

Et århundrede med planlægning af grønne områder i Storkøbenhavn

Marts 2017



Et århundrede med planlægning af grønne områder i Storkøbenhavn

Marts 2017

Et århundrede med planlægning af grønne områder i Storkøbenhavn

Af: Henrik Vejre, Professor ved Københavns Universitet,
Landskabsarkitektur og Planlægning

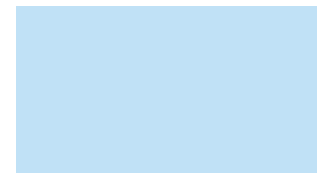
Layout: Anna Olesen
Redaktion: Marie Wiuff Kruse
Fotograf: Torben Nielsen
Oplag: 300
Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S

© 2017 Kraks Fond Byforskning
Kraks Fond Byforskning
Frederiksholms Kanal 30
1220 København K.

Direktør: Lars Pico Geerdsen

Kraksfond@kraksfond.dk
www.kraksfondbyforskning.dk

Kraks Fond Byforsknings publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Kraks Fond Byforsknings publikationer, bedes sendt til forskningsenheden.



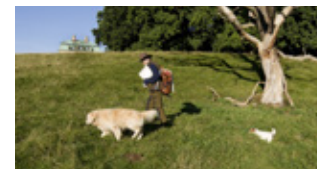
Opsummering og hovedresultater

Side 7



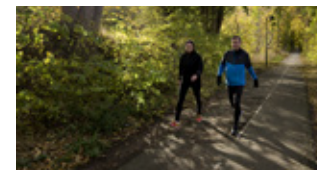
Kapitel 01

Optakt til en grøn planlægning i Storkøbenhavn
Side 16



Kapitel 02

Fredning og fredningsplanlægning 1928-1947
Side 20



Kapitel 03

Fingerplan og byplaner 1947-1970
Side 26



Kapitel 04

Regionplanlægningen – de grønne strukturer fastfryses
Side 32



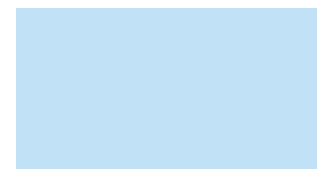
Kapitel 05

Søllerød Kommune – byplanlægning gennem fredning
Side 38



Kapitel 06

Beslutningen om Vestskoven – det store, grønne velfærdsprojekt
Side 46



Litteratur

Side 55



Opsummering

Opsummering

I dette temahæfte kigger vi på den fysiske planlægnings rolle og effekter og analyserer de planlægningsmæssige og dertil hørende juridiske og forvaltningsmæssige virkemidler, der fra det tyvende århundredes begyndelse har sikret befolkningen adgang til grønne områder.

Hovedvægten i analysen er lagt på perioden fra midten af 1930'erne til i dag. I denne periode bliver der for alvor sat fokus på at formulere en sammenfattende fysisk planlægning for hele det storkøbenhavnske område – og planindsatsen fra de enkelte kommuner bliver udvidet til regionalt og nationalt niveau.

Adgang til grønne områder er af stor betydning for bybefolkningens velfærd og sundhed. Derudover spiller byernes grønne områder en væsentlig rolle i klimasikringen og sikringen af den biologiske mangfoldighed samt i bevarelsen af landskabelige og kulturelle værdier.

Sammenlignet med andre metropoler i verden er Storkøbenhavn begunstiget af relativt omfattende grønne områder, skove og åbne landskaber i tæt tilknytning til de beboede områder. Dette til trods for, at Københavnsområdet rummer meget få områder, der er umulige at bebygge. Mange andre byer spreder sig i områder med fx bjerge og vådområder, der er meget vanskelige at bebygge, og som derfor får lov til at ligge som grønne områder. I Københavnsområdet kræver sikringen af de grønne områder derimod aktiv indgriben fra det offentliges side, ofte understøttet af private initiativer.

Historien om sikringen af grønne områder og åbne landskaber i og omkring Storkøbenhavn går langt tilbage. I løbet af det tyvende århundrede opstår der således en høj grad af konsensus om behovet for at sikre rekreative områder til den hastigt voksende befolkning, og gennem

forskellige politiske og administrative regimer (med varierende lovgivningsmæssige rammer for arealforvaltning og fysisk planlægning) bliver der arbejdet med etableringen af det store antal velfungerende, rekreative områder, vi kender i dag. En høj grad af kontinuitet i arbejdet med grønne områder ligger til grund for den nuværende forsyning med rekreative områder. Denne kontinuitet har været opretholdt gennem det meste af et århundrede.

Indsatsen for en overordnet grøn planlægning i det storkøbenhavnske område tager på mange måder afsæt i den københavnske parkplanlægning, der bliver udfoldet i de første årtier af det tyvende århundrede. I denne periode bliver Københavns Kommunes bebyggede areal udvidet betragteligt med de store indlemmelser af nabosognene i 1901. Det lykkes imidlertid at friholde parker og parkbælter i de nye forstæder. Parkerne ligger hovedsageligt i områder, der alligevel ikke er velegnede til bebyggelse, men danner præcedens, da en plan for hele det storkøbenhavnske område skal udfoldes. Dette beskrives nærmere i kapitel 2.

Den egentlige regionale planlægning for sammenhængende grønne områder tager afsæt i Den Grønne Betænkning, der bliver offentliggjort i 1936. Fra 1938 implementerer man betænkningens visioner om fredning af områder med stor rekreativ betydning og binder dem sammen ved hjælp af et rekreativt stinet. Dette arbejde gennemgås i kapitel 3. Fredningsarbejdet viser sig nyttigt i den nordlige del af Storkøbenhavn. Her passer de store kulturhistoriske og landskabelige kvaliteter fint til fredningslovgivningens formålsparagraf, og store landskabelige og rekreative værdier kan sikres. Anderledes forholder det sig med den flade, skovløse Københavns Vestegn, der i efterkrigstiden er genstand for den væsentligste byudvikling omkring Storkøbenhavn.

Med afsæt i Fingerplanen fra 1947 indledes et omfattende arbejde med at sikre grønne områder på Vestegnen. De væsentligste områder er de såkaldte grønne kiler, der skal adskille Vestegnens byfingre. Udfordringen er at sikre større grønne områder i et lovgivningsmæssigt og planlægningsmæssigt tomrum – i en situation, hvor Storkøbenhavns vækst overgår alt, man hidtil har erfaret.

I kapitel 4 ser vi overordnet på 1950'ernes og 1960'ernes planlægning, der er præget af en hastig byvækst og mangelfuld lovgivning. I kapitel 5 analyserer vi regionplanlægningens tidsalder, der indebærer en afgørende sikring af de grønne områder. Planlægningen giver helt nye redskaber til myndighedernes arbejde med de grønne områder. Gennem generationer af kommune- og regionplaner opnår man efterhånden en fastfrysning af grænserne mellem det bebyggede og det åbne land. Bevidstheden om værdien af de grønne områder stiger, og med den sidste regionplan for hovedstaden i 2005 er de grønne områder ophøjet til at være afgørende for vækst og beskæftigelse i Storkøbenhavn. I kapitel 6 og 7 giver vi eksempler på henholdsvis fredningsplanlægningen og den mere projektorienterede planlægning – henholdsvis i Søllerød Kommune og i forbindelse med Vestsikoven.

Analyserne er baseret på en historisk analyse af dokumenter, herunder planer, betænkninger, love og arkivmateriale samt anden litteratur om den storkøbenhavnske planlægning.

Temahæftet er skrevet af Henrik Vejre, Københavns Universitet. Til kapitel 6 har Caspar Christiansen, Frederiksberg Stadsarkiv, Morten Chr. Richard, Rudersdal Museer, og Jon Voss, Rudersdal Kommune, bidraget, og til kapitel 7 har Lene Skodborg og Bo Fritzboeger, Københavns Universitet, bidraget.



Hovedresultater

Kontinuitet i planlægningen

I det meste af et århundrede har den storkøbenhavnske fysiske planlægning været båret af en høj grad af kontinuitet. Kontinuiteten har været sikret gennem de personer, der har været involveret i planlægningen, samt gennem udvikling og fastholdelse af centrale planprincipper og ledemotiver. Dertil kommer en høj grad af professionalismisme i planlæggerkredse, der afspejler sig i udformningen af plan-dokumenter.

Flere eksempler på kontinuitet i personkredsen kan fremhæves. Olaf Forchhammer var medvirkende til København Kommunes byplanlægning i den første halvdel af det tyvende århundrede, herunder parkplanlægningen. Forchhammer var hovedforfatter til den epokegørende Grønne Betænkning fra 1936 om arealer til be-

folkningens friluftsliv. Samme år blev han Københavns Stadsingeniør. Han var med sæde i Det Grønne Udvalg selv med til at virkeliggøre Den Grønne Betænkning's intentioner gennem 1930'erne og 1940'erne. Han skrev endvidere et omfattende indlæg i Fingerplanen fra 1947.

Den gruppe, der udarbejdede Fingerplanen mellem 1945 og 1947, bestod af meget unge planlæggere under ledelse af Peter Bredsdorff. Gruppens medlemmer kom hver især til at arbejde med fysisk planlægning i de næste mange årtier. Bredsdorff selv blev sammen med flere andre ansat i Boligministeriet, der stod for udarbejdelsen af de partielle byplaner i 1950'erne. Bredsdorff udførte senere omfattende byplanlægning i blandt andet Birkerød og København. Poul Lyager var udlånt til Fingerplanteamet af Københavns Kommune, vendte tilbage hertil og prægede den københavnske planlægning i årtier.

Planprincippet om at udpege grønne områder som det første skridt i enhver byudvikling var Olaf Forchhammers kongstanke og fint udfoldet i Den Grønne Betænkning, fredningsplanerne og Fingerplanen. Det er et princip, der senere er fulgt i mange storkøbenhavnske planer som fx Køge Bugt Planen, planen for Trekroner ved Roskilde, og som videreføres i de nye byer i Frederikssundfingeren, fx i den nye by Vinge.

Selve fingermotivet, der som ledemotiv i den storkøbenhavnske planlægning reelt har været uantastet siden 1947, er også et væsentligt element i kontinuiteten. Motivets svagheder til trods, og til trods for angreb på princippet i 1950'erne og 1960'erne og Københavns Kommunes planer i 1960'erne, har det overlevet voldsomme ændringer i planernes forudsætninger.

Med fredningslovgivning, fredningsplanlægning og Statsministeriets aktive indsats i 1937-1950 indledtes en tradition. Traditionen søgtes videreført med Fingerplanen og byplanlægningen gennem 1950'erne og 1960'erne. I 1970'erne tog den moderne planlov over med region- og kommuneplaner. Endelig overtog staten igen det overordnede ansvar i 2007 med de moderne Fingerplaner, der retligt blev udformet som landsplandirektiver.

Samlet set repræsenterer alle disse forhold en enestående kontinuitet.

Accept af overordnet styring

Siden 1930'erne har der været en generel accept af, at flere og højere myndighedsniveauer skal inddrages i planlægningen af grønne områder, i tilfælde hvor lokale myndigheder ikke magter opgaven, eller hvor regionale og statslige interesser vejer så tungt, at myndigheder må intervenere i kommunernes planlægning.

