

DET ÅBNE LAND I KOMMUNEPLANPROCESSEN

Det åbne lands planlægning vil blive ændret de kommende år – både hvad angår indhold og proces. I artiklen præsenteres resultaterne af et toårigt projekt i Skive Kommune med nye former for planlægning med en høj grad af lokal borgerdeltagelse. Projektet handlede om lokalt formulerede strategier for kulturlandskabet.

Af Jørgen Primdahl, Helle Handgaard, Lone Kristensen, Per Stahlschmidt, Anders Rask og Henrik Willadsen

Nye vilkår for det åbne lands planlægning

Det åbne land består i Danmark først og fremmest af landbrugslandskaber, dvs. af forskellige mosaikker af skov, natur, vedvarende græsarealer og marker. Går vi blot et par generationer tilbage, var landbrugsproduktionen den helt dominerede funktion i det åbne land, økonomisk såvel som socialt. Sådan er det ikke mere. Bosætning, friluftsliv, og ikke-landbrugsmæssige erhverv har fået stigende betydning og præger økonomi og det sociale liv mindst lige så meget som landbruget, ligesom kulturmiljøet, plante- og dyrelivet samt landskabskarakteren har været genstand for voksende interesse, både lokalt og generelt i samfundet.

Flere fritids- og deltidslandmænd, øget bosætning i nogle landområder og fraflytning i andre, mere pendling og øget konkurrence imellem lokalområder er konkrete eksempler på sådanne nye tendenser, som sammen med landbrugets strukturudvikling skaber ændringer i landskabet.

Ser vi på det fysiske landskab, går forandringerne langsomt i forhold til de igangværende so-

cialle og økonomiske forandringer. Dette skyldes bl.a., at der er meget inert i det fysisk-biologiske landskab. Når vi færdes i det åbne land i dag, er det, vi ser derfor snarere et udtryk for, at landbrugsproduktionen var den dominerede funktion tidligere, mens de igangværende forandringer i retning af et mere multifunktionelt landskab kun fylder lidt i det samlede billede. Dette gør det vanskeligt at diskutere, bl.a. i forbindelse med kommuneplanprocessen, hvordan de nye landskaber kan indrettes. Vi mangler konkrete modeller for nye kulturlandskaber, som er attraktive og velfungerende.

Ser vi på den offentlige planlægning og forvaltning i det åbne land, er der også her tale om nye tider. Strukturreformen har som bekendt betydet, at kommunerne har overtaget det meste af amternes ansvar for det åbne land. Da den kommunale planlægningstradition er anderledes – mere udviklings- og projektorienteret – end amternes regionplanlægning, og da skalaen i kommuneplanen er mere lokal end regional, er der behov for at udvikle nye tilgange og metoder

i det åbne lands planlægning. Reformen i EU's landbrugspolitik med afkobling af den direkte støtte til selve produktionen og med et voksende landdistriktsprogram – både indholdsmæssigt og økonomisk – giver også nye vilkår for planlægningen. Endelig vil den kommende NATURA 2000-planlægning og implementeringen af EU's vandrammedirektiv i høj grad sætte dagsordenen for den fremtidige planlægning og forvaltning og skærpe kravene til, at kommuneplanen fungerer som en integrerende plan for det åbne land.

Samlet set udgør disse nye vilkår en udfordring for kommunernes planlægning og forvaltning i det åbne land. Det her beskrevne projekt, havde på den baggrund, som en del af PLAN09-programmet, til formål at udvikle nye veje i den kommunale planlægning i det åbne land med hensyn til metode, proces og indhold. Konkret indgik udvikling af metode til karakterisering og vurdering af landskaberne, ligesom indhentning af erfaringer med borgerinddragelse ved formulering af landskabsstrategier for forskellige lokalområder var et eksplicit mål for arbejdet.

De fem områder og landskabsstrategierne

I første omgang blev der udvalgt tre lokalområder af sognestørrelse i Salling, der udgør størstedelen af Skive kommune. Efterfølgende kom to andre områder i Salling med i projektet (Selde og Rødding). Områderne repræsenterer almindeligt forekommende kulturlandskaber med hver sin dynamik og planproblemer. I et samspil mellem lokale borgere, eksterne fagfolk og kommunale planlæggere skulle udvikles en landskabsstrategi for hvert af de 5 områder, som fremgår af oversigtskortet.

