fra historisk tid, dvs. fra middelalderen til 1900, hvorunder kirker og herregårde fx hører og spor fra nyere tid efter 1900 som husmandsudstykninger, andelsbevægelsens bygninger m.m.

Hvad angår geologiske og landskabelige værdier lægges der særlig vægt på de videnskabelige interesser i landskabets dannelse og de visuelle interesser i at kunne opleve uspolerede, egnskarakteristiske eller særligt sjældne landskaber.

Den sidste landskabelige værdi handler om brugen af landskabet til friluftsformål. Det kan være til ridning, spejdersport, lystfiskeri eller andre organiserede aktiviteter eller til uorganiserede gå- og cykelture til skov og strand. Det uorganiserede friluftsliv udgør langt størstedelen af antallet af aktiviteter og antallet af timer, hvor folk færdes i det åbne land. Det interessante rent planlægningsmæssigt ved disse aktiviteter er deres anvendelse at landskabet. Nogle kræver et egentligt anlæg, og hvor et sådant er tilvejebragt kan man regne med, at alle udøverne bliver indenfor dette areal. Golfbaner er et eksempel

på et sådan anlæg. I andre tilfælde er der kun behov for at kunne færdes i et område, det gælder fx vandreture, og i atter andre tilfælde er der behov for et anlæg, som danner udgangspunkt for en aktivitet i et område. Et opstaldingsanlæg for heste med ridestier i landskabet eller en primitiv teltplads for canosejlere ved en fjord kunne være eksempler på dette. Som for de øvrige fredningsinteresser samler interessen har sig også især om natur- og halvkulturtyperne, men desuden er der en særlig interesse for, at de er tilgængelige ad markveje og stier.

Afvejning af værdierne

Af ovenstående fremgår det, hvilke værdier, der har betydning for hvem, men det er også blevet iøjnefaldende, at udnyttelsen af flere af værdierne kan komme i vejen for hinanden. Man kan jo fx ikke samtidig opretholde en uspoleret bakke med en gravhøj og så grave råstofferne i bakken væk, eller samtidig opretholde landbrug på et areal og udlægget det til golfbane. Derfor er det nødvendigt at vælge, dvs. at afveje hvilken interesse, det samfundsmæssigt anses for vigtigst at tilgodese. Denne afvejning er den fysiske planlægnings største problem, for hvordan afvejes pærer mod æbler? Hvordan afvejes om det ud fra en samfundsmæssig betragtning er mest hensigtsmæssigt, at udnytte råstofressourcerne her og nu, hvor der er stort behov for dem eller beskytte en gravhøj, der har ligget her i to tusind år? Det er her planlægningen bliver til politik, og det er her æstetik kommer til at spille en vigtig rolle.

Fx udtegnes interesserne på kort i tre zoner efter en kvantitativ metode, hvor der i områder af betydning vil være få eksempler på den pågældende interesse, i områder af særlig betydning lidt flere og i områder af enestående betydning, mange. Resultatet er, at der i områder af betydning godt kan befinde sig noget af enestående betydning, men fordi der er langt til andre lignende steder, er det zoneret lavest.

Ved afvejning mellem flere forskellige interesser, kan denne form for zonering volde problemer, fordi man typisk vil bekymre sig mest om afvejningen mellem to områder af bedste kategori, mens et område at betydning i en kategori umiddelbart viger pladsen for et område af særlig betydning i en anden kategori og dermed risikerer at blive negligeret, fordi det ikke vil blive tilknyttet særlige retningslinier i fremtiden.

figur

Et ekstremt eksempel på kvantitativ afvejning mellem tre kategorier af to forskellige interesser. I praksis har kvalitative overvejelser af konsekvenserne ved afvejning af en interesse til fordel for en anden større betydning.

Naturligvis er det politiske allerede relevant, når en planlægningsproces sættes i gang. Her sættes mål for, hvad det er planen skal omfatte, men undersøgelserne af, hvad der findes af særlige værdier i landskabet indenfor denne ramme, hviler som regel på tilstræbte videnskabelige metoder, som efterfølgende danner grundlag for overvejelser over konsekvenserne af at satse på dette eller hint. Men til sidst må og skal der vælges mellem mulighederne, tages stilling til, hvad der *bør* gøres.