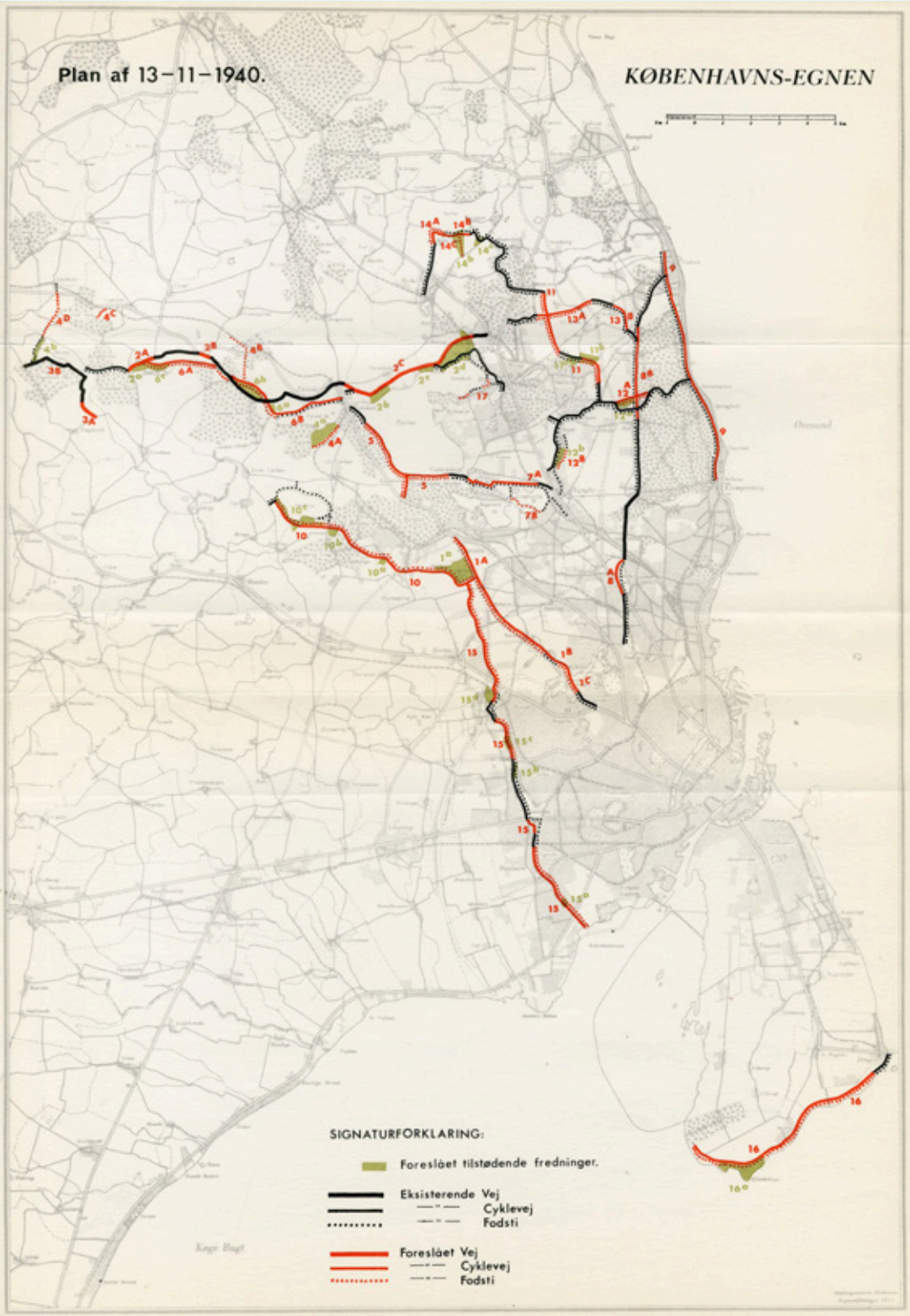
Ikke mindst accepten af at staten i Københavnsområdet skal spille en væsentlig rolle i sikringen af de grønne områder er bemærkelsesværdig. Staten har ledet fredningsplanlægningen, godkendt byud-

viklingsplaner og region- og kommuneplaner. Staten har også ledet udførelsen af konkrete projekter – fx inddæmningen af Vestamager, anlæggelsen af Vestskoven og Køge Bugt Strandpark.

Finansieringen af fredningsindsatsen og de store projekter udtrykker også det ansvar for lokale grønne områder, som højere instanser har taget. Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt og staten har løbende bidraget til fredningserstatninger og konkrete projekter som fx Vestskoven. Dette var ud fra den klare erkendelse, at det også ville komme fx Københavns Kommunes borgere til gavn, at der blev fredet områder i Nordeggen og plantet skov på Vestegnen.

Tolv forsider fra planer gennem 90 år vidner om kontinuiteten i planlægningen af det Storkøbenhavnske område.





I 1940 kunne en omfattende plan for anlæg af rekreative stier i det nordlige Storkøbenhavn sættes i værk. De dystre omstændigheder var besættelsen, der gav mulighed for igangsættelsen af beskæftigelsesprojekter betalt af staten. Planen blev ikke fuldt gennemført. De etablerede stier udgør ryggraden i det nordkøbenhavnske stinet i dag.

God forvaltningsskik

Planlægningen for grønne områder har haft en vis succes, målt i forhold til på den ene side de skiftende visioner om meget omfattende grønne områder og på den anden side det massive byudviklingspres, der har gjort sig gældende i efterkrigstiden. Som væsentlige elementer i denne relative succes for planlægningen af grønne områder står den generelle respekt for planer og love, en vis administrativ transparens og en høj grad af integritet i embedsværket. Respekten over for fredningsinstrumentet er her central. Fredning er med sit ekspropriative indgreb i ejendomsretten mod erstatning et stærkt juridisk værktøj. Når en fredning er gennemført, med ofte meget detaljerede forskrifter for arealforvaltning, er den svær at ændre. Dette har været en væsentlig fordel i Storkøbenhavn. Overtrædelser af fredningsbestemmelser bliver der i reglen slået hårdt ned på.

Fredningsplanlægningen kompenserede for en af fredningsinstrumentets væsentligste ulemper – den ofte lange be-

handlingstid. Et areal, der er optaget på en fredningsplan, kan ikke ændre status, før en fredningskendelse er truffet.

Anderledes forholder det sig med den øvrige fysiske planlægning, der båndlægger arealer. Yderzonearealer i 1950'erne og 1960'erne, og landzonearealer efter 1970, gav ganske vist begrænsninger i den bebyggelse, man kunne foretage i disse zoner. Men arealer kan skifte status, og retningslinjerne for arealanvendelsen i zonerne kan lempes. De rene landzonebestemmelser viste sig utilstrækkelige til en varig sikring af ikke-fredede grønne områder. Dette løste man ved regionplanlægningens udpegninger af kileområder og andre grønne områder med forbud mod bymæssig udnyttelse, hvilket efterhånden sikrede kilerne mod yderligere byudvikling. De grønne strukturer i regionplanlægningen blev i hver plangeneration bekræftet som et bærende element i den storkøbenhavnske planlægning.

Der har været enkeltsager, hvor styrken af bestemmelserne har været testet – som fx grove overtrædelser af fredningsbe-

stemmelserne, pludselig ændring af zone-status eller nye projektideer, der lægger beslag på grønne områder. Men i hovedsagen står der en meget stor respekt om arealstatus i de grønne områder.

Ad hoc-løsninger

Det er karakteristisk, at en hel del af de storkøbenhavnske projekter – store som små – er blevet til ved en kombination af tilfældigheder, resolut indgriben og udnyttelse af politisk momentum inden for afgrænsede tidsrum. Dét kombineret med en omhyggelig og langsigtet planlægning, der har udstukket en overordnet kurs, har skabt meget væsentlige resultater.

Stiloven fra 1940 virkeliggjorde mange af de visioner, der lå indlejret i Den Grønne Betænkning. Det omfattende net af rekreative stier, der blev anlagt i medfør af loven, er et af hovedaktiverne i den rekreative infrastruktur, ikke mindst nord for København.



Stiloven var ikke blevet til uden de beskæftigelsesinitiativer, regeringen satte ind med for at bekæmpe arbejdsløsheden og for at reducere antallet af danskere, der tog anvist arbejde i Tyskland under besættelsen.

På denne dystre baggrund må det konstateres, at loven var af afgørende betydning for den rekreative infrastruktur, der markant øgede de rekreative muligheder inden for ganske få år. Det kunne uden loven have taget årtier at få etableret stierne – om nogensinde.

Selve fredningsindsatsen nord for København, som den er eksemplificeret i kapitel 6, bærer stærkt præg af forhandlingsbaserede ad hoc-løsninger, der overbeviste private lodsejere om at lade deres arealer frede. Indimellem har man i disse forhandlinger og individuelle aftaler gået ud over, hvad man i dag ville kalde god forvaltningsskik.

Anlægget af Vestskoven, der omtales i kapitel 6, er et godt eksempel på en gammel ide, der inden for et meget afgrænset tidsrum pludselig opnår politisk momentum. Med handlekraftige beslutningstagere og meningsdannere, der så nødvendigheden i en resolut indsats, kunne man realisere visionen om en Vestskov.

Konstant fornyelse af rationalet

De grønne områder i Storkøbenhavn har opnået en meget bred accept blandt befolkning og politikere. Værdien af en god forsyning med rekreative områder har ikke været en tilfældig, forbigående trend. De grønne områder har fra starten været tillagt stor betydning for rekreation og for kulturhistorie. Med tilføjelsen af nye funktioner som biodiversitet og klimasikring har de grønne områder bevaret deres

aktualitet. De områder, man efterhånden har fået beskyttet, har dermed kunnet opfylde nye samfundsmæssige behov, i takt med at den politiske dagsorden har ændret sig.

Visse af de funktioner, der gør sig gældende i områderne, har været kontroversielle. Således er der stor usikkerhed om placeringen af vindmøller og bymæssige sportsanlæg i kilerne. Det har også været kontroversielt at lægge motorveje og jernbaner i kilerne, selvom de i Fingerplanen faktisk også var tiltænkt disse funktioner.

Om begrebet København

København som geografisk begreb kan give anledning til forvirring. København er naturligvis først og fremmest betegnelsen for Københavns Kommune. I praksis ofte inkluderende Frederiksberg Kommune. Begrebet Storkøbenhavn har været anvendt gennem store dele af det tyvende århundrede om større og større geografiske områder. Begrebet Storkøbenhavn har typisk omfattet de kommuner, der var fuldt udbyggede, og de kommuner, der var under udbygning. Københavns amt omfattede kommunerne i en ring omkring Københavns Kommune – men ikke Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, der havde både amts- og Kommunestatus. Hovedstadsbegrebet har også været anvendt om regionen omkring Storkøbenhavn – i Hovedstadsrådet, der i 1980'erne omfattede de gamle amter København, Frederiksborg og Roskilde samt Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, og i Hovedstadens Udviklingsråd i 00'erne, der dækkede de samme enheder. I dag omfatter Region Hovedstaden nogenlunde de gamle Frederiksborg Amt og Københavns Amt, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune - og Bornholm.





01

Optakt til en grøn planlægning i Storkøbenhavn

Optakt til en grøn planlægning i Storkøbenhavn

Siden fremvæksten af de store industribyer i det nittende århundredes Europa og Nordamerika har det været anerkendt, at indretning af grønne områder i byerne er af afgørende betydning for byboernes rekreation og dermed sundhed og velfærd. Gennem dele af det nittende og hele det tyvende århundrede har man derfor i de fleste storbyer bestræbt sig på at sikre byparker, sportsanlæg mv. i takt med byens vækst. Erkendelsen af de grønne områders betydning for sundhed og velfærd, luftkvalitet og temperatur, naturværdier og klimasikring er steget gennem årene.

I langt de fleste byer er det derfor ikke et spørgsmål, om grønne områder skal sikres, men hvordan grønne områder skal sikres og udformes.

Med byernes fortsatte vækst gennem det tyvende århundredes første årtier opstod der også en stigende erkendelse af, at den traditionelle bypark ikke var tilstrækkelig til at kunne servicere millionbyernes rekreative behov. Med den øgede mobilitet, mere fritid, nye friluftsvaner og indførelse af ferier måtte man i de store byer se sig om efter løsninger i periferien af by-

erne. Hele landskaber, kystområder, søer og skove, der kunne stilles til rådighed for byens befolkning, blev således eftertragtede.

Det voksende behov for grønne arealer gav mangesidige problemer. Dels skulle forsyningen med rekreative områder sikres, fra områder hvor byen ikke nødvendigvis havde administrative beføjelser, dels var der store omkostninger forbundet med opbygningen af infrastruktur, og endelig betød den konstante arealkonkurrence ofte, at byudviklingsinteresser vandt over

rekreative interesser og naturfredningsinteresser. Der er efterhånden fundet løsninger på disse problemer i mange byer, og det er karakteristisk, at løsninger ofte er tilpasset den enkelte bys specielle geografiske og samfundsmæssige vilkår. Det skal understreges, at vejen til at finde løsninger på sikring af grønne områder ofte er meget konfliktfuld.

København er i den henseende ikke nogen undtagelse. Københavns grundlæggende udfordring har ikke været væsentligt anderledes end andre storbyers. Med industrialiseringen, den gryende velfærdsstat og den stærke byvækst opstod der gradvist et behov for rekreative områder gennem den første del af det tyvende århundrede. Dette behov blev i begyndelsen løst ved oprettelse af større og mindre byparker.