1. Informationsmøde + studiegrupper

Ved projektets start i foråret 2008 blev der efter et informationsmøde for indbudte og interesserede fra de fem områder nedsat en studiekreds for hvert område. Studiekredsene blev i første omgang nedsat af kommunen ud fra lokalt kendskab til engagerede borgere og ønsket om bredde i gruppen m.h.t. bopæl, erhverv, køn og alder. Men grupperne havde mulighed for at supplere sig med andre lokale, hvis der var behov og interesse for det. Hver gruppe fik en kontaktperson fra kom-



Illustration: Skive Kommune

1. Lihme-området i det sydvestlige Salling. Kystnært område med store natur- og landskabsværdier, en for Salling relativ stor andel af landbrugsarealet med marginaljorder, store sommerhusområder og en landsby med stagnerende befolkningstal
2. Durup-Tøndering-området i det nordlige Salling er et mindre bysamfund omgivet af intensive landbrugsbedrifter med store kvæg- og svinebesætninger.
3. Resen-området er et bynært område nord for Skive by med byudviklingsplaner og store nærrecreative interesser bl.a. i de kystnære naturområder.
4. Selde-området ved Fur Sund i Nordsalling er karakteriseret ved en blanding af intensive landbrug og værdifulde naturområder langs den varierede kyst. Selde landsby har en forholdsvis gammel boligmasse med ønsker om et mere varieret udbud af boliger for at fastholde serviceniveauet.
5. Rødding-området er et kystnært område i Vestsalling karakteriseret ved mosaikker af intensivt drevne landsbrugsområder, vådområder med ekstensiv eller opgivet produktion og større sommerhusområder. Rødding by har de senere år været genstand for flere renoveringsprojekter og nye parcelhusudstyknings, der har betydet stigning i befolkningstallet.

munen og havde i første omgang som 'opgave' at gennemføre en SWOT-analyse af lokalsamfundets udviklingsmuligheder.

2. Studiegrupper + Workshop + ekskursion

I efteråret 2008 startede det egentlige arbejde med landskabsstrategien. Ved en fælles workshop for alle grupper, gav hver studiekreds en introduktion til sit område. Derefter kom de fagkyndige med oplæg, der skulle hjælpe arbejdet i grupperne. Et af elementerne var en landskabsanalyse, hvor hvert af de fem områder var inddelt i mindre, homogene 'landskabstyper'. Hensigten med landskabsanalysen var at gøre det lettere at stedfæste problemer og løsninger til konkrete lokaliteter frem for at nøjes med generelle henvisninger til 'naturen' eller 'landskabet'. Et andet oplæg handlede om vurdering af landskabstilstanden i de fem områder. Workshoppen blev afsluttet med en ekskursion, hvor udvalgte problemstillinger om kulturværdier, naturpleje, bosætning og friluftsliv blev diskuteret i fællesskab.

3. Arbejde med landskabsstrategi

De følgende 4½ måneder arbejdede grupperne intenst med en landskabsstrategi for hver sit område. De fik støtte fra kommunens kontaktperson, ligesom projektdeltagere fra Skov & Landskab deltog i enkelte møder.

4. Workshop + fagpanel + landskabsplan

Sidst i februar var turen kommet til den anden workshop. Hver studiekreds blev konfronteret med ideer og reaktioner fra et fagpanel af folk udefra.

Fagpanelet bestod af 3 landskabsarkitekter, en biolog, en landskabshistoriker, en forstmand og en arkitekt med speciale i landbrugsbyggeri. I løbet af ugens fem dage afsatte panelet en dag til hvert område.