Det er dette valg, der betinger, at den fysiske planlægning er mere og andet end videnskab. På grundlag af registreringer og analyser på kort, må specialisterne vurdere, hvad der vil være de mest hensigtsmæssige konsekvenser af bestemte valg. Det er det, vi kalder landskabsplanlægning eller design, om man vil. Og her er det så, at samspillet mellem de videnskabeligt underbyggede værdier og de funktionelle løsningsmuligheder syntetiseres ved hjælp af en visuelt baseret metode, dvs. ved udpegning på kort af interesseområder med tilknyttede retningslinier.

Helhedsplanlægning

Ovenfor er gennemgået hvilke emner og værdier, der har dannet grundlag for den omfattende planlægning fra kyst til kyst op gennem 1980-erne, og som er enestående i vort land. Imidlertid har denne sektorisering vist sig at rumme visse problemer. Dels kan politikere og sagsbehandlere miste overblikket, fordi de er nødt til at søge og sammenholde oplysninger om de samme arealer i mange forskellige plandokumenter. Dels er det vanskeligt at håndtere og løse nye, tværgående problemer. Derfor forsøger nogle amtskommuner nu udvikle en ny plantype, som kaldes en helhedsplan. Dvs. en samlet plan, som for et delområde forsøger at løse så mange problemer som overhovedet muligt på tværs af sektorerne.

Med udgangspunkt i et ønske om, i særlig grad at håndtere vandmiljøproblemerne har Frederiksborg amt fx inddelt hele amtet i 13 vandløbsoplande, som et efter et gennemarbejdes planlægningsmæssigt med inddragelse såvel af de berørte kommuner som af lodsejere og brugerne af de åbne land i øvrigt. Denne form for planlægning er en typisk forhandlingsplanlægning, hvor landmændene er medbestemmende om, hvor der fx kan anlægges stier. Planerne er langsigtede og åbne i den forstand, at alt ikke nødvendigvis skal realiseres. Samtidig indeholder de detaljerede rammer, som kan udfyldes i takt med, at de offentlige myndigheder afsætter midler til det eller private selv påtager sig at realisere nogle af intentionerne. Det er derfor afgørende for omfanget af implementeringen af disse planer, at både ejere og brugere af arealerne involverer sig og oplever et medansvar ikke blot for, hvad der sker her og nu, men også for mulighederne i fremtidens landskab.

At undersøge og redegøre for de eksisterende værdier i landskabet og gøre sig overvejelser over konsekvenserne af nye tiltag er karakteristisk såvel for den første sektoropdelte fysiske planlægning for det åbne land som for den nye helhedsplanlægning, der nu er ved at udvikle sig. Ved enøjet at fokusere på et bestemt aspekt ad gangen for efterfølgende at afveje en sektors interesser med en andens blev vigtige sammenhænge på tværs imidlertid overset. Derfor arbejdes der nu i mere detaljeret målestok med en planlægning for alle interesser i mindre afgrænsede områder. Dette må ses som et fremskridt, hvad angår bevaring af værdierne i landskabet. Samtidig er det imidlertid ikke sådan, at vi i dag ville have været bedre stillet, hvis amterne fra begyndelsen havde benyttet sig af denne metode. At arbejde så detaljeret kræver nemlig et indgående kendskab til det pågældende landskab, og at skaffe sig et sådan kendskab tager tid. Det betyder, at der ville være gået mange år, før planerne havde set dagens lys, samtidig med at samfundsudviklingen havde haft som konsekvens, at der var sket uopretteligе forandringer i landskabet imens.

Som eksempler på planer henvises til
Hovedstadsrådet (1981):

PD 350, Forslag til sektorafvejning og regionplanmæssige retningslinier for det åbne land,
PD 351, Forslag til udpegning af jordbrugsinteresseområder,
PD 352, Forslag til udpegning af råstofinteresseområder for indvinding af sand, grus og sten,
PD 354, Forslag til udpegning af fredningsinteresseområder
PD 355, Forslag til vandindvinding og vandforsyningsstruktur.

Frederiksborg Amt, 1997, Nivå Delområdeplan