Med de københavnske indlemmelser af omegnssognene i 1901 blev byen voldsomt udvidet i de næste to årtier. I denne periode lykkedes det kommunens planlæggere at friholde større parkbælter og parker. Disse var beliggende på områder, der alligevel ikke var egnede til bebyggelse – som enge og moser. Fra denne tid stammer fx Vigerslevparken, Grøndalsparken og parkerne ved Utterslev Mose.

Med hovedstadsmetropolens stadige vækst opstod behovet for sikring af meget mere omfattende grønne områder uden for byen, der i omfang og kvalitet kunne modsvare byens enorme vækst.

København var udfordret på to principielle måder: 1) Med den fulde udbygning af Københavns (og Frederiksberg) Kommune skulle de grønne områder sikres i nabokommuner, hvor man ingen jurisdiktion havde. Man havde således ingen retlige instrumenter, der kunne sikre arealer mod bebyggelse. 2) Afstanden til gode rekreative områder blev stadigt større med den udbygning, der også skete i nabokommunerne.

De principielle problemer blev i løbet af 1930'erne løst gennem lovgivning og det

faktum, at regeringen overtog dele af ansvaret. Det blev så at sige et statsligt anliggende at sikre Københavns borgere adgang til rekreative områder.

For at opnå en forståelse af de overordnede mønstre i den københavnske planlægning er det nødvendigt at se på de store byudviklingsmæssige forudsætninger, som henholdsvis Nordeggen og Vestegnen har givet. Forskellene begrundes både i basale naturgeografiske forudsætninger og de deraf afledte kulturgeografiske udviklingsretninger.

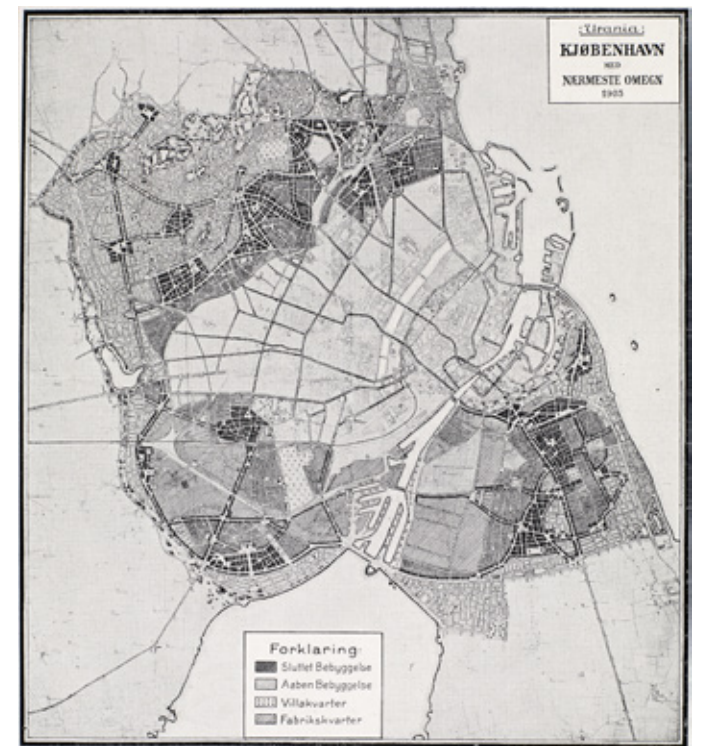
Nordegens kuperede terræn, mange søer og udbredte skovområder har været præget af kongemagtens besiddelser. Stort

set al Københavns udbygning med sommerresidenser, landliggervillaer og villa-byer var orienteret mod disse kulturelle og landskabelige herligheder mod nord – godt hjulpet på vej af den stadigt forbedrede tilgængelighed i kraft af udbygning af jernbaner og vejnet.

Vestegnens flade, skovløse landbrugsland tiltrak omvendt kun i meget begrænset omfang bebyggelse, og når der ses bort fra Køge Bugt-kysten, var det stort set bondeland indtil langt op i det tyvende århundrede. Det var derfor logisk, at hovedindsatsen for beskyttelsen af natur og landskaber i de følgende årtier blev orienteret mod områderne nord for København. Derom handler næste kapitel.



× FIGUR 1.1 PARKBÆLTER I KØBENHAVN



Ved forrige århundredeskifte blev bl.a. Husum, Brønshøj, Vanløse og Vigerslev indlemmet i København. En byplankonkurrence skulle inspirere udbygningen af det store territorium. Urania-forslaget omfattede parkanlæg i de lavtliggende områder – fx Utterslev Mose og Harrestrup Ådal. Parkerne blev realiseret mellem 1900 og 1920 og inspirerede til arbejdet med fredningsplanlægning i 1930'erne.

02

Fredning og fredningsplanlægning 1928-1947

Fredning og fredningsplanlægning 1928-1947

De første initiativer til en sammenfattede planlægning for Storkøbenhavn, der også kom til at omfatte de grønne områder, blev taget i 1920'erne. Med Trafiklinjebetænkningen fra 1928 blev der for første gang formuleret overordnede tanker om udviklingen i Storkøbenhavn med udgangspunkt i transportbehovene. Dansk Byplanlaboratorium tog i 1928 initiativ til et samlet egnsplanarbejde, da man ikke mente, at trafik kunne tænkes isoleret fra de andre temaer. Et af de mest presserende temaer var sikring af grønne områder i en periode med kraftig byvækst, der også lagde beslag på arealer. Man bad Ingeniør Olaf Forchhammer fra Københavns Kommune stille sig i spidsen for et planarbejde, der først og fremmest skulle fokusere på sikringen af grønne områder og rekreativ infrastruktur nord for København.

Forchhammers arbejde blev publiceret i Betænkning om Københavnsegnens Grønne Områder (Den Grønne Betænkning) i 1936. Betænkningen omfattede en detaljeret analyse af landskabelige kvaliteter i Københavns omegn og et gennemarbejdet forslag til, hvilke områder der burde udpeges som fremtidige rekreative kerneområder, samt forslag til rekreative trafikkorridorer, der kunne forbinde dem. Det eksisterende S-togsnet blev tænkt ind i infrastrukturen.

Forchhammer vurderede systematisk landskabets egnethed til rekreative formål ud fra et sæt kriterier vedrørende landskabelige kvaliteter. Landskabelige kvaliteter var først og fremmest tæthed til sø, skov og strand samt særligt kuperede områder. Første led i udpegningen var at identificere områder med disse kvaliteter, som derefter – ved hjælp af udpeg-

× FIGUR 2.1

BETÆNKNINGENS HOVEDKORT



Den Grønne Betænkningens overordnede plan for fredninger i Storkøbenhavn fra 1936. De mørkeste skraveringer markerer områder der har fredningsinteresse. Det drejer sig både om arealer af stor rekreativ og æstetisk værdi, samt korridorer der forbinder områderne med byen og områderne indbyrdes. Planen havde fokus på nordeggen. Store dele af visionerne blev virkeliggjort i årtierne efter.

ninger af korridorer til et rekreativt stinet – kunne forbindes. Der blev desuden foreslået parkveje, der forbandt det centrale København med de grønne områder og rekreative støttepunkter såsom lejrladser.

Fokus for Den Grønne Betænkning var området nord for København. Årsagen til dette var, at byudviklingspresset var massivt

her, og at det blev vurderet, at der skulle en meget målrettet og hurtig indsats til for at sikre de bedste områder mod bebyggelse. På tidspunktet for Forchhammers rekognosceringer var mange værdier allerede blevet ødelagt af bebyggelse, ikke mindst Øresundskysten og arealer langs flere søer (Gentofte Sø, Lyngby Sø, Søllerød Sø, Vejlesø og Furesøen).

På grund af dette fokus på Nordeggen blev andre områder kun i begrænset omfang inddraget i arbejdet. Behovet for udvikling af grønne områder på Vestegnen og langs Køge Bugt blev mere overfladisk behandlet.

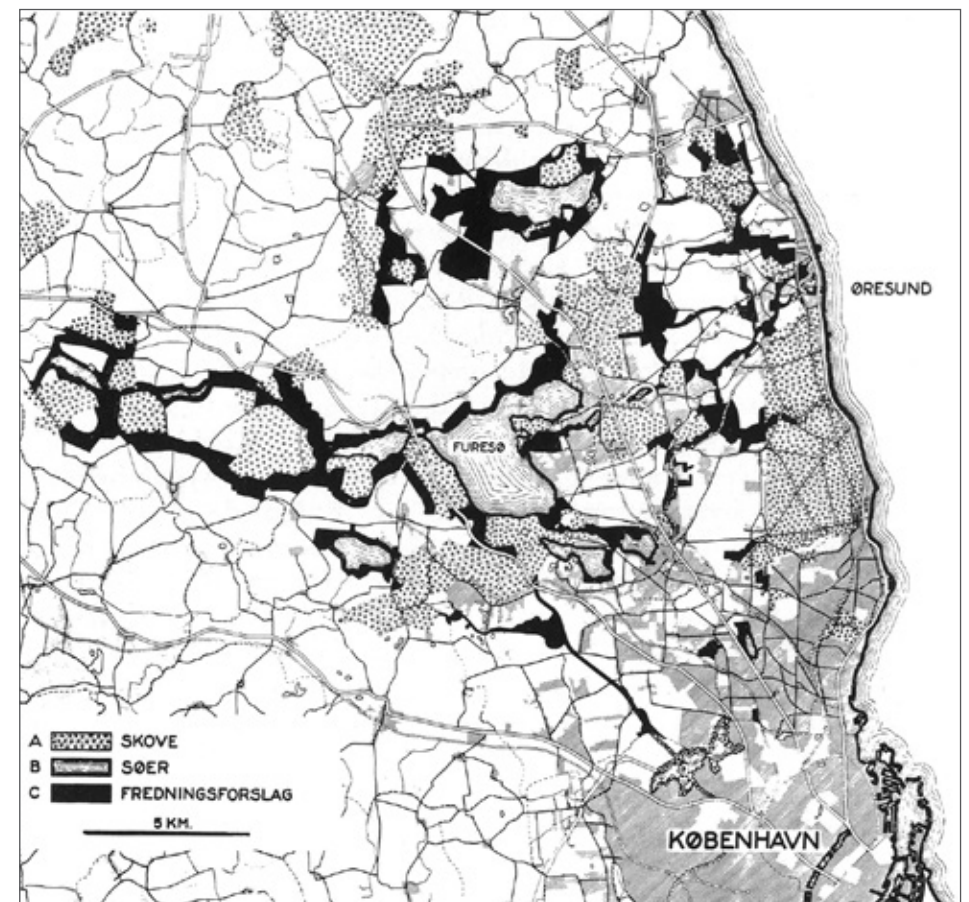
Forchhammers betænkning blev hurtigt fulgt op af handling. I 1937 blev der vedtaget en omfattende revision af Naturfredningsloven, der i 1938 blev suppleret med en lov om fredningsplanlægning. Disse love skulle vise sig meget effektive i forhold til at gøre Forchhammers plan til virkelighed. I 1938 blev der udarbejdet en

fredningsplan for Nordkøbenhavn, der tog udgangspunkt i Den Grønne Betænkning. Stort set alle de foreslåede kerneområder blev inddraget – oven i købet med betydelige arealudvidelser. Mange af korridorerne blev også optaget i fredningsplanen. Med optagelse i fredningsplanen kunne et areal ikke bebygges, heller ikke selvom det ikke var fredet endnu. Hvis ejeren ønskede bebyggelse af sit areal, var ejeren berettiget til at få rejst en fredningssag og få udbetalt en erstatning ved en fredningsafgørelse. Således blev planen et effektivt instrument til at sætte udbygningen af byen i de mest sårbare områder på pause.

Statsministeriet nedsatte i 1938 et udvalg bestående af højesteretsdommer Georg Lett, kontorchef fra Landbrugsministeriet Kai Hendriksen og Forchhammer selv, der skulle gøre fredningsplanen til virkelighed. Udvalget var aktivt til sidst i 1940'erne og blev endeligt nedlagt i 1952. Udvalget gik omgående i gang med fredningsarbejdet. Arbejdet bestod i at fastlægge fredningsplanens afgrænsning ved feltobservationer og rejse fredningssagerne formelt. Fredningsarbejdet blev udført i tæt samarbejde med kommuner, lodsejere og organisationer. I perioden var udvalget også forvaltningsmyndighed og

× FIGUR 2.2

FREDNINGPLAN FOR KØBENHAVNSEGGEN



Overfredningsnævnet godkendte i 1938 denne fredningsplan for Storkøbenhavns nordegn. Planen var en direkte opfølgning på Den Grønne Betænkning. De sorte områder, der blev inddraget i fredningsplanen, blev alle fredet i de følgende to årtier. Nyskabelsen i 1938 var, at arealer på fredningsplanen ikke kunne ændres, selvom der ikke var rejst en fredningssag på dem.

traf afgørelser i enkeltsager inden for fredningsområderne.