Hver dag var tilrettelagt efter samme skabelon: Om formiddagen var panelet i felten for at lære området at kende og blev samtidig orienteret om fokuspunkter i studiekredsens strategi, men fik ingen konkrete forslag at se. Om eftermiddagen udarbejdede panelet en grov skitse til en landskabsplan for området, og om aftenen mødtes panelet så med studiekredsen. Først præsenterede studiekredsen sit udkast til strategi, der som regel bestod af forskellige mål for udviklingen, identifikation af værdifulde områder og 'problemområder', samt forslag til konkrete tiltag. Dernæst var det panelets tur til at præsentere sin idéskitse og fortælle, hvor det – med friske øjne og deres begrænsede lokale forudsætninger – så problemer og muligheder. Dermed var banen kridtet op til en meget livlig og frugtbar debat, hvor alle – studiekreds, fagpanel og kommunens planlæggere - fik et par lærerige timer sammen om områdets fremtid.

5. Dialog: Fagpanel + studiegrupper

To medarbejdere fra Thing & Wainø Landskabsarkitekter aps var med i fagpanelet og havde senere i løbet af foråret møder med studiekredse med det formål at bringe de af panelets ideer og forslag som studiekredse fandt egnede ind i strategien. Herefter indgik dele af arbejdet

direkte i kommuneplanen, medens det samlede resultat blev vedlagt planen som bilag.

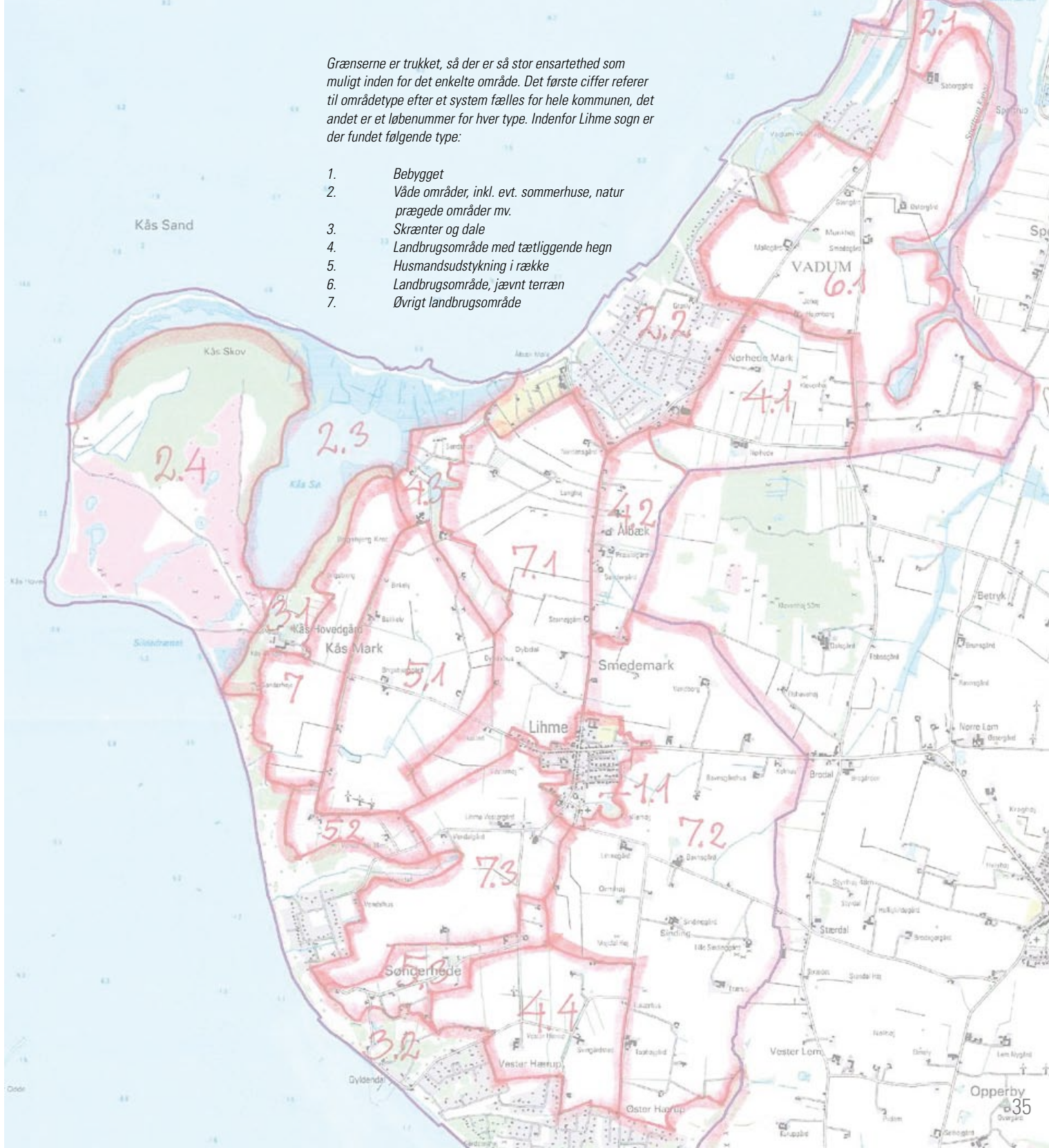
Alle fem grupper kom med kompetente forslag til strategier præget af helhedstænkning og uden berøringsangst for løsninger, der krydsede ejendoms- og indebar ændringer i den eksisterende arealanvendelse. Flere af grupperne var i et dilemma mellem bevaring af landskabsmæssige attraktioner eller udnyttelse af 'smørhullerne' til smukt beliggende nye boliger, der kunne tiltrække ressourcestærke tilflyttere. Som en generel tendens kan nævnes, at efterhånden som processen skred frem reducerede de fleste grupper deres planer om nyt byggeri udenfor landsbyerne primært af hensyn til landskabsbeskyttelsen. Det vil føre for vidt her at gennemgå resultaterne fra alle områder. I stedet gennemgår vi, som et eksempel, arbejdet med Lihme sogn.

