

TAPAS

Transformation of the porous landscape

PLANLÆGNING OG BYVÆKST

- planlægningens udvikling i det 20. århundrede

Sten Engelstoft
Søren Pilegaard Kristensen

Geografisk Institut, Københavns Universitet
Øster Voldgade 10, DK-1350 Copenhagen K, Denmark
+45 35 32 25 00
se@geogr.ku.dk
sp@geogr.ku.dk
www.geogr.ku.dk, www.byforskning.dk

TAPAS Working Paper 2006:01

Institute of Geography, University of Copenhagen,
Øster Voldgade 10, 1350 Copenhagen K
www.geogr.ku.dk/projects/tapas/

Planlægning og byvækst - planlægningens udvikling i det 20. århundrede

Sten Engelstoft & Søren Kristensen

To forhold i den nyere danmarkshistorie hænger uløselig sammen. På den ene side er det samfundets udvikling fra et landbrugs samfund, baseret på produktion af fødevarer til lokalt forbrug, til en moderne urbaniseret velfærdsstat, der indgår i en globaliseret verden. På den anden side er det ideen om at samfundets udvikling kan styres og planlægges. Fra middelalderen og frem til midten af det 19. århundrede ændredes samfundet og dets fysiske omgivelser sig kun lidt, men med industrialiseringens indtog i midten af 1800 tallet ændrede dette sig. Historikeren Søren Mørch taler om at det 'nye Danmark' blev til i årene mellem 1880 og 1960 (Mørch 1982). På mindre end 100 år skabtes det moderne velfærdssamfund vi kender i dag. I denne periode ændredes landet gennemgribende. Udviklingen fandt i begyndelsen sted som en næsten uafvendelig effekt af økonomisk, teknologisk og samfundsmæssig udvikling, men senere som et reguleret og delvis planlagt resultat af samfundets ønske om at styre udviklingen.

Denne tekst har flere formål. For det første skal det give en oversigt over planlægningens indhold, og funktion i samfundet. Dernæst vises det, hvordan planlægningen er opstået og har udviklet sig, som et direkte resultat af udviklingen fra et ruralt til et gennemurbaniseret industri- og servicesamfund. Et forløb fra et samfund, hvor det åbne land og naturen dominerede landskabet og hvor byerne blot optog en mindre del af arealerne, til et samfund hvor den moderne og urbaniserede livsform gennemsyrrer stort set alle forhold. Hvor grænsen mellem land og by i stadig stigende grad udviskes og hvor fritidsanvendelsen udgør en væsentlig del af det åbne lands anvendelse. Et samfund, hvor den rene, uberørte natur er truet af udviklingen og må beskyttes, f.eks. gennem etablering af særlige nationalparker.

Planlægningens samfundsmæssige funktion

Det velfærdssamfund vi kender i dag er skabt gennem en opfattelse af at den der planlægger kan styre udviklingen (jf. tekstboksen "Hvad er planlægning og hvad er planlægningens samfundsmæssige rolle").

Hvad er planlægning og hvad er planlægningens samfundsmæssige rolle

Planlægning er ofte blevet opfattet som en principielt strukturrational og værdineutral proces, der udføres af eksperter med henblik på at optimere samfundsmæssig vækst og velfærd til alles fordel. Denne opfattelse bygger på imidlertid på en opfattelse af samfundet som værende i 'harmoni' snarere end i 'konflikt'. Men er dette synspunkt rigtigt og findes der altid en teknisk og sagligt set optimal, 'bedste løsning', der tilgodeser alle samfundsgrupper (jf tekstboksen: konflikt eller harmoni).?

Selv om de nedenstående opfattelser af planlægningsbegrebet tilsyneladende er meget forskellige er der dog visse fælles karaktertræk:

- At reducere skæbnen (Poul Henningsen)
- Planlægning er fremtidsorienterede processer gennem hvilke aktøren søger at opnå kontrol med sine omgivelser for derigennem at kunne gennemføre sine intentioner (Lennart Lundquist) årstal
- Planlægning [...] er en aktivitet der skal gøre os i stand til bevidst at styre mod et resultat ude i fremtiden (Hansen & Sehested, 1999)
- Planlægning er en konkretisering af politiske afvejninger og beslutninger (Arne Gaardmand) årstal

Kun gennem rationel planlægning, kan begrænsede ressourcer udnyttes og fordeles bedst muligt. Det er derfor ikke overraskende at der er en tæt sammenhæng mellem velfærdssamfundets og planlægningens historie og udvikling, og denne udvikling afspejler samtidigt forskellige politiske opfattelser af og ønsker for samfundsudviklingen.

Planlægning ikke imidlertid ikke er et entydigt begreb. På den ene side kan planlægning opfattes som en principielt strukturrational og værdineutral proces, der udføres af eksperter med henblik på at optimere samfundsmæssig vækst og velfærd til alles fordel. På den anden side kan planlægning ses som et middel til at konkretisere politiske afvejninger og beslutninger.

Den første opfattelse bygger på en opfattelse af at samfundet er i harmoni snarere end i konflikt dvs. en ide om at det er muligt at optimere resourceforbruget til alles fælles bedste. Historiens mange eksempler på konflikter mellem interessegrupper viser imidlertid, at denne konsensusopfattelse afviger meget fra virkelighedens verden. Den engelske sociolog Simmie argumenterer således at samfundets udvikling baserer sig på en stadig kamp mellem forskellige samfundsgrupper (Simmie, 1974). Alle grupper ønsker at opnå mest mulig indflydelse og dermed den største bid af kagen. Planlægning kan altså ikke på en gang tjene alle disse gruppers interesser og den kan aldrig blive en objektiv proces, fordi kun et begrænset antal, ofte modstridende, interesser kan tilgodeses på en gang. Netop fordi planlægning tilgodeser nogle gruppers interesser frem for andres, hvilket kan opfattes som selve essensen af politik, kan den altså hverken opfattes som apolitisk eller værdineutral (jf. tekstboksen ”Konflikt eller harmoni”)

Forskellige opfattelser af planlægningens formål og relationerne mellem forskellige interessegrupper i samfundet har ført til forskellige opfattelser af hvordan planlægningen bedst udføres i praksis. Dansk plantradition bygger traditionelt på en funktionalistisk, instrumentel og målrationel tankegang, hvor embedsmanden og planlæggeren som faglige konsulenter for politikerne indtager den centrale rolle. Dvs. det er deres viden, der danner udgangspunktet for planerne. Det er en planlægningsform der viste sin styrke i forbindelse med 1960 og 70’ernes kraftige urbanisering og byernes fysiske vækst. Med 1980’erne havde behovet for planlægning imidlertid ændret sig i retning af fornyelse og omdannelse af eksisterende byområder snarere end nyetableringer, og her fik resultaterne af planlægningen ofte direkte indflydelse for den enkelte borgers dagligdag. Borgerens engagement og inddragelse blev derfor af stor betydning og planlægningen ændrede karakter fra en overordnet hierarkisk styring til netværksorienteret ledelse af en proces med deltagelse af både civilsamfundet, det offentlige og markedet der må agere i gensidig afhængighed, om end ikke nødvendigvis på lige fod og med de samme muligheder. I det følgende afsnit beskrives denne udvikling i et historisk perspektiv.

Dansk planlægnings historiske udvikling i lyset af den samfundsmæssige udvikling

Planlægningens historie i Danmark kan opdeles i tre perioder: før ca. 1925, hvor egentlige plantiltag var stærkt begrænsede; fra 1925-1970, industrisamfundets gennemslag former den danske planlægningslovgivning som vi kender den i dag, og endelig perioden efter 1970, hvor velstandsstigning og stigende mobilitet på en hidtil uset måde lægger pres på naturressourcerne. Især de to seneste af disse perioder behandles i dette kapitel.

Konflikt eller harmoni?

Sociologen Simmie (1974) argumenterer i sin bog om byplanlægningens sociologi for at samfundets udvikling baserer sig på en stadig kamp mellem forskellige samfundsgrupper, med det formål at opnå magt og dermed den bedst mulige adgang til begrænsede ressourcer. Planlægningen kan ikke på en gang tjene alle disse gruppers interesser, og planlægning kan således aldrig blive en objektiv proces fordi kun et begrænset antal interesser kan tilgodeses på en gang. Fordi planlægning tilgodeser nogle gruppers interesser frem for andres (det er selve essensen af politik) kan den altså hverken opfattes som apolitisk eller værdineutral. Planlæggeren kan således heller ikke tjene fællesskabets interesse som sådan, for i en konfliktsituation findes ikke sådan én fælles interesse.

Simmie beskriver fire forskellige former for relationer mellem individer og grupper i samfundet, nemlig på den ene side samarbejde og på den anden side konflikt, normløshed (anomie) og fremmedgjorthed (alination). Der er altså ikke nødvendigvis tale om samfundsmæssig harmoni, men snarere at forskellige samfundsgruppers kamp om ressourcerne eller evt. forskellige gruppers mangel på fællesfølelse med og ansvar over for samfundet generelt. Er denne opfattelse rigtig rejser det på længere sigt alvorlige problemer om velfærdssamfundets opretholdelse for ikke alle grupper har nødvendigvis den samme interesse i at bidrage til det.