I 1940 fik udvalget yderligere en opgave, da man som led i besættelsestidens beskæftigelsespolitik fik mulighed for at virkeliggøre Den Grønne Betænknings vision om et stinet, der kunne forbinde byen med de grønne områder og områderne indbyrdes. Der var her tale om gennemførelsen af et omfattende planlægningsarbejde og en stor teknisk indsats. Den dystre baggrund til trods fik man her lejlighed til at virkeliggøre visioner om et sammenhængende stinet, som det måske ellers ville have taget årtier at gennemføre. Den dag i dag nyder tusindvis af gående og cyklister dagligt de ofte meget smukke stiforløb fra 1940'erne.

I store træk fandt Det Grønne Udvalg hurtigt et momentum, og et stort antal enkeltfredninger blev gennemført i løbet af 1900'erne. I begyndelsen af 1950'erne indstillede udvalget sit arbejde. Udvalgets opgaver var på det tidspunkt i al væsentlighed gennemført. Opgaven med at planlægge Storkøbenhavns grønne områder blev overtaget af andre myndigheder, der med nye planinstrumenter kunne tage over.

Udvalgets arbejde satte varige spor og viste med al tydelighed, at fredningsinstrumentet var effektivt mod planløs byudvikling. Samtidig afslørede arbejdet, at man ikke generelt kunne beskytte større landskaber mod bebyggelse med fredningsinstrumentet. Dertil var det for administrativt tungt og i visse tilfælde meget dyrt. Erkendelsen af, at der skulle andre instrumenter til, steg derfor i de følgende årtier.



03

Fingerplan og byplaner 1947-1970

Fingerplan og byplaner 1947-1970

Selvom der har været udført byplanlægning i Københavnsområdet i flere århundreder, er det svært at komme uden om betydningen af skitseforslaget til Egnspan for Storkøbenhavn – eller Fingerplanen, som den efterfølgende blev kendt som. Fingerplanen fra 1947 er i enhver forstand et banebrydende dokument, der har været paradigmeskabende for stort set al senere planlægning i Storkøbenhavn.

Fingerplanen var i essensen en analyse af Københavns daværende situation, en fremskrivning af udviklingen i de følgende årtier og en diskussion af, hvilken bymodel der bedst ville matche udfordringerne inden for sektorerne boliger, industri, institutioner, trafik, forsyning og rekreative områder.

Planlæggerne valgte den langstrakte båndby som byudviklingsprincip. Dermed kunne man bygge videre på de eksisterende udviklingstendenser langs indfaldsvejene, og man kunne bryde med det hidtidige byudviklingsmønster i Storkøbenhavn. Hidtil var byen udviklet efter et lag på lag-mønster, hvor byen udvidedes ubrudt i alle retninger. Dette udviklingsmønster øgede konstant afstanden fra byen til de grønne områder uden for byen. Med udviklingen af en bånd- eller fingerby langs alle indfaldsveje og jernbaner sikrede man let transport til centrum og kort vej til de grønne områder, der skulle brede sig i mellemrummene mellem fingrene – de såkaldte kiler.

De grønne områder blev altså behandlet som et blandt mange temaer i Fingerplanen. Men på sin vis alligevel med en særstatus. Fingerplanen byggede således i høj grad på Den Grønne Betænk-

ning, og selve bymønstret var i høj grad dikteret af ønsket om at tilvejebringe grønne områder til byens voksende befolkning. Fingerplanens ikoniske forside og byudviklingsmønster skulle vise sig særdeles let at kommunikere og fastholde som overordnet ledemotiv i de næste

70 års byplanlægning. Dette til trods for at fingrene blev både tykkere og længere end forudset – og fingermotivet overhovedet ikke blev udfoldet nord for København. Her var bymønstret i langt højere grad dikteret af 1940'ernes fredningsarbejde og af det faktum, at hovedfærdsels-

✗ **FIGUR 3.1**

FINGERPLANEN, 1947



Fingerplanen fra 1947 foreslog, at Københavns fortsatte vækst skete i de fem fingre, der hermed brød med den kompakte by. Mellem kilerne skulle landbrugsarealer og rekreative områder sikres. Omfattende skovplantning blev foreslået langs Roskildefingeren – den senere Vestskov.



Risby fotograferet midt i 1950'erne. Det var i dette landskab Storkøbenhavns udvikling især skulle ske i efterkrigstiden. Risby kom til at ligge i Vestskoven der blev anlagt efter 1967.

årene skar gennem skovene, hvorfor det alligevel var umuligt at koncentrere byudviklingen langs veje og jernbaner.

Fingerplanen havde som sådan ingen juridisk effekt, men loven om byplanlægning fra 1949 dikterede, at alle større byer skulle have byplaner, hvor byen og dens omgivelser blev opdelt i tre zoner med forskellig byudviklingsstatus. I inder-, mel-

lem- og yderzonerne måtte man således henholdsvis bygge frit, bygge senere eller overhovedet ikke bygge. Zoneinddelingen, der blev udført i et samspil mellem de lokale kommuner og Boligministeriet, var sådan set et udmærket redskab, men blev i nogen grad vanskelig at opretholde under efterkrigstidens voldsomme byudvikling.

Fingerplanens planlæggere havde planlagt i forhold til, at København ville huse ca. 300.000 indbyggere i 1980'erne. Virkeligheden blev, at der boede omtrent tre gange så mange i 1970. Samtidig steg arealkravene til industri, boliger og infrastruktur anlæg ganske drastisk. Rammerne for byen, som det kom til udtryk i to generationer af byplaner i 1950'erne og 1960'erne, blev sprængt som følge af den

hastige udvikling, hvor byudviklingsinteresser for alvor stødte sammen med Fingerplanens intentioner om grønne kiler.

Fingerplanens arealudlæg til grønne kiler forekom rigelige, men i begyndelsen af 1960'erne kunne man konstatere, at kilerne flere steder var ved at snævre ind til nærmest ingenting. Værst var det i den nordligste Hjortespringskile, men der blev også skåret stadigt større bidder af den centrale Vestskovskile. Den sydligste Valensbækkile var nogenlunde beskyttet af de to motorveje, der var udpeget.

Mens Nordegens grønne områder i store træk på dette tidspunkt var sikrede gennem fredninger, forestod der et stort forvaltningsarbejde på Vestegnen. Mange havde en forventning om, at fredningsinstrumentet kunne bruges på Vestegnen, og at fredninger, i kombination med en vis tilbageholdenhed i udpegning af nye byområder, kunne sikre kilerne. Byplanerne løste i noget omfang deres del af denne strategi. Nye byudlæg fulgte Fin-

gerplanens princip om at koncentrere byudviklingen i fingrene langs baner og veje, men den tilsvarende beskyttelse af kilerne kunne ikke iværksættes med den daværende fredningslovgivning. Med de to generationer af byplaner i 1950'erne og 1960'erne voksede fingrene sig tykkere og tykkere, og det stod klart, at der måtte anderledes håndfaste initiativer til, hvis kilevisionerne skulle realiseres.

Visionen om sikringen af de grønne kiler på Vestegnen blev udfordret af det lovgivningsmæssige tomrum, der herskede. Boligministeriet kunne gennem de partielle byplaner sikre, at kilerne lå i et yderzoneareal og dermed i princippet sikret mod bebyggelse. Men i yderzonen var al landbrugs- og gartneribyggeri tilladt, og det var også tilladt at opdele landbrugs-ejendomme, hvilket en del udnyttede til at skabe lystejeendomme og dermed mere byggeri. Endvidere kunne yderzonearealer senere inddrages i inderzonen, hvis byudviklingsinteresserne tilsagde det. Dette skulle sikre en vedvarende forsyning med

nye områder til byudvikling, efterhånden som de allerede udpegede inderzoneområder blev fuldt udbygget. Tidens eneste effektive beskyttelse udgjordes af fredning, der dog kun kunne anvendes, hvis der var fredningsinteresser i form af fx smukke, attraktive landskaber til stede. Og på Vestegnen var der intet ved landskabet, der begrundede fredningsinteresser. Det var hverken æstetisk smukt, videnskabeligt eller rekreativt interessant i sin fremtræden. Så til trods for eksplicitte opfordringer fra planlæggerne bag byplanerne til fredningsmyndighederne om at træde til måtte disse afvise ideen om at frede sig til grønne områder på Vestegnen.

Den centrale kile mellem Roskilde- og Frederikssunds-fingrene var den langt største og en særlig udfordring. Siden 1920'erne havde der været fremsat tanker om skovtilplantning for at styrke friluftslivet ved den by, som flere og flere forudså, ville brede sig på Vestegnens flade, skovløse landbrugsslette. Ideen om at plante skov i den store kile var sådan set bredt

accepteret, udtrykt fx i Fingerplanen og i de partielle byudviklingsplaner – og i den offentlige debat i øvrigt. Men med den fortsatte indsnævring af kilen gennem udlæg af inderzonearealer stod det klart, at der måtte en målrettet indsats til for at sikre resten. Ved en koordineret indsats mellem 1964 og 1967 udkrystalliserede en endelig beslutning om Vestskoven sig. Vestskoven er nærmere omtalt i kapitel 6.

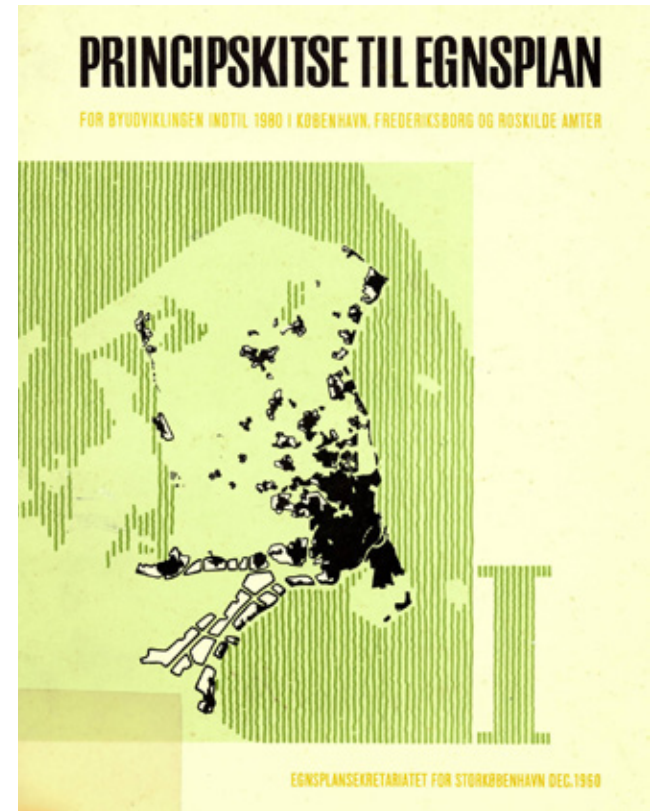
Vallensbækkilen eller Den Grønne Kile, som den også kaldes, er den sydligste kile mellem Roskilde- og Køge-fingrene. Der var taget hensyn til kilen i 1950'ernes byplanlægning, hvor motorvejstraceerne til Syd- og Vestmotorvejene satte en logisk grænse for byvæksten. Så selvom især Roskilde-fingren blev udvidet meget mod syd, var det fra begyndelsen af 1960'erne klart, at der kunne friholdes en kile mellem vejene. I modsætning til Vestskoven, var der imidlertid aldrig optræk til en samlet plan for denne kile. Det blev i store træk overladt til kommunerne at udfylde deres del af kilen med faciliteter til friluftsliv, natur- og landskabsparker. Kommunerne har sidenhen forholdt sig forholdsvis forskelligt til hver deres del af kilen.

Hjortespringkilen havde ikke Vallengsbæk-
kilens beskyttende flanker af motorveje.
Og tidligt var kommunerne i fuld gang
med at udbygge det, der i Fingerplanen
var udlagt som kileområder. Gladsaxe
Kommune lod omtrent hele kileområdet
fylde med kolonihaver, og i Herlev Kom-
mune udlagde man boligområder, der
stort set skar kilen over. Ballerup Kom-
mune var i højere grad i stand til at sikre
kilen og oven i købet forbinde den med
Vestskoven.