Lihme sogn – et eksempel

Lihme sogn er et storbakket landbrugslandskab præget af spredte gårde med hovedbyen Lihme som centrum. Jordbundsforholdene varierer med sandjorder i større dele af sognet. Området afgrænses mod syd og vest af Limfjorden og rummer langs kysten et særdeles varieret landskab med, lavbundsområder, græs- og hedearealer, skove og andre bevoksninger samt flere større sommerhusområder. Før udskiftningen var sognet præget af hede- og overdrevsarealer. I dag er størstedelen af sognet opdyrket og arealanvendelse er præget af omdriftsarealer med et mindre islæt af hegn og beplantning.

Grænserne er trukket, så der er så stor ensartethed som muligt inden for det enkelte område. Det første ciffer referer til områdetype efter et system fælles for hele kommunen, det andet er et løbenummer for hver type. Indenfor Lihme sogn er der fundet følgende type:

1. Bebygget
2. Våde områder, inkl. evt. sommerhuse, naturprægede områder mv.
3. Skrænter og dale
4. Landbrugsområde med tætliggende hegn
5. Husmandsudstyknig i række
6. Landbrugsområde, jævnt terræn
7. Øvrigt landbrugsområde





Kombineret produktions- og fritidslandskab ved Lihme. Foto: Jørgen Primdahl

Som grundlag for studiekredsens arbejde blev der dels udarbejdet en 'analysemappe', og dels en landskabsanalyse, der bestod i en inddeling af sognet i homogene 'områdetyper', med tilhørende kort karakteristisk af de dominerede karaktertræk. Studiekredsen blev i øvrigt anmodet om at tage stilling til, om inddelingen svarede til deltagerens egen oplevelse af det lokale landskab og eventuelt foreslå alternative afgrænsninger. Områdeinddelingen viste sig at have stor værdi for studiekredsens arbejde, ligesom Skive Kommune fandt inddelingen så værdifuld for kommuneplanarbejdet, at man – uden for projektets rammer – efterfølgende fik lavet en tilsvarende analyse for hele kommunen.

Hvert delområde er beskrevet m.h.t. terrænoverfladens form, bebyggelsesmønster, landskabselementer og anvendelse. Desuden henføres delområdet til en af de ialt 11 landskabstyper, som indgår i Skive Kommunes samlede landskabskortlægning (se figur 1). Det fremgår tydeligt af analysen, at Lihme-området ikke er en ensartet flade, men at hver lokalitet har sin historie og sine potentialer, der er forskellige fra nabolokaliteten.