Det er derfor interessant at se på magtfaktorerne i den fysiske planlægning (Lemberg, 1979). Dvs. hvilke muligheder har forskellige grupper for at påvirke udviklingen og er opfattelsen af en ligeværdig borgerindflydelse realistisk? Hvor stor indflydelse har f.eks. grundejere, erhvervsledere og finansieringsinstitutter, hvor stor indflydelse har politikere på forskellige niveauer og hvor meget betyder embedsværket (planlæggerne). Hvilken indflydelse har forskellige interessegrupper og græsrodsbevægelser? Og hvordan bruges denne indflydelse i den aktuelle planlægningssituation? (jf. i øvrigt tekstboksen om nationalparker)

Magtfaktorerne bag den fysiske planlægning

Ordnet efter faldende indflydelse

Hvilken type af indflydelse er der tale om?	Hvem har denne indflydelse?	Hvilke befolkningsgrupper er det?
Ejendomsret til jord og bygninger, markedsmekanismerne, produktionen	Grundejere (herunder offentlige), erhvervsledere, finansieringsinstitutter, ejendomshandlere	Erhvervslivets 'overklasse'
Politikere på statsligt, amtsligt og kommunalt niveau	Større landbrugere, direktører, ledende administratorer, tjenestemænd og funktionærer (især lærere)	Tværsnit af befolkningen med overvægt fra over og middelklassen
Offentligt ansatte administratorer (bistået af faglig ekspertise)	Ledende administratorer, tjenestemænd og funktionærer, eksperter (konsulenter o.l.)	Højere middelklasse i offentlig ansættelse
Borgerdeltagelse 'fra oven' (interesseorganisationer)	Mænd, middelaldrende, middelklasse, boligejere, mindre næringsdrivende, funktionærer, akademikere	Tværsnit af befolkningen med overvægt fra middelklassen uden for offentlig ansættelse
Borgerdeltagelse 'fra neden' (græsrodsbevægelser)	Uddannelsessøgende, brugere af sociale institutioner, lønmodtagere, småhandlende	Unge, lavere middel og arbejderklasse, bistandsklienter
Passive borgere (planlægningens 'objekter')	Ringere stillede sociale grupper, pensionister	Middel og arbejderklasse, pensionister

(efter: Lemberg, 1979)

Tidligere tiders byplanlægning var typisk inspireret af renæssancens ideer og en enevældig kongemagts muligheder for at etablere monumentale og velordnede bebyggelser. Gode eksempler er her f.eks. fæstningsbyen Fredericia og Københavns udvidelser i 1700'tallet som f.eks. Frederiks-staden. Med industrialiseringen fra midten af 1800'tallet blev byerne imidlertid præget af stadig stigende vækst, der førte til en planløs og utilfredsstillende sammenblanding af boliger og industri som f.eks. i de københavnske brokvarterer. Samtidigt blev der dog også, gennem sløjfning af

befæstningsanlæg og demarkationsterræn, skabt muligheder for offentlig planlægning, som førte til etablering af trafikanlæg som f.eks. boulevardbanen, der forbinder Hovedbanegården og Østerport station i København. Men også parker med store repræsentative bygninger etableres i denne periode, her er Statens Museum for Kunst i Østre anlæg et godt eksempel. Nogen egentlig erkendelse af at planlægning skulle opfattes som en fælles samfundsmæssig opgave var der dog ikke tale om på dette tidspunkt.

1925-1970

De økonomiske, sociale og demografiske forandringer, der fandt sted i sidste halvdel af 1800'tallet og første halvdel af 1900'tallet udgjorde de nødvendige forudsætninger for det samfund vi kender i dag. Samfundsstrukturen blev så at sige stadfæstet med grundloven af 1953 og kan karakteriseres som et velfærds- og velstandssamfund med en høj grad af indkomstudligning, hvor alle over 18 år har stemmeret men også et samfund hvor *ejendomsrettens ukrænkelighed* fastslås på linie med begrebet *almenvellets bedste* (Grundlovens §73). Det er mere end noget andet disse to begreber der kan bidrage til forståelsen af planlægningens udvikling og de politiske stridigheder der har karakteriseret den.

En forudsætning for velfærdssamfundet har været en tro på at udviklingen, gennem planlægning, har kunnet styres i en bestemt retning. Der er derfor en tæt sammenhæng mellem på den ene side udviklingen af den moderne danske velfærdsstat, og på den anden side planlægningens historie og udvikling. Dette gælder i forbindelse med samfundsplanlægningen generelt, men også hvad angår det man tidligere kaldte den fysiske planlægning; dvs. planlægning af konkrete anlæg som f.eks. boliger, infrastruktur og meget andet. I dagens Danmark kan det forekomme umuligt at se på den fysiske planlægning løsrevet fra samfundsplanlægningen som sådan, men udgangspunktet for planlægningens udvikling har først og fremmest været ønsket om at skabe orden, rationalitet og fornuft i den eksplosive ændring der fandt sted imens vores omgivelser omskabtes fra land til by, samtidigt med at en klar adskillelse mellem land og by langsom men sikkert er på vej til at blive udvisket.

Starten på moderne planlægning i Danmark dateres ofte til vedtagelsen af *Byplanloven* i 1938. Den udgjorde den første større lovgivning på området, hvor bestemmelserne var både almene og landsdækkende og som samtidigt (i det mindste principielt) gav mulighed for konkrete tiltag. Byplanloven forudsatte oprindeligt udarbejdelse af egentlige tinglyste bestemmelser for den enkelte ejendom, men i praksis blev dens væsentligste resultat at kommunerne udarbejdede såkaldte dispositionsplaner for arealernes anvendelse i bykommunerne. Dispositionsplaner var en ikke-lovbundet, uformel og foreløbig plantype (Kaufmann 1966), og måske netop af den grund blev det muligt for det offentlige at komme økonomisk helskindet fra forslag til arealreguleringer og indgreb i øvrigt, dvs. uden der kunne rettes eventuelle erstatningskrav (Gaardmand 1993). Det er karakteristisk at det er de større byer der er i fokus, fordi det var her, der i løbet af en relativt kort årrække i forbindelse med industrialiseringens byvækst, var opstået problemer der nødvendiggjorde en styring af arealanvendelsen af hensyn til almenvellet. Der var altså tale om at tilgodese et behov som var opstået i takt med at de større byer, var begyndt at vokse, især med store uplanlagte parcelhus-områder. Kommuner med mere end 1000 indbyggere havde pligt til at udarbejde en dispositionsplan. Det kom til at drejede sig om i alt ca. 230 bykommuner ud af de i alt knapt 1400 sogne- og købstadskommuner som Danmark dengang var opdelt i.

Et egentlig og systematisk planarbejde nåede imidlertid ikke at komme i gang inden besættelsen i 1940. Under og umiddelbart efter besættelsen udarbejdede en række planlægningsinteresserede

byplanteknikere imidlertid en såkaldt "Skitse til egnsplan for Storkøbenhavn", senere kendt som 'Fingerplanen' (Rasmussen, 1969) Dette dokument, der helt uden sammenligning er det internationalt bedst kendte danske bidrag der er ydet til planlægningen, må paradoksalt nok nærmest betegnes som en fremsynet ideplan udarbejdet på privat initiativ. Den er aldrig blevet officielt vedtaget af en planmyndighed og blev alene af betydning på grund af de fremsynede overordnede tanker den udtrykker. Fingerplanen byggede først og fremmest på engelske planidéer, hvor afgrænsningen af de store byer med et grønt rekreativt bælte og spredning af byvæksten til nye havebyer (i engelsk planlægning betegnet *garden-cities* og senere *new-towns*) uden for det grønne bælte og de gamle bycentre. I den danske fingerplanversion er havebyerne imidlertid erstattet af en udbygning af forstæder beliggende langs de højklassede kollektive transportlinier, først og fremmest S-togs linierne, og det grønne bælte er erstattet af grønne kiler mellem fingrene.

Ud over de strukturerende ideer der karakteriserer Fingerplanen er den især interessant fordi den udtrykker tanker om en koordineret byudvikling i et område der er dækket af flere administrative enheder. I efterkrigstiden var det nemlig blevet et problem at de større danske byer var begyndte at vokse ud over deres administrative grænser. Landets daværende administrative inddeling, der gik tilbage til 1840, byggede på en klar administrativ adskillelse mellem land og by. På den ene side mere end 1000 små sognekommuner, hvoraf mange havde færre end 1000 indbyggere og på den anden side knapt 100 købstadskommuner med de største befolkningskoncentrationer. Mange byer voksede nu på tværs af grænserne af de gamle købstadskommuner og ind i de tilstødende sognekommuner som et resultat af urbanisering og byvækst. På grund af administrative og økonomiske forskelle, skabte denne udvikling ofte problemer for disse kommunedelte og grænseoverskridende byers udvikling. Byplanloven blev derfor i årene efter 1938 suppleret med en række tiltag, herunder byudviklingsplaner der omhandlede arealernes fremtidige anvendelse til bymæssige formål eller ej. I visse tilfælde endda også vedr. anvendelse til sommerhuse. Disse tiltag kan ses som en forløber til den senere zonelovgivning.

I det hele taget er det lovgivning vedr. det offentliges muligheder for at styre arealernes udvikling og anvendelse, herunder ejerskabet til jorden, der er i fokus i årtierne efter 2. verdenskrig. Den private ejendomsret har bl.a. til følge at det er meget vanskeligt at inddrage forskellige arealer til fællesskabets bedste, da de som udgangspunkt er ejeren der bestemmer hvornår dette kan ske. Dette forhold er så grundfæstet at det stort set var umuligt at ændre og tiden var simpelthen ikke moden til indgreb i ejendomsret og fri dispositionsret, bl.a. fordi store dele af befolkningen endnu ikke havde erkendt, hvordan forholdet mellem individuelle rettigheder og hensynet til almenvellet ændrede sig i takt med stigende befolkningstæthed, samfundets stigende kompleksitet, økonomiske opgangstider og landets forandring fra et landbrugssamfund til et industri- og servicesamfund. Alt sammen forhold der skabte et stærkt øget pres på arealerne til rekreative formål og byudvikling.