Gennem 1960'erne forsøgte man ad flere omgange at adressere den mangelfulde planlægning. I begyndelsen af årtiet vedtog man et jordlovskompleks i Folketinget, der også rummede en fornyelse af planlægningen. Loven blev dog forkastet ved en følgende folkeafstemning. Det blev også forsøgt at formulere en slags regionplanlægning. Den såkaldte Principskitse fra 1960 og den opfølgende

× FIGUR 3.3

PRINCIPSKITSE



Efter mere end et årtis stilstand i den overordnede planlægning af Storkøbenhavn præsenterede Egnspanudvalget i 1960 en ny vision for byudviklingen. Der blev bygget videre på fingermotivets, men med en voldsom satsning på Vestegnen, hvor byudviklingen indtil da havde være begrænset.

1. Etapeplan fra 1963 kom til at fungere som en art regionplan i det følgende årti, hvor man blot ventede på, at en ny planlov skulle blive vedtaget og træde i kraft. Ud fra en regionplan-tankegang var 1. Etapeplanen interessant, fordi den brød med mono-center-by-princippet og foreslog aflastningscentre for Københavns City etableret i Kgs. Lyngby og Høje Tåstrup. Men planen var ikke særlig eksplicit, hvad angik grønne områder.

I 1967 blev et Egnspanråd for Storkøbenhavn nedsat med repræsentanter for amter og kommuner. Rådets hovedopgave var at formulere en vejledende regionplan op til 1969-planreformen. Beslutningen var resultatet af den voldsomme udvikling. Hovedstadsregionen var inde i, og som i stigende grad kaldte på en overordnet styring.

En af Egnspanrådets vigtigste pointer var at opretholde fingerby-princippet - ikke mindst de grønne kiler, som her i sidste halvdel af 1960'erne var under pres. Udvalget fastslog også, at så længe der ikke fandtes en effektiv regionplanlægning, måtte fredningsplanlægningen betragtes som en egnsplan, der bestemte, hvor der måtte bygges, og hvor der ikke måtte bygges.

Mens Egnspanrådet arbejdede, behandlede Folketinget atter et kompleks af love, der skulle sætte planlægningen i bedre rammer. Folketinget kunne enstemmigt vedtage planlovene i 1969. Med den vedtagelse indledtes en ny æra i dansk planlægning.

04

Regionplanlægningen – de grønne strukturer fastfryses

Regionplanlægningen – de grønne strukturer fastfryses

Med vedtagelsen af planlovene i 1969 indvarsledes en modernisering af planlægningen i Danmark. Planlovene var i høj grad en reaktion på udviklingen i efterkrigsårene, hvor den store økonomiske vækst, industrialiseringen, velstandsstigningen og den kraftige vækst i byer og trafik efterlod stadig mere kaotiske tilstande i planlægningen. Store dele af landet oplevede planløs bebyggelse, landets mest værdifulde landbrugsjorde blev bebygget i hastigt tempo, og det blev i stigende grad vanskeligt at planlægge i helheder på tværs af kommune- og amtsgrænser.

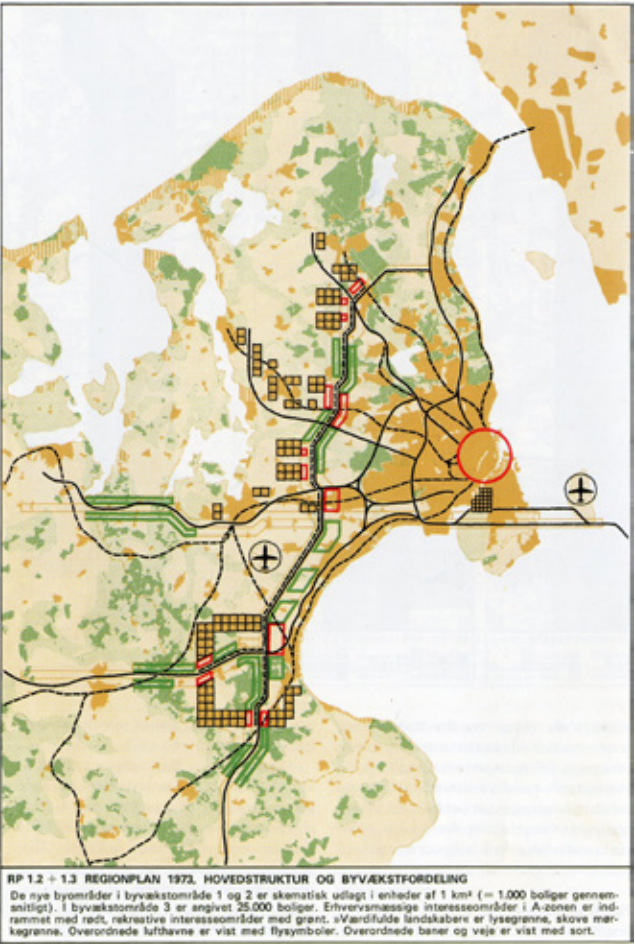
Planlovene omfattede blandt andet en kommunalreform og et plansystem, hvor region- og kommuneplanlægning kom til at fungere som centrale redskaber. Planlovskomplekset indførte det hierarkiske plansystem, hvor de lavere planniveauer til enhver tid skulle referere til de højere.

For planlægningen af de grønne områder – og det åbne land i øvrigt – rummede lovene afgørende forbedringer, herunder zonebestemmelserne, der opdelte landet i by- og landzone samt sommerhusområder. Rådighedsindskrænkninger, der fx omfattede forbud mod ikke-landbrugs-mæssig bebyggelse i landzonen, blev gjort erstatningsfrie.

Reglerne om regionplanlægning indebar, at amterne (i Hovedstadsområdet var det Hovedstadsrådet) med større effekt kunne helhedsplanlægge for kommunens udfoldelser. Kommunerne var forpligtede til at indordne sig under regionplanens retningslinjer. Amterne var ansvarlige for regionplanerne, som var tilrettet de statslige krav til planlægningen. Planlægningen blev politisk styret af staten, amtsrådene

× FIGUR 4.1

REGIONPLANKORT 1973



Regionplanforslaget fra 1973 var et resultat af den nye planlov. Planen fastholdt kiler og fingre, men tilføjede en vision om omfattende boligbyggerier vest for Køge og i Nordsjælland.

og kommunalbestyrelserne og var under offentlighedens kontrol gennem demokratiske indsigelsesregler.

Med de mange forberedelser i 1960'erne til en egnsplan gik det i Hovedstadsom-

rådet forholdsvis hurtigt med at få sat regionplanlægningen i gang. I 1973 kunne Egnplanrådet offentliggøre et udkast til en regionplan. I modsætning til 1. Etapeplan spillede de grønne områder her en væsentlig rolle. Hovedstadens arealkrav

til rekreative områder blev omhyggeligt behandlet. Der blev opereret med reservationer til daglige friluftslandskaber tæt på byen og udflytningsskaber længere væk.

Forslaget understregede behovet for nye friluftsområder tæt på den fremvoksende by på Københavns Vestegn og understregede, at de større naturområder længere væk fra byen ikke kunne kompensere for manglen på naturområder tæt på byen. En aktiv landskabsplanlægning måtte derfor igangsættes. Det var således nødvendigt at sikre fingerbyens kiler mod yderligere bebyggelse. Dette skulle ikke mindst ses i lyset af den kraftige udbygning af fingrene, der havde fundet sted de foregående to årtier. Disse regionplansignaler tvang kommunerne til i kommuneplanerne at stoppe byvæksten i kilerne.

Med regionplantillæg i 1982 og 1985 blev regionplanlægningen udvidet med temaer af relevans for de grønne områder og det åbne land. Der var en tiltagende tilfredshed over, at det efterhånden var lykkedes at koble byudviklingen med de rekreative interesser og naturbeskyttelsen.

I 1990 blev Hovedstadsrådet nedlagt, men man nåede at offentliggøre en ny regionplan i 1989. Denne plan var præget af mange år med økonomisk stilstand. Stilstanden betød, at det tidligere bebyggelsespres var aftaget væsentligt, og det gav mulighed for at styrke de grønne kiler. Dels ved at cementere deres grænser, dels ved at fylde dem med attraktive natur- og friluftstilbud til befolkningen.

Generelt bar regionplanen også præg af, at naturen og miljøet gennem 1980'erne var kommet højere op på den politiske dagsorden. Regionplanen opererede med den såkaldte udvidede fingerby, der lagde byvæksten i forlængelsen af fingrene. Den tilsvarende grønne struktur bestod af de grønne kiler og de tværgående grønne områder, der bandt dem sammen. Kalvebod Fælled blev nu inddraget i den grønne struktur.

1989-regionplanen betød i praksis den endelige sikring af kilerne, og i planen

× FIGUR 4.2

1989 REGIONPLAN



Regionplanen fra 1989 blev formuleret efter mere end et årtis økonomisk stilstand i København. Finger- og kilemotiver blev fastholdt i planen, der også rummede omfattende arealreservationer til rekreation og udpegninger af natur- og kulturlandskaber af stor værdi. De omfattende udpegninger af nye byer fra 1973 (fig. 9) er væk.

blev der udtrykt bred konsensus om deres betydning. Kilerne og de øvrige grønne områder blev underlagt stramme retningslinjer, som kommunerne skulle følge. Regionplanlægningen lagde i øvrigt vægt på at understrege de øvrige værdier, som kilerne skulle imødekomme – ud over de rekreative, fx kulturhistorie, naturværdier og landskab.

I det næste tiår blev regionplanlægningen udført i Storkøbenhavn af de tre amter og Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune. I 1993 og 1997 blev der offentliggjort regionplaner, der ikke afveg

væsentligt fra 1989-planens indhold. Men situationen med en splittet plankompetence blev stadig mere problematisk, og i 2000 blev Hovedstadens Udviklingsråd, HUR, skabt. HUR skulle foretage en sammenfattende planlægning for hele Hovedstadsregionen.

I 2005 offentliggjorde HUR en ny og meget omfattende regionplan, der skulle matche det økonomiske boom, der på dette tidspunkt havde varet over 10 år. Som i de tidligere planer opererede man med en hovedstruktur og en supplerende grøn struktur, en bystruktur og en trafikstruk-

tur. Den grønne struktur bestod af Fingerbyens grønne kiler, de ubebyggede kystkiler samt det øvrige landområde. Dertil kom de såkaldte grønne ringe, der var et nyt fænomen, der skulle supplere de radiale kiler med tværgående, grønne strukturer, der strakte sig fra Øresundskysten til Køge Bugt. Behovet for at definere nye, grønne områder var opstået med den økonomiske vækst og medfølgende byvækst, som opsvinget sidst i 1990'erne indebar. For første gang siden 1970'erne voksede byen signifikant, og det blev nødvendigt at sikre nye, grønne områder, der kunne matche de nye byområder, ikke mindst i Roskilde- og Frederikssunds-fingrene. Ideen om de grønne ringe var inspireret af de eksisterende ringformede, grønne strukturer som fæstningsringen i den indre by og Vestvolden. Ringene er effektive til at forbinde kilerne, så Hovedstadsområdet grønne områder bliver bedre forbundne.

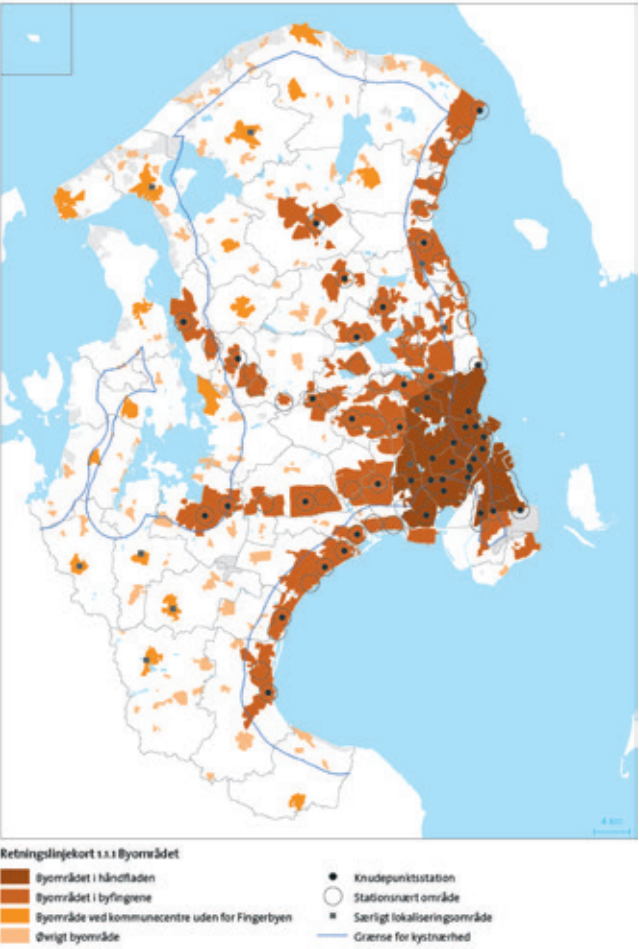
Ifølge regionplanen skulle den grønne struktur opfylde meget væsentlige funktioner i ambitionen om at udvikle "et af verdens bedste rekreative landskaber". De grønne områders kvaliteter skulle bidrage til at tiltrække virksomheder og kvalificeret arbejdskraft. Områderne skulle derfor sikres vedvarende, og der skulle skaffes bedre adgangsforhold til dem.