Studiekredsen udarbejdede med bistand fra kommunen og Skov & Landskab et oplæg til strategi, der som nævnt blev præsenteret på et møde med fagpanelet. Med udgangspunkt i mål om bl.a.

beskyttelse af områdets store natur- og landskabsværdier, om flere og mere varierede boliger, bedre rekreative adgangsmuligheder i landskabet bestod strategien af konkrete forslag til nye sammenhængende, grønne korridorer, flere stier, en enkelt mindre udstykning af jordbrugsparceller samt renovering af flere lokaliteter, bl.a. strandområdet ved campingpladsen i sognets nordvestlige del.

Fagpanelet præsenterede nogle bud på overordnede landskabshensyn og forskellige forslag til konkrete tiltag i udvalgte områder, bl.a. forslag om tre, relativt smalle grønne kiler til at forbinde Lihme landsby med kystområderne og etablering



af en mindre byskov ved Lihme by. Mange af fagpanelets ideer faldt i øvrigt fint sammen med de lokales forslag.

Både ved studiekredsens og ved fagpanelets præsentation var der mange, som fik sig en øjenåbner og et nyt syn på deres landsby. Morten Stenak fra Kulturarvstyrelsen fik på enkel vis fortalt historien om Lihmes tre udviklingsperioder: Den oprindelige landsby med gårde, kirke, og smedie omkring forten, andelstidens skole, forsamlingshus og boliger, som byens kors i nyklassicisme, bygget solidt i røde mursten, og endelig parcelhuskvarteret fra 70'erne. Efterfølgende blev de af fagpanelets forslag som studiekredsen fandt

interessante, bygget ind i strategien, ligesom processen førte til flere væsentlige ændringer. Sammenfattende kom der en landskabsplan, som både har et stærkt lokalt ejerskab og rummer et sammenhængende bud på et fremtidigt, attraktivt landskab, hvor der både er plads til landbrug, friluftsliv, bosætning og natur.

Erfaringer fra processen

De væsentligste erfaringer fra processen med de fem landskabsstrategier er, at der i alle fem områder har været stor interesse lokalt for at deltage, og at der i høj grad er kommet nogle klare bud på, hvordan landskaberne kan og bør udvikle sig i de fem områder. Forløbet med at give lokale ar-

bejdsgrupper initiativet og en god del af ansvaret for at udvikle en strategi har fungeret godt, og kombinationen af lokalt engagement, aktiv kommunal medvirken og faglige inputs udefra har været frugtbar.

De gennemførte landskabsanalyser med inddeling af områderne i forskellige 'landskabstyper' har vist sig nyttige, både for studiekredsens arbejde i de fem områder, og især for det videre kommuneplanarbejde.

Arbejdet med at udvikle metoder til at vurdere landskabstilstanden har vist sig at være en større opgave, og studiekredsene har kun i begrænset

omfang kastet sig over dette arbejde. Dog har man i de fleste områder identificeret steder, hvor der på forskellig vis er behov for renoveringer eller andre forbedringer, f.eks. i form af rydninger, plantninger, genoptagelse af græsning, mv.

Den samlede proces med udvikling af landskabsstrategier har taget omkring to år. I forhold til almindelige planprocesser ville dette været en urimelig lang periode med ringe chance for at kunne fastholde borgernes interesse og engagement. I vores situation har det imidlertid været en passende længde, først og fremmest fordi opgaven, udvikling af en landskabsstrategi, forudsætter, at man – både borgere og planlæggere med forskellig faglig baggrund - skal forholde sig til landskabet i bred forstand og helst gøre det med et fælles sprog. Hertil kommer, at man skal have fælles opfattelse af hvilke mål, der skal følges. Hvilket var grunden til at processen startede med en generel SWOT-analyse af lokalsamfundets udviklingsvilkår. Indholdsmæssigt har projektet bragt kommunens planlægning i det åbne land et godt stykke videre og har genereret mange forskellige visioner for de lokale landskabers fremtid.