Perioden var altså præget af store forandringer, og mange nye planer og plantiltag så dagens lys for at styre disse. I en oversigt over - og kritisk analyse af - den offentlige fysiske planlægning i Danmark, blev 10 forskellige plantyper med direkte relevans for arealplanlægningen og yderligere 18 andre sektorplankategorier, alle med indirekte betydning for arealernes anvendelse gennemgået. Forfatteren til oversigten, byplanprofessoren Erik Kaufmann, konkluderede bl.a. at der var behov for en *generel samle-planlov[...]* samt mere ensartede planmyndigheder (Kaufmann 1966).

Som det kan forstås var der især en række administrative problemer der trængte sig på og allerede i 1958 havde regeringen derfor igangsat et kommissionsarbejde, der skulle overveje en mere hensigtsmæssig kommunal struktur og opdeling. På grundlag af kommissionens arbejde skete der

en række frivillige kommunesammenlægninger i årene fra 1962 og frem til 1966. Hovedproblemet viste sig at være forholdet mellem købstæderne og deres forstæder. På den ene side havde købstædernes visse særrettigheder og på den anden side var forstædernes selvstændighed et problem. Endvidere var der ofte betydelige politiske og skattemæssige forskelle, hvilket i den sidste ende betød at synet på fordele og ulemper, set fra den enkelte kommunes synspunkt, langt fra altid var sammenfaldende. Problemet løstes i den sidste ende gennem en kommunalreform i 1970, der (bortset fra i København) fulgte princippet om at der skulle være en by i hver kommune. Samtidigt revideredes den amtslige inddeling således at slutresultatet blev en administrativ reform med to lokale niveauer: primærkommuner og amtskommuner, der skulle dele og være i stand til at varetage flere selvstændige opgaver end hidtil. Samlet betød reformen en ændret inddeling, hvor antallet af enheder blev reduceret fra over 1300 sogne- og købstadskommuner samt 25 amtskommuner til bare 275 primærkommuner og 14 amtskommuner (Asmussen 2003).

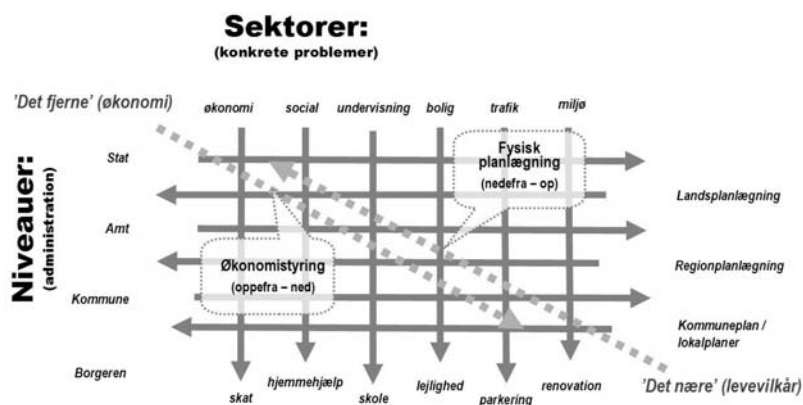
Samtidigt med kommunalreformen gennemførtes i årene 1969-75 den planlovreform, der skulle skabe orden i arealplanlægningen. Det samlede lovkompleks omfattede en række vigtige love: By og landzoneloven, Lov om lands - og regionplanlægning, Lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet og endelig Kommuneplanloven. Tilsammen danner disse love grundlaget for den rammeplanlægning for arealerne anvendelse, der stadig er gældende, og samtidigt var det 70'ernes planlovreform der indførte bestemmelser for offentlighedens deltagelse i planprocessen. Krav om borgerindflydelse var, med det øgede uddannelses- og oplysningsniveau samt ungdomsoprøret, vokset, og begrebet nærdemokrati blev i disse år indarbejdet i mange politiske partiers program. Planlovene, var på mange måder banebrydende og danner stadig grundlaget for den sammen-skrivning og forenkling af planlovene der vedtoges i 1991. Det overordnede princip bag den fysiske planlægning blev et planhierarki bestående af tre niveauer: landsplaner på nationalt niveau, regionplaner på amtsniveau samt kommuneplaner på lokalt niveau. Rammeplanlægningsprincippet betyder at planlægning på et lavereliggende niveau skal ske indenfor de rammer der udstikkes af planlægningen på et overordnet niveau. Resultatet blev et rimeligt fleksibelt system, der overlod en stor del af de daglige beslutninger til de relevante administrative enheder og undgik dobbeltarbejde og minimerede behovet for omfattende kontrolinstanser til at godkende planlægning på kommunalt og amtsligt niveau. Systemet bestod i over 30 år, og blev først radikalt ændret ved den vedtagne strukturreform der forventes gennemført i 2007.

1970 - 2002

Inden man nåede så vidt havde udviklingen af velfærdsstaten imidlertid medført en stor vækst i den offentlige sektor lige som det var blevet klart at der var betydelige problemer med at koordinere de store investeringer der fandt sted i forbindelse med den statslige sektorplanlægning. Det er den planlægning der finder sted i forbindelse med f.eks. skoler, spildevand, energiforsyning osv. og som kan have betydelig indflydelse på arealanvendelsen. Især de overordnede og langsigtede økonomiske problemer blev taget op i forbindelse med det såkaldte perspektivplanarbejde der gennemførtes i begyndelsen af 1970'erne.

De såkaldte perspektivplaner, PP1 fra 1971 og PP2 fra 1974, havde netop som hovedformål at klarlægge de fremtidige overordnede økonomiske tendenser i samfundsudviklingen i et langsigtet dvs. 12-15 årigt perspektiv. Deres fremkomst medførte en omfattende debat om hvad der egentligt var eller burde være styrende i samfundsudviklingen: økonomien eller de fysiske omgivelser, nogle beskrev debatten som en *ufrugtbar nævekamp mellem de økonomiske og fysiske planlæggere* (Munk Sørensen & Tonboe, 1982), især fordi den fysiske planlægning bl.a. som et resultat af bestemmelserne om aktiv borgerdeltagelse og medbestemmelse blev opfattet som demokratisk og vedkom-

mende, mens den overordnede økonomiske planlægning af mange blev oplevet som noget fjernt og bureaukratisk.



Figur 1. Figuren illustrerer problemerne der opstår i krydsfeltet, hvor planlægning på forskellige administrative niveauer og overordnede økonomiske hensyn mødes. På den ene side oplever borgeren, der så at sige er planlægningens objekt, at arealplanlægning (f.eks. vedtagelse af en ny lokalplan) får betydning for hverdagen. Men den samme borger har kun lidt forståelse for at den samme lokalplan, blot er resultatet af overordnede langsigtede beslutninger på et højere niveau der f.eks. skal sikre den generelle økonomiske udvikling. Der er altså tale om gensidig afhængighed på forskellige niveauer og i forskellig skala.

I løbet af 1980'erne bliver det efterhånden klart, at et af de største problemer for planlægningen var at de problemer der nu skulle løses var helt anderledes end de plansystemerne fra 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne var designet til. Hvor der dengang havde været tale om stadig vækst og øget velstand med mange nyetableringer af bl.a. store boligområder uden for de store byers kerneområder, var der nu i højere grad tale om en omstillingsproces med beskeden befolknings-tilvækst og et halveret boligbyggeri. Hvad der ikke gjorde dette lettere, var et politisk ønske om at øge decentraliseringen og styrke den lokale selvbestemmelse. De mange forskellige love bevirkede endvidere at megen planlægning blev opfattet som et tidskrævende og ineffektivt bureaukrati. Specielt havde det vist sig, at den nødvendige miljøregulering ikke opnåede tilstrækkelig effektivitet, fordi der ikke var de fornødne incitamenter til at få eventuelle miljøsyndere til at ændre adfærd. Langsomt kommer plansystemerne til at ses som irritationsmomenter og teknokratiske øvelser snarere end et effektivt hjælpemiddel (Gaardmand, 1993, Østergård 2002).³⁸⁷

Alle disse problemer søges løst med planloven fra 1991. Den markerer et forsøg på at bringe større overensstemmelse og sammenhæng mellem administrativ inddeling og planlægning. Den ny planlovs formål var på en gang at forene samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen samt at medvirke til at værne om landets miljø og natur. Mere specifikt skal planlægningen især sikre (Miljøministeriet, 1991):

- at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner
- at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber
- at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource
- at forurening af luft, vand og jord samt støjulempere forebygges
- at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet

Planloven bygger på det hidtidige princip om rammestyring, hvor de enkelte planer ikke må stride mod den overordnede planlægning. Den omfatter forskellige plantyper, hvor der skelnes mellem landsplanmæssige tiltag, regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner. Kommunerne har ansvaret for den sammenfattende kommuneplanlægning og den konkrete lokalplanlægning, regionplanmyndighederne har ansvaret for regionplanlægning og landzoneadministrationen. Endelig kan regeringen og miljøministeren påvirke processen gennem landsplanredegørelser (en slags programmerklæring på planområdet) og den decentrale planlægning gennem de såkaldte landsplandirektiver. Loven angiver regler for, hvordan de enkelte plantyper tilvejebringes og ophæves, endvidere opstiller den principper for arealmæssig zoner i hhv. byzone, landzone og sommerhusområder og endelig omfatter loven juridiske bestemmelser vedrørende tilsyn, klager, sanktioner m.v.