Regionplan 2005 fremhævede den ambition, man i Storkøbenhavn havde formuleret omkring et tæt forhold mellem det grønne og det bebyggede. Den store planlægningsmæssige udfordring var i fremtiden at skabe nye, grønne områder i takt med byudviklingen og indbyggertallet, som efter årtier med stilstand atter voksede. Planen rummede derfor de såkaldte kileforlængelser og en ny, fjerde grøn ring uden om København.

Planen skulle vise sig at blive den sidste regionplan. Med strukturreformen i 2007 overgik plankompetencen i Hovedstadsområdet til staten, der gennem landsplandirektiver siden har styret de overordnede rammer for udviklingen.

× FIGUR 4.3

2005 REGIONPLAN



Hovedstadens Udviklingsråds plan fra 2005 blev den sidste regionplan. Der skelnes her mellem byhåndfladen og byfingrene, og de grønne områder mellem fingrene er opretholdt på sjette årti.



A photograph of a Highland cow in a grassy field. The cow is brown with long, shaggy fur and small horns, grazing on the grass. In the background, there is a house with a dark roof and a chimney, partially obscured by trees and foliage. The scene is set in a rural, green landscape.

05

Søllerød Kommune - byplanlægning gennem fredning

Søllerød Kommune – byplanlægning gennem fredning

Den tidligere Søllerød Kommune er et fint eksempel på den landskabs- og naturbeskyttelse, der blev udfoldet i Storkøbenhavn i midten af det tyvende århundrede. Søllerød Kommune, som i dag er en del af Rudersdal Kommune, er beliggende i det nordlige Storkøbenhavn og er begunstiget med store, landskabelige kvaliteter – Øresundskysten, de mange søer, bakker og dale med udbredte skove. Disse kvaliteter tiltrak allerede i det nittende århundrede bebyggelse i form af landliggervillaer, hvor det københavnske borgerskab havde deres sommerresidenser. Med de forbedrede trafikale forhold øgedes bebyggelsespresset gennem de første årtier af det tyvende århundrede.

I løbet af 1920'erne steg bevidstheden blandt de københavnske planlæggere om det uhensigtsmæssige i denne udvikling. Den hastige byudvikling medførte, at de store landskabelige værdier, der i udgangspunktet tiltrak bosætningen, gradvist blev udhulet. Byudviklingen var mangelfuldt planlagt og uden en prioritering

af de mest bevaringsværdige natur- og landskabsværdier.

tive stier, der kunne binde dem sammen og sikre adgangen til dem fra København.

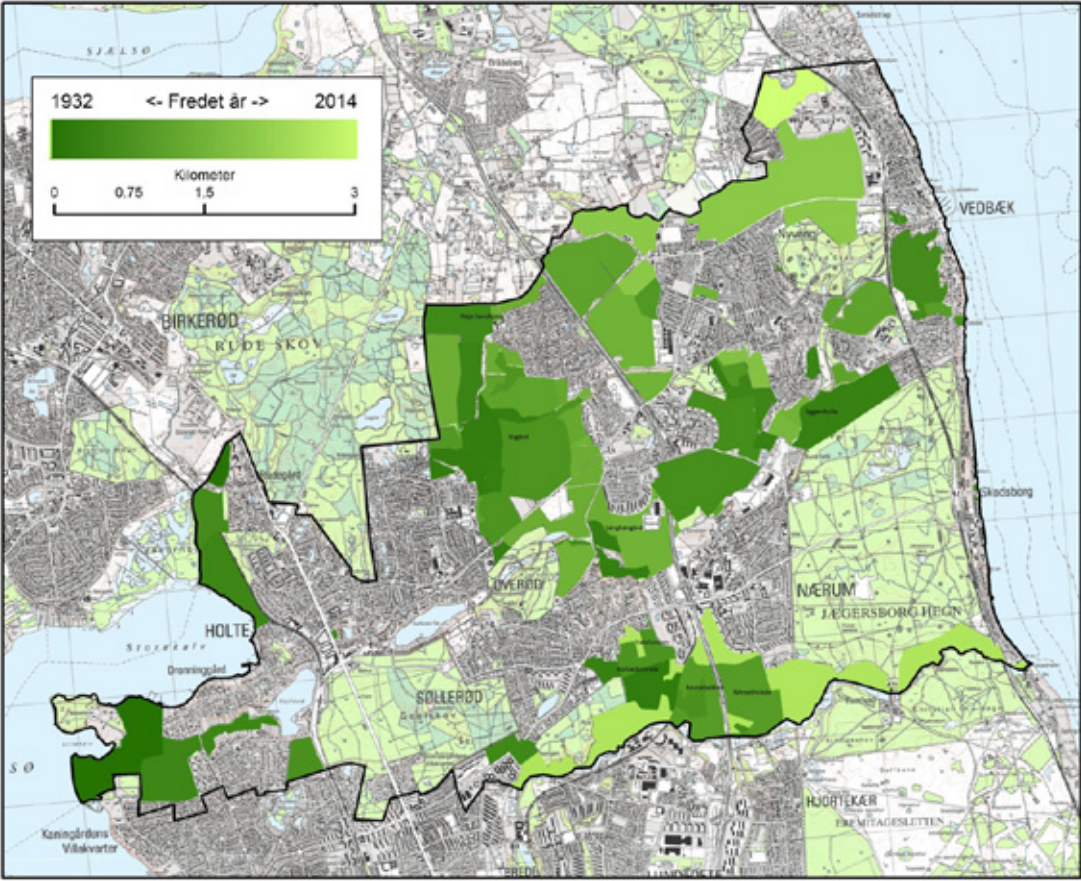
Dansk Byplanlaboratoriums initiativ til at arbejde med en sammenfattende plan for Storkøbenhavn (se kapitel 2) var ikke mindst begrundet i denne udvikling. Og det første skridt i planlægningen – Den Grønne Betænkning – var fokuseret på at sikre de bedste rekreative områder nord for København mod bebyggelse.

Til virkeliggørelse af betænkningens intentioner nedsatte man i 1938 det såkaldte Grønne Udvalg under Statsministeriet. Samtidig moderniseredes fredningslovgivningen, der gjorde det muligt gennem fredningsplanlægning at forhindre bebyggelse af områder med fredningsinteresser. I 1938 blev en fredningsplan for det nordlige København vedtaget af Overfredningsnævnet. Det Grønne Udvalg, der ud over Forchhammer selv bestod af højesteretsdommer Lett og kontorchef Hendriksen fra Landbrugsministeriet, arbejdede intenst mellem 1938 og 1947 med at gennemføre de omfattende fredninger og de mange stianlæg.

I udvalgets arbejde indtog Søllerød Kommune en særstilling, da betydelige arealer i fredningsplanen lå her – blandt andre Mølleådal, Rygård-området (den senere Søllerød Naturpark), Frydenlund-området og arealer ved Søllerød Kirkeskov. Det Grønne Udvalg arbejdede tæt sammen med både kommunen og de private lodsejere om fredningsindsatsen. Fredningsbestræbelserne var ikke kommunen fremmed. Tidligere, i 1930'erne, havde kommunen selv erhvervet mose-arealer ved Furesøen og åbnet dem for offentligheden.

Fredningsarbejdet bestod i sin essens i at forhandle med de private lodsejere om betingelserne for fredninger – herunder eventuelle erstatningskrav. Sideløbende

× FIGUR 5.1 KORT OVER DET GAMLE SØLLERØD KOMMUNE



Kortet viser fredninger i den gamle Søllerød Kommune (nu en del af Rudersdal Kommune). Fredningerne er farvegraderet kronologisk, hvor de ældste fra 1930'erne er mørkest. Sammen med skovene udgør fredningerne halvdelen af kommunens areal.



skulle udvalget koordinere fredningsindsatsen med kommunens ønsker om byudvikling.

De private lodsejere i de berørte områder i Søllerød Kommune reagerede meget forskelligt. Udgangspunktet for Det Grønne Udvalg var at frede uden erstatning, da der kunne være tale om overordentligt store erstatningsbeløb for fx mistet ret

til udstykning. Udgangspunktet for lodsjejerne varierede – nogle var villige til at lade deres ejendomme frede erstatningsfrit på visse betingelser, andre krævede (og fik) store erstatninger. Som eksempler på det første kan områderne i den nuværende Søllerød Naturpark og den nordlige del af Mølleådalen nævnes. Her blev omfattende private arealer fredet uden erstatning, men mod at lodsejerne kunne

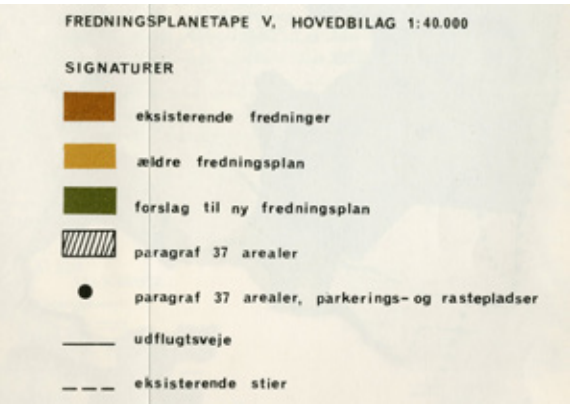
udstykke og bebygge andre dele af deres grunde. Dette gør, at der i flere af disse ellers fredede områder ligger private ejendomme.

Andre lodsejere lod sig ikke nøje med den slags ordninger. Fx blev der udbetalt store erstatninger i forbindelse med Aggershvi-le-fredningen nord for Jægersborg Hegn. Fredningserstatningerne blev udredt af



× FIGUR 5.2

KORT OVER DEN GAMLE SØLLERØD KOMMUNE



Fredningsplanudvalgets såkaldte Fredningsplan Etape V for det gamle Farum (dog kun delvist), Birkerød Kommune og Søllerød Kommune fra 1967. Efter den første indsats med fredninger i 1940'erne og 1950'erne fortsatte man fredningsarbejdet, da ingen andre instrumenter kunne sikre det åbne land effektivt mod bebyggelse.

staten, Københavns Amt, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Det var et udtryk for, at sikringen af grønne områder var et regionalt ansvar, ikke et lokalt. Men også en forventning om, at områderne gennem offentlighedens adgang skulle komme hele regionen til gode. Sideløbende med fredningsarbejdet stod Det Grønne Udvalg for udmøntningen af regeringens stilov fra 1940. Loven var et beskæftigelsesinitiativ, der realiserede

Den Grønne Betæknings visioner om et rekreativt stinet. Flere af hovedstierne krydsede Søllerød Kommune og er stadig et centralt element i Hovedstadsregionens rekreative infrastruktur.

1940'ernes og 1950'ernes fredningsindsats lagde grunden til den overordnede byplan for Søllerød. Dette skete ikke uden et opgør om balancen mellem fredning og byudvikling. I 1943 udarbejdede Søllerøds

kommuneingeniør et udkast til en byplan, der indebar en de facto fuld udbygning af kommunen, bortset fra de fredninger, Det Grønne Udvalg var ved at gennemføre. Ifølge byplanen ville kommunen ende med en udbygning så tæt som Gentofte eller Lyngby.

Det drastiske byplanforslag medførte for det første massive borgerprotester, og at stort set hele sognerådet blev udskiftet ved det følgende valg. For det andet reagerede private lodsejere ved frivilligt at lade deres ejendomme frede. Det nye sogneråd forkastede byplanforslaget og slog ind på en planpolitik, der gjorde flit-

tigt brug af fredningsplanlægningen og fredning som redskab til at styre byudviklingen. Dette var i erkendelse af, at fredning var det eneste effektive, vedvarende værn mod bebyggelse i efterkrigsårene – inden planlovene blev vedtaget i 1969, og regionplanlægningen efterhånden fik skabt faste rammer for byens udvikling.