De mest udbredte emner, som studiekredsene har arbejdet med, er bosætning og friluftsliv. Afhængig af det enkelte områdes forudsætninger har planerne for bosætning varieret, bl.a. for-

slag til fornyelse af boligmassen i eksisterende landsbyer (nedrivning af udtjente bygninger, nye lejerboliger og nye, mere eksklusive ejerboliger), nye udstykninger (fra mere traditionelle udstykninger til 'mini-husmandsudstyknings' målrettet heste- og jordbrugsinteresserede byboere) og 'huludfyldning' i eksisterende bydele.

Planerne for friluftslivet har først og fremmest bestået i stiplaner for almindelige vandrestier (undertiden i sammenhæng med grønne korridorer) fra landsbyerne/bydelene ud og rundt i de omgivende landskaber. Når det gjaldt lokalisering af simple trampestier, var der ingen eksempler på konflikter mellem de, som ønskede stier og de berørte lodsejere, formentlig fordi kommunen i mange år har arbejdet med sådanne projekter af frivillighedens vej. Herudover var der eksempler på forskellige støttepunkter for friluftslivet, bl.a. renovering af strandområde, etablering af 'hestehotel' med tilhørende ridestier, mindre byskov, jollehavn mv. Landbruget og landbrugsproduktionen har fra starten været opfattet som en central funktion i områdernes 'multifunktionelle landskaber', men indgik trods dette ikke som et væsentligt emne i studiekredsens arbejde.

Perspektiverne

Set i et fagligt udviklingsperspektiv, mener vi, at samarbejdet mellem deltagende borgere, kommunale medarbejdere, forskere og praktiserende

planlæggere har vist sig at være særdeles produktiv, når det gælder metodeudvikling og læring. Dette er tilfældet både, når det handler om at tilføje planpraksis inspiration og arbejds måde udefra, og når det gælder om erfaringsbaseret læring og udvikling af konkrete modeller for kulturlandskabets fremtidige indretning.

Der er, som nævnt i indledningen, hårdt brug for at udvikle og diskutere sådanne fremtidige modeller, hvis vi ikke fortsat skal blive hængende i konflikt- og fordomsfyldte diskussioner om det åbne land, hvori en del uenigheder består i, at en part alene ser på det åbne land fra et mere eller mindre nostalgisk bevaringsperspektiv, mens en anden part har fokus rettet mod fremtiden og fleksible udviklingsmuligheder i en globaliseret og konkurrencebetinget verden. Vi har oplevet, at der i denne proces har været gode diskussioner om de landskabsmæssige værdier (inklusive naturværdier) som der bør værnes om, samtidig med at den fremtidige udvikling (inklusive landskabsforbedringer) i høj grad har været på dagsordenen.

Endelig har processen vist sig at være egnet til at mobilisere en god bid af al den skjulte viden om natur, kulturhistorie og landskabskarakter, som findes i ethvert ruralt samfund. Derfor arbejder vi – forfatterne til denne artikel – også aktivt og på forskellig vis på at forsætte sådanne planeksperimenter.

Projektet er grundigt dokumenteret på:
http://www.plan09.dk/Projekter/Projekter_om_KP09/skive_01.htm

Jørgen Primdahl, Skov & Landskab,
Københavns Universitet
Lone Kristensen, Skov & Landskab,
Københavns Universitet
Helle Hangaard, privatansat
landskabsarkitekt, Thing & Wainø
Per Stahlshmidt, landskabsarkitekt,
Skive Kommune
Anders Rask, Skive Kommune
Henrik Willadsen, Skive Kommune

I fagpanelet har følgende deltaget:

Rita Buttenschøn, biolog, Skov og Landskab
Helle Hangaard, landskabsarkitekt,
Thing og Wainø
Jørn Bo Larsen, professor i skovbrug,
Skov & Landskab
Morten Stenak, geograf, landskabshistoriker,
Kulturarvsstyrelsen
Per Stahlshmidt, landskabsarkitekt
Uffe Wainø, landskabsarkitekt,
Thing og Wainø
Kræn Ole Birckkjær, arkitekt og
landbrugskonsulent,
Dansk Landbrugsrådgivning



Landskabsstrategi for Lihme sogn