I forhold til de love den afløste, er der i virkeligheden ikke tale om store indholdsmæssige forandringer, men derimod en forenkling og harmonisering af den hidtidige planlovgivning. Nogle ændringer falder dog i øjnene og antyder en ændring i den ideologiske opfattelse af planlægningen. Hvor den oprindelige planreform blev gennemført under en radikalt ledet (R-V-K) regering, bliver planloven til under en konservativt ledede (K-V-R/K-V) regeringer: Individuelle hensyn styrkes, mens den overordnede styring svækkes (jf.: tekstboksen: "Planlægning og politisk proces") Således betyder ønskerne om en fortsat decentralisering og borgerinddragelse at de hidtidige offentlighedsbestemmelser udvides med nye regler om såkaldt *forudgående offentlighed*, dvs. mulighed for at offentligheden kan inddrages i planlægningen inden der udarbejdes egentlige planforslag. Endvidere afskaffede loven den statslige godkendelse af regionplanerne, således at staten i praksis kun kan gribe ind gennem et veto, og kun såfremt planerne er i modstrid mod egentlige statslige interesser. Endelig bliver hidtidige rammebestemmelser, der tidligere sikrede overensstemmelse mellem den regionale og lokale planlægning blødt op, således at der f.eks. kan udarbejdes kommuneplaner og lokalplaner der ikke er i fuld overensstemmelse med regionplanerne. Sammen med ændrede bestemmelser, der gør det lettere at etablere ikke direkte landbrugsrelaterede erhvervsvirksomheder i landzonen, samt en særlig regel gør det muligt for pensionister over 60 år at bo i deres sommerhuse hele året, svækkes entydigheden og plantypernes sammenspil. Planloven fra 1991 kan *på den ene side beskrives som afslutningen på planlovsreformens æra - og på den anden side som indledningen til en ny og ukendt epoke i planlægningens historie* (Gårdmand 1993). De kommende år skulle vise at især den anden del af dette udsagn var en meget præcis forudsigelse af hvad der rent faktisk er sket siden midten af 1990'erne.

Denne pointe illustreres tydeligt af de planlovsændringer, der blev vedtaget i 2002 (LBK nr. 883, 2004). Efter tre Socialdemokratisk ledede (S-R-CD-KRF/S-R-CD/S-R) regeringer i årene i 1993-2001 var en ny VK regering tiltrådt i 2001. Den blev bl.a. valgt på klare løfter om generelle liberaliseringer og en afskaffelse af det *statslige overformynderi*. En af den ny regerings første store lovrevisioner foregik på planlovsområdet. I den ny planlov er de væsentligste ændringer at

kommunerne har fået mere kompetence. Således blev det f.eks. nu kommunernes opgave at administrere landzonen (Landsplanafdelingen, 2001).

Planlægning og politisk proces

Hvis planlægning dybest set er en konkretisering af politiske beslutninger er det ikke overraskende at planlægningen og dens funktion i samfundet har givet anledning til betydelig politisk ideologisk debat. Det grundlæggende problem blev i udtrykt meget klart i et essay fra tiden omkring den store planlovreform med titlen Planlægnings dilemma – velfærd eller frihed (Fjord Jensen, 1966). Problemet på den ene side opnåelsen af en optimal og ligelig fordeling af velfærden på den anden side ønsket om individuel frihed.

En analyse fra Roskilde Universitetscenter (Hansen og Helberg 1979) illustrere klart denne problemstilling. Analysen ser på to store partiers, henholdsvis Socialdemokratiet og Venstre, principprogrammer og udviklingen i disse over en længere periode. Herigennem søger man at finde svaret på spørgsmålet om hvad det er for ideelle ønsker man må stille til samfundsudviklingen og dermed planlægningen ud fra et henholdsvis socialistisk og et liberalt synspunkt. De forhold der især undersøges er statens rolle, individet, fællesskabet, lighed og ulighed det kollektive i modsætning til det individuelle (herunder den private ejendomsret og en eventuel spredning af ejendomsretten), demokrati og decentralisering.

En af de interessante konflikter består i hvilket rolle staten skal spille i udviklingen. Det klassiske socialdemokratiske synspunkt er således at staten aktivt skal søge at styre i samfundsudviklingen i retning af større lighed, mens den liberale opfattelse er at staten skal tilpasse sig og skabe bedst mulige vilkår for udviklingen af det private initiativ.

Fælles for de to opfattelser er det tilsyneladende at decentralisering er en væsentlig faktor således at beslutninger der angår det enkelte menneske skal ske decentralt. Men begrebet opfattes forskelligt. Hvor den socialdemokratiske opfattelse af decentralisering især både vedrører den offentlige og den private sektor herunder arbejde og arbejdsmarkedsforhold afviser den liberale opfattelse klart styring af erhvervslivet hvorved der bliver en klar forskel hvilke befolkningsgrupper der får mest glæde af den decentrale indflydelse. På samme måde opfattes begrebet lighed forskelligt. Således er det liberale synspunkt at der skal være lighed for alle til at agere frit mens det socialdemokratiske synspunkt er at alle skal have lighed til at deltage i fælles beslutninger (jf. tekstboksen om konflikt eller harmoni).

Sammenfattende konstateres det lidt slagordsagtigt at der er tale om *decentralisering under et liberalt demokrati* kontra *lighed under demokratisk socialisme*, hvilket egentlig udmærket beskriver det førnævnte dilemma mellem frihed og velfærd.

Efter 2002

Overførslen af amtslige kontrolfunktioner til kommunerne i 2002 pegede frem mod den strukturreform som vedtoges i 2004. Selv om alle detaljer endnu ikke i skrivende stund er helt faldet på plads ligger er de overordnede konsekvenser dog klare: Amterne afskaffes og en af deres væsentligste opgave, nemlig hospitalsvæsenet, lægges over i 5 ny regioner, der reelt vil være under direkte statslig kontrol. Langt den største del af amternes hidtidige opgaver overtages imidlertid af kommunerne, hvis antal reduceres fra de hidtil 271 til 98. Af disse har ca. 50% mere end 40.000 indbyggere, ca. 40% mellem 40 og 20.000 indbyggere, mens bare 10% har et indbyggertal på mindre end 20.000 indbyggere.

Planlægningens ændrede karakter

I takt med udviklingen i diskussionen om planlægningens funktion, har også den måde og de metoder der anvendes i forbindelse med planlægning udviklet sig (jf. tekstboksen om planlægning og politisk proces). Fra at være en målrettet funktionel planlægning udført af teknikere, er der i dag snarere tale om projektstyring af en politisk proces, der involverer mange parter og som ofte har vidtrækkende konsekvenser. Nedenstående eksempel fra Høje Tåstrup kommune illustrerer dette:

Ideen om oprettelse af senior bofællesskaber opstod på et borgermøde i 1999 arrangeret af kommunen, Ældrerådet og en organisation ved navn *'Boligtrivsel i centrum'*. Seks borgergrupper blev dannet, og kommunen blev bedt om at lede efter egnede placeringsmuligheder. I Taastrup viste det sig ikke umiddelbart let at finde disse, men efter et par mislykkede forsøg udpeges fire områder, der i kommuneplanen hidtil havde været udlagt som grønne områder. De fire forslag ledsages af to lokalplanforlag. Alle områder må imidlertid, i henhold til regionplanen for Københavns Amt, ikke benyttes til tæt-lav bebyggelse, der skal placeres i såkaldte stationsnære områder. Efter møde med kommunen godkender amtet dog de fire forslag mens HUR (Hovedstadens Udviklingsråd, der på dette tidspunkt er ny regionplanmyndighed) efter høringsperioden nedlægger veto mod forslagene. Et møde mellem Kommunen og HUR fører imidlertid til en revurdering af sagen og HUR frafalder sin indsigelse.

Planforslagene påklages imidlertid til Naturklagenævnet (der er ankemyndighed) af den lokale Naturfredningsforening. Begrundelse for klagen er bestemmelserne i den gældende regionplan, samt at man principielt ikke bør anvende rekreative områder som reservearealer for byudvikling. I en strengt juridisk fortolkning, hvor regionplanens bestemmelser lægges til grund, erklærer Naturklagenævnet planforslagene for ugyldige. Efter kontakt mellem borgmesteren og formanden for HUR enes man imidlertid om, at HUR kan løse problemet gennem at udarbejde et regionplantillæg, der kan muliggøre byggeriet. I debatmaterialet, der følger forud for regionplantillægget spørger HUR dog om det nye regionplantillæg blot skal muliggøre de fire påtænkte seniorbofællesskaber i Høje-Taastrup kommune, eller om det skal gælde for tæt-lavt byggeri i hele amtet. Det ender med at HUR vedtager et regionplantillæg som gælder hele amtet. Regionplantillægget gør det i større grad muligt for kommunerne at beslutte hvilke typer bebyggelse der kan etableres hvor. Der er således tale om regionplantillæg, der er helt i overensstemmelse med den nye regerings ønsker om større lokal selvbestemmelse. Parallelt hermed udarbejder kommunen nye kommuneplantillæg og lokalplanforslag, der skal muliggøre etableringen af de ønskede senior bo-fællesskaber.