I 1959 fik man med en revision af naturfredningsloven stærkere kort på hånden i fredningsarbejdet. Nedsættelsen af amtslige fredningsplanudvalg betød et væsentligt løft i fredningsarbejdet. Søllerød Kommune blev behandlet sammen med Birkerød Kommune og en del af Farum Kommune og kom til at indgå i den samlede Fredningsplan Etape V. Ved udarbejdelsen af denne fredningsplan kunne man behandle kommunernes fremtidige fredningsbehov, da Det Grønne Udvalgs arbejde i store træk var gennemført.

Fredningsplanudvalget og Søllerød Kommune indledte i begyndelsen af 1960'erne et tæt samarbejde, da interesserne i store træk var sammenfaldende. Fredningsplanudvalget var enig i kommunens dispositioner og lod dem optage i fredningsplanen. Med den endelige vedtagelse af fredningsplanen i 1967 var grundskabelonen for Søllerød Kommunes fordeling mellem by og åbent land efterhånden defineret.

Søllerød Kommune fulgte således aktivt successen med 1940'ernes fredninger op med henblik på at cementere kommunens karakter som grøn villaby med velafgrænsede, mindre byområder, der udgjorde mosaiksten i en matrix af skov og åbent land. Noget af en bedrift så tæt på Storkøbenhavn. Dertil kom servitutter på villagrunde og byplanvedtægter, der satte grænser for bebyggelsesprocenten og bygningernes udformning. Der blev især stillet skrappe krav til udformning af bebyggelsen langs fredningsgrænserne.

Det er bemærkelsesværdigt, at både kommunen og fredningsplanudvalget valgte fredningsinstrumentet. Med fredninger kunne man opnå en varig beskyttelse, der var tinglyst på ejendommen og som indeholdt en erstatning til lodsejerne. Tidens byplanredskab tillod kommunen at udpege arealer i yderzonen, der ikke måtte bebygges. Men reglerne her var fx ikke stærke nok til at hindre etableringen af nye landbrug og landbrugsmæssig bebyggelse, der skæmmede landskabet.

Samarbejdet mellem Søllerød Kommune og fredningsmyndighederne var afgørende for den relative succes med sikring af grønne områder. Dertil kom den omfattende indsats i forhandlingerne med private lodsejere, der også var stærkt medvirkende til succesen.

Processen er samtidig et udtryk for, at man kunne kombinere lokale strategier og ønsker med det regionale ansvar, man som lille kommune også havde i det storkøbenhavnske område. Selvom den væsentligste indsats selvsagt lå i at sikre arealerne i første omgang, har det siden vist sig, at det er et vedvarende ønske at udvikle og fastholde de fredede områder. Dette kommer til udtryk i, at de store fredninger løbende er blevet moderniseret og opdateret, som fx Mølleåfredningen og fredningen af Søllerød Naturpark. I den daglige forvaltning har man desuden skullet sikre mod overtrædelser af fredningsbestemmelserne, det være sig ulovlige indgreb mod vegetation, ulovlig bebyggelse samt en tilpasning af de grønne områder til nye dagsordener som klima og biodiversitet.





06

Beslutningen om Vestskoven – det store, grønne velfærdsprojekt

Beslutningen om Vestskoven

– det store, grønne velfærdsprojekt

I efterkrigstidens planlægning var der udbredt konsensus om, at Københavnsegens planlægning overordnet set måtte dirigere større dele af byudviklingen mod vest. Dette var ikke mindst for at skåne Nordegnens rekreative og naturmæssige kvaliteter for yderligere pres.

Fingerplanen fra 1947 var hovedeksponent for dette synspunkt, der siden har været et hovedmotiv i den storkøbenhavnske planlægning. I den formelle planlægning – og i den løbende debat – var der stor enighed om, at man med byudvikling mod vest måtte sikre befolkningens

rekreative muligheder, der kunne matche Nordegnens. Forudsætningen var dog, ud fra et fredningsmæssigt synspunkt, nedslående: Bortset fra St. Vejleådalen og Køge Bugt-kysten var Vestegnen i store træk blottet for landskabelige kvaliteter. Man måtte derfor i langt højere grad tilve-

jebringe kvaliteter gennem anlæg. Store anlæg krævede store arealreservationer i et område, hvor stort set det hele var egnet til bebyggelse. Denne udfordring skulle vise sig svær at håndtere, og beslutningsprocessen, der banede vejen for Vestskoven, er et fint eksempel herpå.

Tankerne om en skov på Vestegnen er gamle. Siden 1920'erne har man haft planer om at kompensere for skovfattigheden på Vestegnen. Den Grønne Betænkning foreslog skovrejsning, og under krigen var man meget tæt på at vedtage anlæggelsen af 1.000 hektar skov på Vestegnen. Det eneste større resultat var imidlertid anlægget af Brøndbyskoven i begyndelsen af 1950'erne.

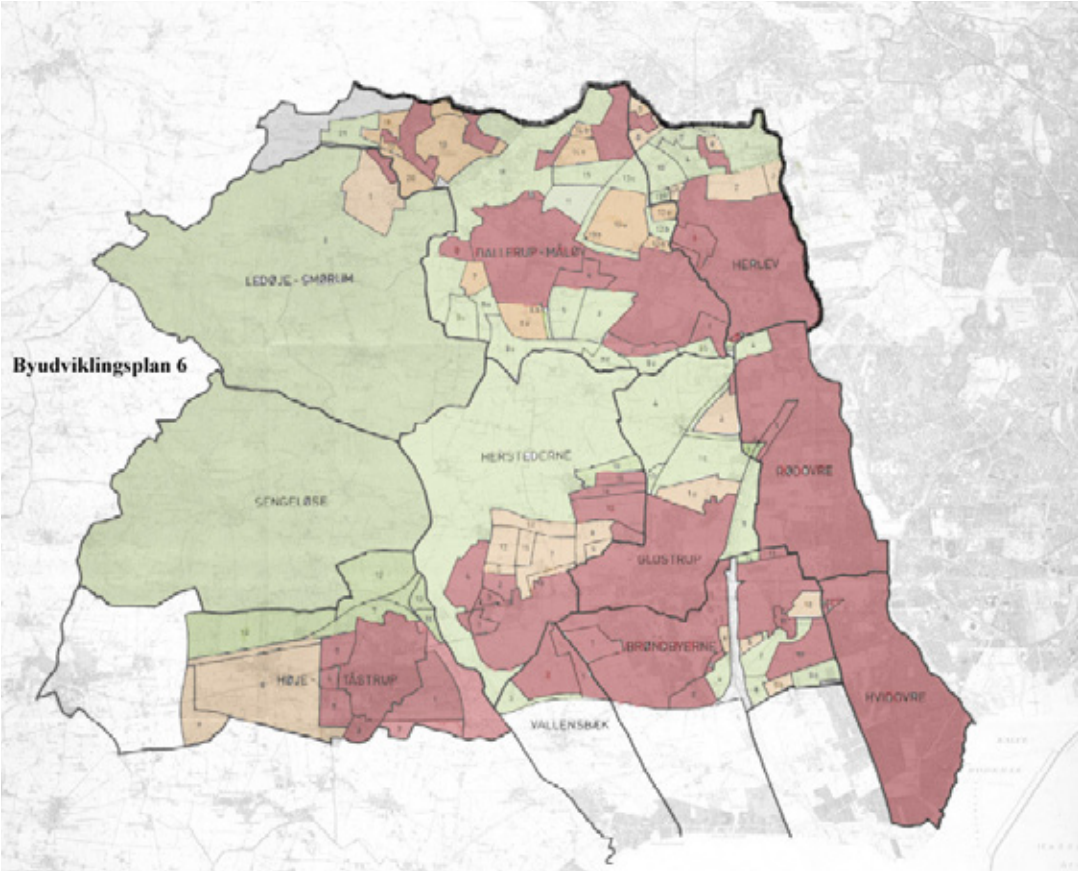
Med Fingerplanen (se kapitel 3) var der lagt op til, at den grønne kile mellem Frederikssunds- og Roskildefingrene skulle sikres mod bebyggelse med henblik på skovrejsning og andre friluftsformål. Eftersom Fingerplanen ingen retslige konsekvenser havde, var det op til Boligministeriets planlæggere, der havde det overordnede planansvar, og de enkelte kommuner at sikre kilen. Redskabet i byplanlægningen var i 1950'erne og 1960'erne de partielle byplaner.

Presset for tilvejebringelse af nye områder til byudvikling var markant, men blev løst ved at tage udgangspunkt i Fingerplanens ide om koncentration af byudviklingen i byfingrene. Fingrene blev imidlertid

tykkere og tykkere og truede med at lukke de grønne kiler. Omvendt tillod man ikke byudvikling midt i kileområderne, hvorved nogenlunde sammenhængende områder blev sikret.

I første halvdel af 1960'erne blev udviklingen i kilen tilspidset. De planlægningsmæssige forudsætninger for en grøn kile blev styrket med den partielle byudviklingsplan nr. 6 fra 1963 og den samtidige 1. Etapeplan, der fastsatte, at byudvikling i Glostrup, Herstederne og Ballerup havde mødt sin ydergrænse i kilen. Det stort planlagte erhvervsområde Herstedøster Industricentrum rakte imidlertid langt ud i kilen. Og selvom planforudsætningerne banede vej for en beslutning om skovrejs-

× FIGUR 6.1 BYPLANER FOR VESTEGNEN 1950-1970



De partielle byudviklingsplaner styrede den storkøbenhavnske byvækst i 1950'erne og 1960'erne. De mørkerøde områder blev udbygget i løbet af 1950'erne, og i 1960'erne blev de orange områder udlagt til byformål. Resultatet var en gradvis indsnævring af Vestegnens grønne kiler.



ning, kunne de lokale kommuner hverken økonomisk eller praktisk løse en omfattende skovrejsningsopgave. Alligevel besluttede Herstedernes Kommune (den senere Albertslund Kommune) at indlede skovrejsningen i det små på egne arealer. Fredningsmyndighederne måtte melde fra over for opgaven med at frede sig til en sikring, da loven ikke hjemlede at frede disse ordinære landbrugslandskaber uden objektive fredningsværdier.

For at sætte en kommende Vestskoven på den politiske dagsorden nedsatte man et hurtigt arbejdende planlægningsudvalg med repræsentanter fra Boligministeriet, Kulturministeriet og Skovdirektoratet. I 1964 barslede dette udvalg med en Skitse til en Vestskov, der, baseret på analyser af landskabet og fremtidens rekreative behov, kom med et relativt detalje-

ret, konkret forslag til udformningen af en skov på 1.500 hektar. Skitsen havde flere væsentlige følger. Dels markerede man en grænse for byudviklingen, dels fik politikere og planlæggere noget mere konkret at arbejde ud fra.

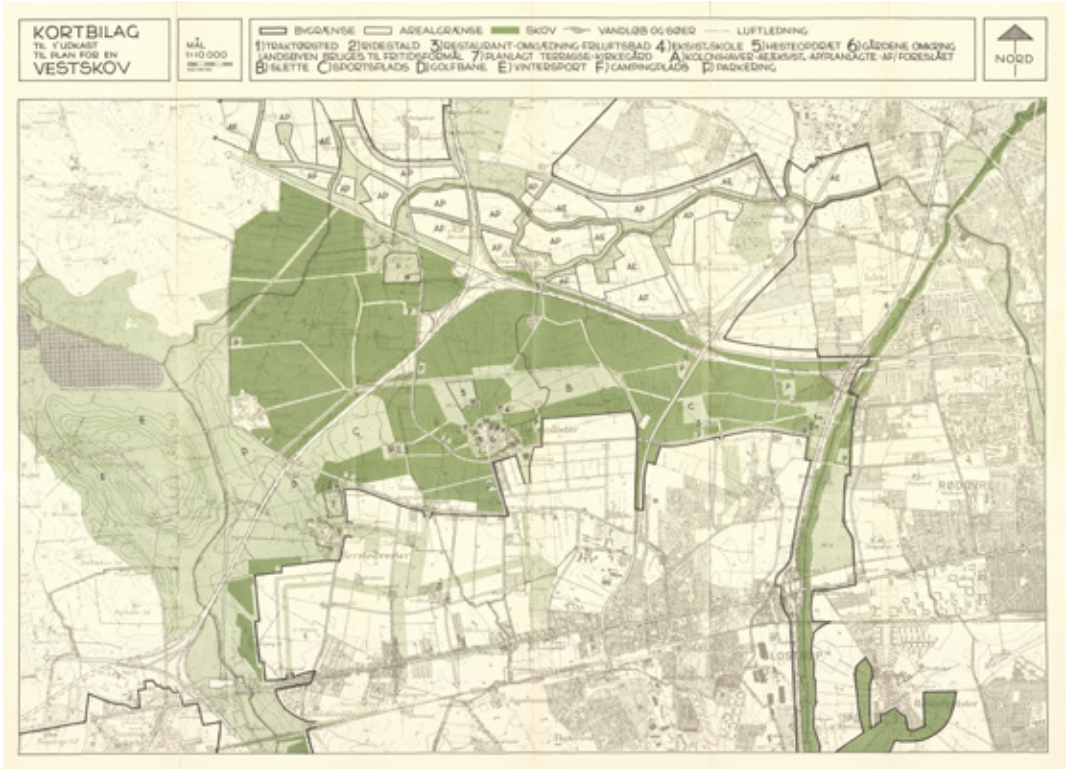
Der var udbredt enighed om, at en af de største udfordringer var finansieringen – hvem skulle betale for 1.500 hektar af landets bedste landbrugsjord til skovrejsning? Herstedøster Industricentrum og Herstedernes Kommune bidrog begge til at tage hul på problemet; Industricentrum ved at donere 40 hektar jord til skoven, kommunen ved at plante skov på dens egen jord i St. Vejleådal. Den done-rede jord blev overdraget til Københavns Statsskovdistrikt – en beslutning, der var afgørende for den kommende forvaltning.

Den efterhånden mere konkrete forestil-ling om skoven varmede op til en politisk beslutning. Således forberedte man et poli-tisk beslutningsforslag til behandling i fi-nanslovsforhandlingerne i marts 1967. Et par måneder forud for disse forhandlinger indledte dagbladet Politiken en kampagne for Vestskoven, der som element havde en pengeindsamling til indkøb af træer. Kampagnen satte ekstra pres på beslut-ningstagerne, og d. 30. marts 1967 kunne Folketingets finanslovsforhandlere ved-tage en principbeslutning om at bevilge 66,5 mio. kr. til Vestskoven, omfattende et areal på 1.500 hektar.

Med finansieringen og de planlægnings-mæssige forudsætninger på plads kunne de konkrete initiativer gå i gang. I året op til beslutningen havde ministeriet god-kendt, at Statsskovvæsenet havde ind-



× FIGUR 6.2 DEN FØRSTE SKITSE TIL VESTSKOVEN



En ny skov vest for København var foreslået allerede i 1920'erne, men først i 1964 blev man så konkret, at et udvalg under Kulturministeriet kunne tegne et første udkast til 1.500 ha skov. Anlægget af Vestskoven blev officielt vedtaget tre år senere.

hentet tilbud på landbrugsejendomme i Vestskoven-området. Med beslutningen kunne man hurtigt gå i gang med opkøb og d. 31. marts 1967 gå i gang med tilplant-ningen nordøst for Herstedøster Landsby.

Finansieringen af Vestskoven var et ud-tryk for dens regionale og nationale be-tydning. Staten betalte halvdelen, mens resten blev fordelt på amt og kommuner. Alene Københavns Kommune betalte 17,5 % af udgifterne til skoven. Københavns Kommunes substantielle bidrag udtrykte for det første, at byen havde en reel po-litisk interesse i at styrke de rekreative muligheder i Storkøbenhavn, dels at Kø-benhavn på dette tidspunkt befolknings-mæssigt og økonomisk var meget magt-fuld.

Det var første gang, at staten stod med en så omfattende opgave med skovrejs-

ning på landbrugsjord med et entydigt rekreativt sigte. Man tog på nogle områ-der udgangspunkt i Jægersborg Dyrehave som den ultimative rekreative skovrefe-rence i Storkøbenhavn. Med en væsent-lig andel af sletter i skoven og med store planteafstande søgte man i et vist om-fang at skabe noget "Dyrehave-agtigt". På den anden side blev Vestskoven også sin egen – fx med valget af det skotske højlands-kvæg som karakterdyr og op-bygningen af kunstige bakker, der skulle kompensere for det flade land.

Det er næsten selvklart, at et så omfat-tende projekt på randen af storbyen måt-te afstedkomme kritik – ikke mindst når man betænker tiden, de meget politiske 1970'ere, hvor alt konventionelt stod for skud. En del af denne kritik var givetvis be-rettiget. Ikke mindst de trafikale forhold har altid været et problem – både fordi

store vejanlæg skærer Vestskoven over i mindre bidder, og fordi adgangsforhol-dene er problematiske, især hvis man an-vender kollektiv transport. Andre dele af kritikken drejede sig grundlæggende om skisma mellem et traditionelt tænkende skovvæsen, der i væsentlighed stod for skovens anlæg, og landskabsarkitekter og designere, der tænkte anderledes og kom med alternative forslag til skovens udformning.

I løbet af det første årti nåede man op-køb på 1.000 af de 1.500 hektar, man hav-de planlagt, og masterplanen fra Køben-havns Statsskovdistrikt kunne realiseres. I dag er stort set hele det planlagte areal inddraget i skoven, og Vestskoven står i dag som det mest slående eksempel på en ad hoc-løsning på tilvejebringelsen af grønne områder til Storkøbenhavn – i en tid, hvor lovgivningen haltede stærkt bag

efter planer og visioner, og hvor en sammenfattende planlægning havde trange kår. Resultatet var i vidt omfang baseret på tilfældigheder og i noget omfang på et plansystem, der var befolket med planlæggere, der havde Fingerplanens visioner for øje. I hård konkurrence med byudvikling lykkedes det for politikere, forvaltere og meningsdannere at udnytte mulighederne i en historisk set kort periode.

Samlet set står Vestskoven som et monumentalt minde om velfærdsstatens kraftige udbygning af byen på Vestegnen.

× FIGUR 6.3

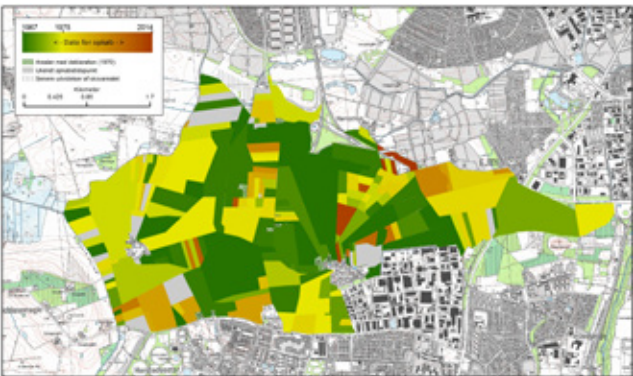
VESTEGNENS GRØNNE KILER LÆGGES FAST



I regionplanen for Storkøbenhavn, der først blev endeligt vedtaget sidst i 1970'erne, blev det for første gang officielt slået fast, at Vestegnens tre grønne kiler planlægningsmæssigt var sikrede. Det har de været siden, og dermed har de opfyldt den grundlæggende vision fra Fingerplanen fra 1947.

× FIGUR 6.4

STATENS OPKØB AF JORD I VESTSKOVEN



Opkøbene af jord og den efterfølgende tilplantning af Vestskoven er blevet en langstrakt affære, der ikke er tilendebragt. Kortet viser den gradvise udvidelse af skoven, graderet efter opkøbsår.



Litteratur

B

Blixencrone- Møller, C. Stier i København-segnens grønne områder. 1968

Boligministeriet: 1. etapeplan for hovedstadsområdets byudvikling til 1970. 1963

Bro, H, Christiansen, C., Jansen, I.K., Skjøt-Pedersen, L.: Hovedstadsmetro-polen efter 1945. 2011 Hovedstadsom-rådets Kulturhistoriske Arkiver. ISBN 8787778076, 9788787778077

Byudviklingsudvalget for Københavnseg-nen: Betænkning vedrørende Partiel By-udviklingsplan Nr 2. 1951. Boligministeriet

Byudviklingsudvalget for Københavnseg-nen: Betænkning vedrørende Partiel By-udviklingsplan Nr 5. 1961. Boligministeriet

Byudviklingsudvalget for Københavnseg-nen: Betænkning vedrørende Partiel By-udviklingsplan Nr 6. 1963. Boligministeriet

Byudviklingsudvalget for Københavnseg-nen: Betænkning vedrørende Partiel By-udviklingsplan Nr 7. 1966. Boligministeriet

E

Egnsplanrådet: Regionplan 1973 for Ho-vedstadsområdet. 1974

Egnsplanudvalget: Skitseforslag til Egns-plan for Storkøbenhavn. 1947 ("Fingerpla-nen")

Egnsplansekretariatet for Storkøben-havn: Principskitse for Egnsplan. 1960

F

Forchhammer, O. Københavnsegnens grønne omraader. 1936. ("Den Grønne Be-tænkning") Egnsplanudvalget

Fredningsplanudvalget: Fredningsplan for Storkøbenhavn Etape V. 1967

Fredningsstyrelsen: Fredningsplanrede-gørelse, 1989

H

Hovedstadsrådet: Den Grønne Kile. 1989. ISBN 87-7727-001-0

Hovedstadsrådet: Regionplan 1989: for Københavns amt, Frederiksborg amt, Roskilde amt, Københavns kommune, og Frederiksberg kommune. ISBN 87-7727-006-1

Hovedstadens Udviklingsråd: Regionplan 2005 for Hovedstadsregionen. ISBN: 87-7971-182-0

I

Illeris, S. 2010. Regional udvikling: Regi-onplanlægning og regionalpolitik i Dan-mark og Europa. Bogværket. 978-87-92420-13-8

M

Michelsen, V.B., Christensen, C.B. og Fer-dinandsen, I. 2004. Bidrag til regionplan-lægningens historie, februar 2004. Miljø-ministeriet. ISBN 87-7279-554-9

Møller, J. 1996. 500 år med regulering og planlægning af byggeri og byudvik-ling. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning. Aalborg Universitet. ISBN 8790215133

Møller J. 2002. 2000 år med regulering og planlægning af byggeri og byudvikling i Danmark år 0-1970. 4 udgave ISSN - nr. 0902-8056

P

Planlægningsudvalget for Køge Bugt Om-rådet: Rapport om Kilen, 1975

R

Rasmussen, S.E. Københavnsegnens planlægning. Status 1950. 1951 Udvalg-et til Planlægning af Københavnsegnen. Munksgaard

Rasmussen, S.E. København. Et bysam-funds særpræg og udvikling gennem tid-erne, 1994. G.E.C. Gads Forlag, København ISBN 87-12-02430-9

A photograph of a cyclist riding on a paved path. The path is bordered by a large tree with dense green foliage on the left and a grassy field with a line of trees in the background on the right. The cyclist is wearing a white jersey and a helmet, leaning forward in a racing position. The sky is bright and clear.

Et århundrede med planlægning af grønne områder i Storkøbenhavn

Hvordan er de omfattende grønne områder, der kendetegner Storkøbenhavn, blevet planlagt og bevaret siden begyndelsen af det tyvende århundrede?

De grønne områder er et meget væsentligt aktiv for Hovedstadsregionen. I det daglige er Storkøbenhavns grønne områder på mange måder noget, som befolkning, myndigheder og politikere tager for givet. I dette temahæfte ser vi nærmere på den lange historie bag sikringen af de grønne områder. Ikke mindst den lange kontinuitet i planlægningen, som har været afgørende. Flere generationer har været enige om grundpræmissen om at sikre grønne områder af høj kvalitet til den voksende bybefolkning, men de har fundet vidt forskellige plan- og forvaltningsløsninger. En hovedkonklusion er, at statslig indgriben har været afgørende – i en del tilfælde bakket op af private initiativer. Endelig har en generel respekt for fysisk planlægning og forvaltningsteknik spillet en væsentlig rolle for sikringen af Storkøbenhavns grønne områder. Adgang til grønne områder er af stor betydning for bybefolkningens velfærd og sundhed. Derudover spiller byernes grønne områder en væsentlig rolle i klimasikringen og sikringen af den biologiske mangfoldighed samt bevarelsen af landskabelige og kulturelle værdier.