Et høringssvar fra den lokale Naturfredningsforening i forbindelse med den nye offentlighedsfase af de nye planforslag, påstuler imidlertid at der ligger fredskov på det ene af lokalplanområderne (i henhold til fredskovsforordningen fra 1805). Da der er tale om et kommunalt ejet areal med delvist selvgroet bevoksning af begrænset omfang, mener kommunen dog ikke der kan være tale om fredskov. Hvorvidt der er tale om fredskov eller ej afgøres ved en besigtigelse af en skovrider fra Københavns Statsskovsdistrikt (der er myndighed på skovområdet). Resultatet af besigtigelsen bliver at der er tale om fredskov. Denne afgørelse kan ikke påklages og hermed falder det ene lokalplanområde bort. Det andet lokalplanområde kommer med afgørelsen til at ligge inden for den skovbyggelinien på 300m som en fredskov kaster af sig (hvilket i øvrigt også gælder adskillige eksisterende enfamiliehuse). Her kan kommunen imidlertid selv dispensere for skovbyggelinien, hvilket sker, hvorefter dispensationen påklages til Naturklagenævnet af den nystartede *'Foreningen til bevarelse af grønne områder i Høje Tåstrup Kommune'*.

Nu lykkes det imidlertid et byrådsmedlem, der også sidder i amtsrådet, at få rejst en fredningssag for området. Herefter sættes lokalplanprocessen i stå (§37 forbud i henhold til Naturbeskyttelsesloven). En vurdering af fredningssagen i amtets forvaltning fører imidlertid til det resultat at den ikke kan anbefales, fordi området ikke har de nødvendige kvaliteter. Amtets politiske vurdering derimod, fører ikke overraskende (fredningen er jo rejst på politisk initiativ) til det modsatte resultat. En tilsvarende uenighed findes i Danmarks Naturfredningsforening, hvor det faglige udvalg på den ene side mener en fredningssag skal afvises, mens bestyrelsen i foreningen støtter en fredning. Denne uenighed er et udtryk for en faglig og politisk afvejning om den pågældende fredning er naturmæssigt velbegrundet eller politisk konsekvent/tjener et andet formål.

Efter en endelig besigtigelse af Fredningsnævnet afvises fredningen, hvilket fører til en offentlig polemik med beskyldninger om politisk indblanding og Fredningsnævnets afgørelse påklages til Naturklagenævnet. Her vælger man at sende sagen tilbage til Fredningsnævnet til ny behandling, hvilket reelt betyder at man pålægger nævnet at gennemføre en fredning. Hermed er, efter fem års tovtækkerier, muligheden for at placere senior bo-fællesskaber i det pågældende område endelig slået fejl og kommunen må begynde helt forfra med at finde andre placeringer.

(kilde: Interview med Claus Wilhelmsen tidligere planlægger i Høje Tåstrup Kommune, 2005)

Hovedargumenterne bag reformen har været, at man gennem en afskaffelse af amterne på den ene side kan sikre en forenkling af det lokale administrative system (jf. tekstboksen: "Planlægningens ændrede karakter") samt at det på den anden side vil bringe en lang række beslutninger tættere på borgeren, gennem at flytte en række opgaver til det kommunale niveau (se tekstboksen: "Fra målrational- til kommunikativ planlægning"). Samtidigt, og i lighed med reformen i slutningen af 1960'erne, har det været argumenteret at de kommunale enheder skulle have en vis størrelse for at varetage det øgede antal opgaver.

Fra målrational- til kommunikativ planlægning

Som det fremgår af teksten har ideen om borgerdeltagelse og demokratisering af planlægningen, spillet en betydelig rolle i dansk planlægning lige siden de store planlovreformer i 1970'erne. I sin oprindelse har ideen om at kunne planlægge imidlertid altid haft en indbygget implicit forudsætning om at der skulle være sammenhæng mellem planlægningens mål og de midler der kunne bringes i anvendelse: Såkaldt målrational planlægning, hvor målsætningerne fastsattes politisk og herefter søgtes gennemført gennem ved hjælp af specialister og gennem mere eller mindre centrale initiativer. Planlæggeren arbejdede således på vegne af borgeren og angiveligt i deres interesse.

I takt med øget borgerinddragelse og en erkendelse af at planlægningens forskellige aktører ofte har forskellige interesser, har planlægningen ændret karakter på to måder. For det første mht. offentlighedens deltagelse: Hvor denne i begyndelsen næsten udelukkende havde karakter af høringsprocedurer, har den ændret sig i retning af inddragelse af borgerne i forslagsfasen (jf. bl.a. tekstboksen om Nationalparker). For det andet og parallelt hermed, har der i en række store projekter været en tendens til at offentlige interesser og private investorer har samarbejdet i det man betegner som forhandlingsplanlægning (nogle kalder det ironisk for mahognibordsmetoden). Her kan borgerdeltagelse i sagens natur, kun vanskeligt indgå.

Den traditionelle offentlige hierarkiske organisering af planlægningen, hvor politisk valgte forsamlinger (by eller amtsråd), støttet af deres professionelle embedsmænd og teknikere, træffer beslutninger (det der på engelsk betegnes som government), fungerer kun dårligt under de nye betingelser. I dag skal den offentlige sektor i langt højere grad end tidligere fungere i samarbejde med omverdenen. Dette sker i forskellige netværk med andre offentlige institutioner og interessegrupper (på engelsk kaldes dette governance) og planlæggerens funktion i har skiftet fra at være neutral tekniker til at være projektleder i en integreret politisk proces.

I dette miljø af offentligt -privat samarbejde (på engelsk: public-private partnerships), hvor borgerdeltagelse spiller en væsentlig legitimerende rolle, bliver kommunikationen mellem parterne afgørende. Derfor har en ny form for planlægning vundet indpas: den kommunikative planlægning. I den kommunikative planlægning spiller begreber som konsensus og konflikt en afgørende rolle. Dvs. planlægningsprocessen bliver procesorienteret frem for produktorienteret. Hovedvægten i denne proces lægges på kommunikationen mellem de forskellige involverede grupper og på en styrkelse af de enkelte gruppers solidaritet (konsensusopnåelse) eller i det mindste gensidige forståelse (konfliktdæmpning), hvor idealet er en konsussøgende dialog uden dominerende magtudøvelse.

(efter: Hansen & Sehested, 1999)

Sådan som resultatet er blevet kan man imidlertid med nogen ret spørge om disse to mål, forenkling og decentralisering, reelt kan opnås på en gang. Lidt populært kunne man spørge om det i virkeligheden er 'kommunerne' og deres nærdemokrati der bliver nedlagt og antallet af 'amter' der er øget? Under alle omstændigheder er den nye struktur af væsentlig betydning for planloven: I forhold til det hidtidige system skal 12 regionplaner og 271 kommuneplaner fremover erstattes af en styrket landsplanlægning og bare 100 kommuneplaner. Endvidere indføres en ny plantype: Den regionale udviklingsplan, hvor emner som natur, miljø og rekreative formål, erhverv og turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur kan koordineres på regionalt niveau. Endelig forestiller man sig at etablere et eller flere såkaldte vækstfora i hver af regionerne.

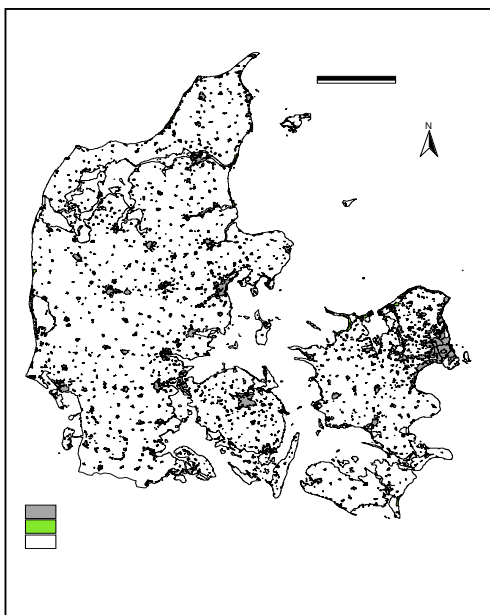
Hvordan disse vækstfora vil komme til at fungere i praksis vil tiden vise, men ideen er at de skal være et middel til at binde de regionale kommunale strategier sammen. Dette skal f.eks. ske gennem udarbejdelse af erhvervsudviklingsstrategier for henholdsvis innovation, iværksætteri, information/kommunikation og uddannelse. Endvidere er de forskellige vækstfora ansvarlige for at indstille til staten og regionen vedr. anvendelse af f.eks. EU midler. Forholdet mellem stat og kommuner bliver således i et vist omfang medieret af henholdsvis regioner og vækstfora, men ingen af disse organer har direkte demokratisk valgt repræsentation. Regionernes repræsentanter er indirekte valgt mens de enkelte vækstfora nærmest er korporative i deres sammensætning, hvor repræsentanterne udpeges af henholdsvis regionen, kommunerne, det lokale erhvervsliv, vidensinstitutioner samt arbejdsmarkeds parter og på en sådan måde at kommuner og regionernes repræsentanter er i mindretal. Man kan derfor spørge sig selv om den enkelte borger vil opleve ændringerne som positive, og det vil måske blive vanskeligt, klart at gennemskue, hvor den egentlige beslutningskompetence ligger og hvilke samfundsgrupper der reelt bliver de beslutningstagende. Det bliver spændende at følge udviklingen i de kommende år, for kun praktisk erfaring vil kunne vise om de politiske intentioner om decentralisering kommer til at slå igennem, eller om der reelt bliver tale om en centralisering og yderligere statslig styring.

Planlægning og arealforvaltning af det åbne land

De foregående afsnit har først og fremmest beskæftiget sig med på planlægning og udviklingen af denne i de bebyggede områder. Det er i denne forbindelse blevet demonstreret, at udviklingen er sket parallelt med den generelle samfundsudvikling, og som et resultat af at landbrugslandet er blevet omdannet til et moderne urbaniseret samfund, hvor arealer der bruges til byrelaterede formål udgør en stadig større og vigtigere del af den samlede arealanvendelse. Dette betyder ikke, at der ikke har været tiltag til at regulere det åbne land, tvært imod er der her sket en tilsvarende udvikling, der afspejler det urbaniserede samfunds krav til bl.a. øgede fritidsarealer.

Det åbne land uden for tæt bebyggede områder har traditionelt været reserveret til landbrugsproduktion. Denne fortrinsstilling blev stadfæstet ved opdelingen af Danmark i by-, land- og sommerhuszoner i forbindelse med de store planlovsreformer i begyndelsen af 1970'erne. I praksis var det nemlig kun landbrugserhvervet der blev tilladt i landzonen (Munch et.al., 1994; Østergård, 2002). Samtidigt blev landbrugsrelateret byggeri, med få undtagelser, den eneste anlægsvirksomhed der var tilladt i landzonen. Det åbne land har således i årtier været betragtet som landbrugssektorens domæne, og i 1960'erne og 1970'erne blev byvæksten set som en trussel, der kunne indtage den bedste landbrugsjord, som i mange århundreder har ligget tæt ved byerne.

Med zonelovgivning blev truslen om ukontrolleret vækst væsentligt reduceret og erhvervet kunne nu i ro og mag udnytte de gode tider som indfandt sig efter Danmarks medlemskab af EU i 1973. Det skulle dog vise sig at være en stakket frist, idet nye miljøkrav afløste truslen om byvækst i løbet af 1980'erne. Den skarpe opdeling af landskabet i by- og landzone, og navnlig den konsekvente håndhævelse af zonenes bestemmelser, har været afgørende for at sikre åbne landskaber som i dag kan udnyttes ikke blot til landbrug men til en række andre formål. Dette må betegnes som en af de største succeser for zonelovgivning og navnlig af stor vigtighed for et lille land som Danmark hvor der er stor efterspørgsel på arealerne.



Figur 2. Den fysiske planlægnings 3 deling af Danmark i byzone, landzone og sommerhuszone

Landbrugets fortsatte intensivering og effektivisering siden 1960'erne har haft store konsekvenser for de udyrkede rester af natur mellem markerne. I denne periode, i stil med hele det 20. århundrede, blev der drænet moser, opdyrket vedvarende græsarealer og udrettet vandløb i stor målestok (Bach et al. 2001; Ejrnæs 2000; Hartvig 2000). En ambitiøs landindvindingsplan fra 1966 fremlagde en vision for hvordan landbrugsarealet kunne udvides med yderligere 10.000 km² lavvandet areal og symboliserer kulminationen på en periode hvor industrialiseringen og moderniseringen prægede store dele af samfundet (Humlum, 1969). Planerne blev dog stoppet ved Naturfredningskommissionens betænkning i 1967. Det åbne land var dog langt hen ad vejen reserveret til landbrugsproduktion. Så dominerende var erhvervets magt, at andre former for anvendelse af landbrugsjord, såsom skovtilplantning, var direkte forbudt jvf. landbrugsloven. Dette er ikke mindst tankevækkende i lyset af skovrejsningsprogrammer der senere blev iværksat med EU-støtte i 1989, som ansporer til skovrejsning i udpegede områder.

Naturen beskyttes – og planlægges

Naturbeskyttelseslovgivningen har haft afgørende indflydelse på at ikke alle dele af landskabet er blevet opdyrket og at der i dag fortsat findes ekstensivt udnyttede arealer og områder med vild natur i det åbne land. Naturfredningsloven af 1937 er skelsættende, idet den afspejler en stigende opmærksomhed på bybefolkningens rekreative behov. Den udvidede således adgangsretten langs private kyster, tillod færdsel i offentlige skove og indførte beskyttelseslinier langs kyster (100 m. strandlinie) og skove (300 m. skovbyggelinie). Revisionen i 1937 bemyndigede desuden Danmarks Naturfredningsforening til at kunne rejse fredningssager, et privilegium som denne interesseorganisation fortsat besidder (Hald-Mortensen 2000; Holten-Andersen et al. 2000). Netop fredningsinstrumentet er et centralt element i beskyttelsen af fortidsminder og bygninger men også værdifulde naturområder. Det blev indført allerede med den første Naturfredningslov i 1917, og har siden fungeret som en måde at sikre naturperler mod kompensation til ejeren. I dag er det således

godt 6% af Danmarks areal der er beskyttet gennem en fredning. Fredninger har været afgørende for at bevare naturkvaliteter i de pågældende områder, men er i de seneste 3 årtier blevet suppleret med andre bestemmelser og reguleringer. I dag udgør § 3 i Naturbeskyttelsesloven rygraden i moderne naturbeskyttelse, idet den sikrer mange arealer mod ændringer i arealanvendelsen (Miljøministeriet 2004). I modsætning til en fredningsbestemmelse, sikrer denne paragraf dog ikke en given tilstand (f.eks. et lysåbent, afgræsset engareal), idet arealer ved naturlige successionsprocesser kan ”vokse” ind og ud af beskyttelsen. I alt er 10 % af Danmarks areal omfattet af Naturbeskyttelseslovens § 3. Tabel 1 viser udviklingen i arealkravene og områdetyper der er beskyttet af § 3. Det bemærkes at minimumsarealet er blevet reduceret i de nyere revisioner af Naturbeskyttelsesloven som således beskytter et stadigt større antal områder.

I løbet af 1980'erne blev der øget fokus på at der skulle ydes en ekstra indsats for naturen i form af naturgenopretningsprojekter. Dette kendetegnede begyndelsen på en ny epoke i dansk naturbeskyttelse, idet man erkendte at den ”passive” beskyttelse i form af § 3 i Naturbeskyttelsesloven ikke længere var tilstrækkelig, og at der skulle tages nye initiativer for at sikre naturværdierne. I løbet af perioden 1989-1999 blev der således brugt godt 1.4 mia. kr til naturgenopretning og naturforvaltning. Miljøministeriet har gennem Skov og Naturstyrelsen administreret godt 1 mia kr, mens amterne har forvaltet godt 400 mio. kr (Skov og Naturstyrelsen 1999).

Tabel 1. Udviklingen i beskyttelse af arealer omfattet af Naturbeskyttelseslovens §3 (Efter Brandt et al., 2002)

	1937	1972	1978	1984	1992	2002
Gravhøje	alle	alle	alle	alle	alle + 2m buffer	alle + 2m buffer
Andre fortidsminder					De fleste typer + 2m buffer	De fleste typer + 2m buffer
Vandløb		> 1.5 m. bredde	> 1.5 m bredde + udpegede	> 1.5 m bredde + udpegede	+2m dyrkningsfrie bræmmer	+2m dyrkningsfrie bræmmer
Søer og vandhuller		Alle naturlige søer	Alle > 1000 m ²	Alle > 500 m ²	Alle > 100 m ²	Alle > 100 m ²
Moser			> 5000 m ²	> 5000 m ²	> 2500 m ²	Alle, der ligger i forbindelse med sø
Heder				> 50000 m ²	> 2500 m ²	> 2500 m ² , alene eller sammen med andre naturarealer eller sø
Strandenge				> 30000 m ²		do.
Ferske enge					> 2500 m ²	do.
Overdrev					> 2500 m ²	do.
Sten og jorddiger					Alle diger + 2 m buffer	(overgået til museumsloven 2004)

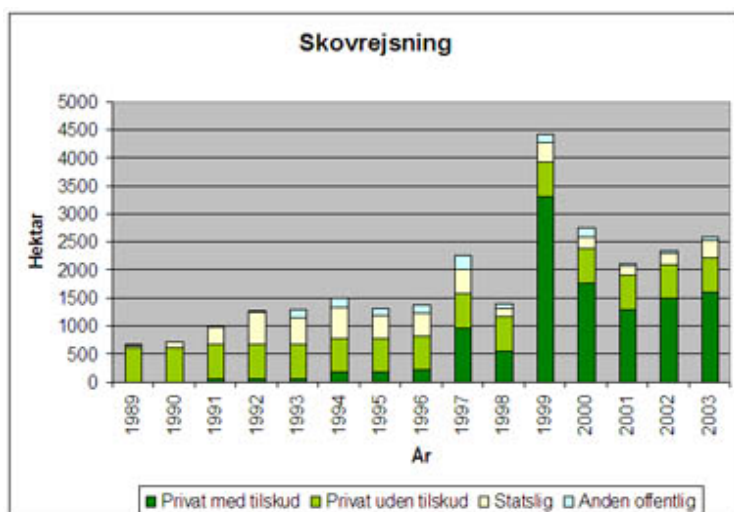
Flagskibet i naturgenopretningsprojekterne er Skjern Å naturgenopretningen, der er det største og dyreste naturgenopretningsprojekt med en udgift på 254 mio. kr samt Europas største å-genslyngningsprojekt (Miljø- og Energiministeriet 2001). Projektet blev afsluttet i 2004 efter en 5 år lang anlægsfase. Naturgenopretningsprojektet omfatter de nederste 20 km af Skjern Å samt en del af Omme Å og Gundesbøl Å. Projektområdet omfatter 2200 ha ud af de 4000 ha eng og sump, der blev afvandet i 1960'erne. Formålet med projektet var at genslynge åløbet, der var blevet udrettet i flere omgange i løbet af det 20. århundrede, og derved øge åens ”selvrensende evne”. Derved var

det håbet at begrænse tilførelsen af næringstof til Ringkøbing Fjord og forbedre forholdene for blandt andet fisk og det rige fugleliv der knytter sig til fjordområderne. Resultaterne af naturgenopretningen er allerede begyndt at vise sig, blandt andet er antallet af ynglende vandfugle arter øget fra 9 til 31 ligesom Skjern Å laksen og odderen er i fremgang. Projektet er desuden et stort trækplaster med 100.000 årlige besøgende. Kritikere hævder imidlertid at den vandrensende evne er meget overvurderet, og at den mængde næringsstoffer der opfanges er forsvindende lille set i forhold til projektets udgifter. Som i mange naturgenopretningsprojekter er det ikke kun naturvidenskabelige fakta der afgør om et projekt bør gennemføres og om resultaterne retfærdiggør investeringerne men snarere politiske overvejelser der i sidste ende afgør hvilke projekter der iværksættes. I sidste ende er det et spørgsmål om at værdisætte naturen.

Skovrejsning

I mange årtier var der forbud mod tilplantning af landbrugsjord, idet man ville sikre tilstrækkelig jord til udvidelser af landbrugsproduktionen. I slutningen af 1970'erne blev man imidlertid opmærksom på at landbrugsproduktionen var ved at blive urentabel i flere områder på grund af faldende priser på landbrugsvarer og stigende udgifter. Man forudså derfor at der kunne ske en marginalisering af landbrugsjorden i nogle områder, og et større udredningsarbejde blev foretaget for at afdække om jorden kunne anvendes til andre formål. Ud af arbejdet kom der et forslag om at skovrejsning på den urentable landbrugsjord måske kunne generere en indkomst til landmanden. Et lige så vigtigt formål var øget miljøbeskyttelse, idet man håbede at tilplantning af landbrugsjord ville beskytte grundvandsmagasinet mod nitratudvaskning og forurening med ukrudtsgifte. Skovrejsningsprogrammet blev iværksat i 1989 med det formål at fordoble skovarealet fra 12% til 25% af arealet over en trægeneration, dvs. ca 100 år (Landbrugsministeriet 1991). For at nå målet skal der årligt tilplantes 2500 ha som privat skovrejsning og et tilsvarende areal på statsejede arealer. Skovrejsningsprogrammet gennemføres som et EU støttet program, og den enkelte lodsejer kan opnå forskellige tilskud til skovrejsning (Miljø- og Energiministeriet 1999). Planlægningsmæssigt har skovrejsningsprogrammet betydet at de enkelte amter har udpeget tre typer af områder i regionplanen: 1) plus-arealer, hvor skovtilplantning tilskyndes og der kan opnås støtte, 2) neutral-områder, hvor det er tilladt at plante skov men der kan ikke opnås støtte og endeligt 3) minus-arealer hvor det som udgangspunkt ikke er tilladt at plante skov (ofte i nærheden af fredede arealer eller særligt værdifulde landskaber hvor tilplantning vil påvirke landskabet negativt). I dag prioriterer man også plantning af skov i bynære områder, idet man i stigende grad har fået øjnene op for de rekreative kvaliteter og muligheder i skovområder, som er særligt værdifulde i tætbefolkede områder (Madsen 2002).

En foreløbig evaluering af programmet i 1999 viste at der i periode 1989 til 1999 var blevet tilplantet 25.00 ha eller 50 % af det målsatte areal (se figur 5). En af grundene til det skuffende resultat var at det økonomiske incitament til skovrejsning ikke var tilstrækkeligt (Kirkebæk et al. 2000). Desuden var nogle af de betingelser der knytter sig til skovrejsningsprogrammet, især vedrørende tinglysning af fredsskovspligt på arealerne, som således ikke må anvendes til andre formål fremover, meget krævende. I 1997 blev tilskudsmulighederne forbedret, og alene i 1999 blev der tilplantet 3200 ha privatejet landbrugsjord med støtte fra skovrejsningsprogrammet. I nyere tid er der opstået en ny form for samarbejde mellem interessenter i skovrejsningsprogrammet. Således er flere myndigheder og forsyningsselskaber der er ansvarlige for drikkevandsforsyning gået sammen med kommuner og lokale landmænd for at udnytte skovrejsningsprogrammet til at sikre rent drikkevand samt øget adgang til rekreative områder.



Figur 5. Areal der er tilplantet med og uden støtte fra skovrejsningsprogrammet, 1989-2003

Nationalparker – beskyttelse versus benyttelse

På et centralt punkt adskiller den danske naturbeskyttelse sig væsentligt fra vore nabolande. I snart 30 år var det en bevidst strategi at der ikke burde udpeges nationalparker i Danmark. Der herskede en frygt for at udpegningen af enkelte "flagskibe" eller naturperler kunne fokusere både politisk bevågenhed og midler til disse områder, på bekostning af den generelle naturbeskyttelse, som i den periode var kraftigt presset af landbrugets intensivering og effektivisering. Det blev derfor besluttet at sikre en fornuftig basisbeskyttelse overalt i det åbne land, gennemført i form af naturbeskyttelseslovens bestemmelser, især § 3 som nævnt ovenfor (Naturrådet 2001). Denne beslutning blev imidlertid ændret i 2002, med igangsættelsen af 7 pilotprojekter der skulle undersøge potentialet for oprettelse af nationalparker på en række udvalgte lokaliteter (Reenberg et al. 2004). Så nu tyder det på at Danmark på det punkt inden længe vil ligge på linie med mange andre lande se tekstboksen: "Nationalparker i Danmark").



Figur 4. Områderne hvor 7 pilotprojekter for etablering af nationalparker gennemføres i perioden 2002-2005.

Nationalparker i Danmark

Arbejdet med evt. at oprette nationalparker i Danmark påbegyndtes med at etablere en række pilotprojekter. I startbrevet til disse blev det fremhævet at arbejdet skulle ske med stor grad af borgerinddragelse og lokal forankring af arbejdet. Det betød at lokalbefolkningen skulle sikres indflydelse på formen og indholdet af pilotprojekterne samt den proces der ledte frem til resultatet. Borgerinddragelse er ikke som sådan et nyt fænomen i dansk planlægning og forvaltning. Som omtalt i teksten, indgår der høringsfaser i alle planlægningsprocesser, fra lokalplaner til regionplaner, samt i forbindelse med miljøvurderinger. Indenfor naturforvaltning er borgerinddragelse også i varierende omfang, blevet anvendt, f.eks. når lokale lodsejere er gået sammen om at koordinere reetablering af åløb, læhegnspankning eller andre tiltag der går på tværs af markskel. Det er imidlertid usædvanligt at borgerinddragelse tildeles en så central placering i hele processen og specielt i alle faser, endda i den tidlige formuleringsfase hvor målsætninger og indhold for pilotprojekterne udfærdiges.

Baggrunden for den store vægt borgerdeltagelsen blev tillagt, var bl.a. de erfaringer Miljøministeriet indhøstede i slutningen af 1990'erne, hvor det blev foreslået at Vadehavet skulle udpeges som Verdensarv under UNESCO. Dette forslag blev fra lokalt hold, opfattet som meget centralistisk og top-down styret og forslaget faldt til jorden med et brag på grund af stor lokal modstand. Den efterfølgende miljøminister Hans Christian Schmidt håbede derfor med denne uddelegering af indflydelse, at kunne sikre at pilotprojekterne ville vinde gehør i lokalområderne. Ulempen ved den valgte taktik var imidlertid at der ikke blev udstukket klare retningslinier for arbejdet, samt at der manglede oplysninger om mål og midler, som senere skulle anvendes ved implementeringen af en endelig Nationalpark. Endvidere var der ikke klarhed over konsekvenserne for private lodsejere i de udpegede områder.

Alt efter temperament og ideologi kunne "det blanke papirs strategi", som processen blev døbt, betragtes som et forbilledligt eksempel på borgerinddragelse, med reel lokal indflydelse på proces og resultat, eller som et forvirret forsøg på ansvarsforflygtigelse, hvor behovet for naturbeskyttelses og nationale prioriteringer blev nedtonet, til fordel for en kompromissøgende kurs. Resultatet af borgerinddragelsen kan blandt andet aflæses i de endelige afrapporteringer af pilotprojekterne, der alle indeholder specifikke evalueringer af den forløbne proces. Metoderne der blev anvendt for at sikre borgerinddragelse i pilotprojekterne varierer en del. I Mols Bjerge indgik almindelige borgere i forskellige arbejdsgrupper i samarbejde med lokale og indkaldte eksperter. I Lille Vildmose var denne proces opdelt, så almindelige borgere fik lejlighed til at kommentere på det arbejde som en ekspertgruppe udførte. I Kongernes Nordsjælland blev der afholdt et "borgertopmøde" hvor 15.000 indbyggere blev inviteret til at deltage. Mere end 500 borgere mødte frem en lørdag, hvor der blev stemt om en række alternative forslag til nationalparkens udformning.

I forbindelse med borgerinddragelse er det fornuftigt at kigge lidt nærmere på begrebet "almindelige borgere" (jf. i øvrigt tekstboksen om "Konflikt eller harmoni"). Det viste sig flere steder at de aktive borgere der deltog i processen groft sagt kunne deles i 3 grupper: For det første personer med særinteresser (lodsejere med jord i området) dernæst medlemmer af interesseorganisationer (grønne eller det modsatte) og endelig "de halv-professionelle" dvs. ildsjæle og kværlanter med stor interesse for alle slags sager. Derimod var børnefamilier og unge underrepræsenteret i mange af projekterne. Man kan derfor med rette spørge, hvor repræsentativ den befolkning, der deltog i arbejdet, var for lokalbefolkningen. Desuden bør man spørge sig om hvor stor en indflydelse enkeltpersoner eller grupper bør have på processen. I mange af projekterne viste der sig ofte en stejl holdning hos landmænd, som frygter at fremtidige restriktioner ville kunne hæmme udviklingsmulighederne for deres bedrift. Denne gruppe udgør en meget lille andel af befolkningen, men omvendt ejer de en stor andel af arealerne. Spørgsmålet er derfor, hvordan en minoritets holdning skal afvejes mod et flertal. Nogle steder blev der stillet spørgsmålstejn ved betydningen af begrebet "lokal". Skulle en borger fra Tønder for eksempel have indflydelse på pilotprojektet i Vadehavet? Endeligt indebærer begrebet Nationalpark at der er tale om områder af national betydning og dermed af interesse for alle borgere, ikke blot dem der bor i nærområdet. Disse refleksioner kan virke banale, men dækker over store og vigtige afvejsninger, som bør tages når begrebet borgerinddragelse omsættes til konkrete aktiviteter. Dette bør endvidere kommunikeres klart og tydeligt, så det ikke er skjulte

Kursændringen skyldes en kombination af flere faktorer. I 1999 havde et OECD udvalg i en gennemgang af Danmarks miljø- og naturforvaltning peget på at vi i forhold til andre lande netop manglede større områder hvor naturens frie dynamik kunne herske. Som udløber af OECD undersøgelsen nedsatte regeringen i 2000 det såkaldte Wilhjem-udvalg, som havde til formål at udarbejde forslag for fremtidens naturforvaltning i Danmark. Wilhjem-udvalget pegede i sin endelige rapport på udpegningsen af større sammenhængende naturområder som et vigtigt instrument til at sikre større dynamik, bedre levesteder og større sammenhæng i naturen (Hald-Mortensen

2004). I 2002 blev de 7 pilotprojekter søsat. Begrundelsen for pilotprojekterne er nu bredere end de anvisninger som Wilhjem-udvalget barslede med, idet projekterne skal være lokalt definerede og udpegede (dermed ikke som resultat af en national prioritering og skal ikke følge ens standarder og kriterier) og skal rumme kultur, erhverv og rekreative interesser (dermed er naturens behov ikke automatisk grundlaget og retningsgivende for projekterne).

Sammenfatning

Planlægningens udvikling i Danmark afspejler de grundlæggende strukturelle ændringer der har fundet sted i forbindelse med de seneste 75 års samfundsudvikling: I store træk kan forløbet beskrives som et landbrugsland der er blevet til et industri- og servicesamfund. Det er et land der tidligere var domineret af landbrugets krav til naturarealernes anvendelse, og med et antal klart forskellige og afgrænsede bysamfund, hvis vækst var begrænset til de umiddelbart bynære områder, men som i dag i vidt omfang blevet transformeret til et stort bylandskab, hvor naturens funktion som produktionslandskab er aftaget, mens dens betydning som fritidslandskab for byboere, er blevet stadigt vigtigere.

Sammenholdes dette udviklingsforløb med opfattelsen af at samfundsudviklingen har været overvejende planstyret, er det derfor ikke overraskende at også fokus i planlægningen har ændret sig. Oprindeligt var der tale om en proces, hvor man primært koncentrerede sig om en rationel og effektiv etablering af nye by- og fritidsområder samt den tilhørende infrastruktur inden for særligt dertil udpegede byzoner og sommerhusområder der var klart adskilte fra landbrugets produktionsjord. I dag er der derimod tale om et fuldt urbaniseret samfund, hvor selv landbrugsproduktionen er industrialiseret. Næsten alle landets borgere lever en moderne by-livsform, hvor man, uanset hvor man bor, forventer at have adgang til alle det moderne samfunds arbejds-, service- og fritids-faciliteter og samtidigt ideelt set ønsker at leve i åbne og frie omgivelser. Med en tidligere By-og boligministers ord er vi i dag alle *bybrugere* snarere end *byboere* (metroXpress, 2004).

I et sådant samfund er presset på de tiloversblevne naturområder blevet så stort, at den sidste ægte natur nu søges bevaret gennem etablering af nationalparker. I dagens planlægning er det derfor planlægning og administration af det åbne land der især påkalder sig interesse og som kan ses som en afspejling af byområdernes behov. Den fremtidige udfordring bliver derfor at balancere det stigende pres på arealressourcerne med naturens behov for plads og uforstyrrelighed.

Referencer:

Asmussen, Ole (2003): Kommunestrukturen i historisk lys. [i:] FOKUS-NYT (Forum for kvalitet og udvikling i offentlig service nr. 24). København

Bach H., Christensen N., & Kristensen P., (2001) *Natur og Miljø 2001. Påvirkninger og tilstand*. København, Danmarks Miljøundersøgelser.

Brandt, J., Bunce, R. G. H., Howard, D. C., & Petit, S. (2002): General principles of monitoring land cover change based on two case studies in Britain and Denmark. *Landscape and Urban Planning* 62: 37-51.

Ejrnæs, R., (2000): *Agerlandets natur*. [i:] Holten-Andersen, J., Christensen, H. S., Pedersen, T. N., & Manninen, S. (eds.) *Dansk Naturpolitik - viden og vurderinger*. Naturrådet, København, 218-231.

Fjord Jensen, Johan (1966): *Homo Manipulatus. Essays omkring Radikalismen*. Gyldendal, København

Gaardmand, Arne (1993): Dansk Byplanlægning 1938-1992. Arkitektens Forlag - København.

Hansen, Knud Erik og Karina Sehested (1999): Udviklingen i planlægningens karakter - fra mål og midler til organisering og demokrati. I: Bypolitik, kvarterløft og velfærd. En antologi. SBI-rapport 321, 1999, Hørsholm

Hald-Mortensen, P., (2000): Naturens historie. [in:] Holten-Andersen, J., Christensen, H. S., Pedersen, T. N., & Manninen, S. (eds.) Dansk Naturpolitik - viden og vurderinger. Naturrådet, København, 34-49.

Hald-Mortensen, P., (2004): *Parkernes historie og forvaltningsmæssige begrundelse*. [in:] Reenberg, A., Aaby, B., Agger, P., & Christensen, P. (eds.) *Wilhelm+3 Status-konference 2004 - Nationalparker*. Naturrådet, København, 7-27.

Hartvig, P., (2000): *Ekstensivt drevne naturtyper*. [in:] Agger, P., Primdahl, J. (eds.) *Dansk Naturpolitik - viden og vurderinger*. Naturrådet, København, 232-247.

Holten-Andersen, J., Pedersen, T. N., & Christensen, H. S., (2000): *Den moderne naturpolitik*. [in:] Holten-Andersen, J., Christensen, H. S., Pedersen, T. N., & Manninen, S. (eds.) *Dansk Naturpolitik - viden og vurderinger*. Naturrådet, København, 18-33.

Kaufmann, Erik (1966): 27 slags planer. En oversigt over og en kritisk analyse af den offentlige fysiske planlægning i Danmark. Statens Byggeforsknings Institut. København.

Kirkebak M. & Thormann A., (2000): *Evaluering af den gennemførte skovrejsning 1989-1998*. København, Skov- og Naturstyrelsen, Miljø- og Energiministeriet.

Landbrugsministeriet, (1991): *Bekendtgørelse nr. 567 af 24. juli om skovtilplantning på landbrugsejendomme*. København, Landbrugsministeriet.

LBK nr 883 af 18/08/2004: Bekendtgørelse af lov om planlægning.
http://www.retsinfo.dk/_GETDOCM_/ACCN/A20040088329-REGL

Lemberg, Kaj (1979): Ideologien bag Planlovreformen i 1970'erne. I: Retfærd no 12, s.42-55. Modtryk - København

Madsen, L. M., (2002): *The Danish afforestation programme and spatial planning: new challenges*, Landscape and Urban Planning, 58, 241-254.

metroXpress (2004): Forstadsfolket rykker ind i storbyen (s.18-19). København

Miljøministeriet (1991). Planloven. Lov nr 388 af 6. juni 1991

Miljø- og Energiministeriet (1999): *Natur- og miljøpolitisk redegørelse*. København, Miljø- og Energiministeriet.

Miljø- og Energiministeriet, (2001): *Bekendtgørelse nr 633 af 25/06/2001 om offentlighedens adgang til og den rekreative udnyttelse af Skjern Å Naturprojekt*. København, Miljø- og Energiministeriet.

Miljøministeriet, (2004): *Lovbekendtgørelse nr. 884 af 18.8.2004 af lov om naturbeskyttelse*. København, Miljøministeriet.

Monrad Hansen, Jens & Niels Helberg (1979): Statsplanlægning og decentralisering. En analyse af regionplanlægningen i Danmark. Roskilde Universitetsforlag.

Munch M., Primdahl J., & Wulff H., (1994): *Det åbne lands administration*, Frederiksberg, Jordbrugsforlaget.

Munk Sørensen, Esben og Jens Chr. Tonboe (1982): Plansystemer i støbeskeen. Datakoordinering, plansamordning og fysisk planlægning. Aalborg Universitetsforlag - Aalborg.

Mørch, Søren (1982): Den nye Danmarkshistorie 1880-1960. Gyldendal.

Naturrådet, (2001, *Nationalparker i Danmark - diskussion på baggrund af udenlandske eksempler*. København, Naturrådet.

Simmie, J.M. (1974): *Cities in Conflict. The Sociology of Town Planning*. Open University, Hutchinson - London

Rasmussen, Steen Eiler (1969): *Steen Eiler rasmussens København* København. Gad, København

Reenberg A., Aaby B., Agger P., & Christensen P., (2004, *Wilhelm+3 Status-konference 2004 - Nationalparker*. København, Naturrådet.

Skov og Naturstyrelsen, (1999): *Naturforvaltning gennem 10 år - 1989 til 1998*. København, Miljø- og Energiministeriet.

Østergård N., (2002): *Planloven i praksis*. København, Miljøministeriet.