



Landskabsdiskurser i kommuneplanlægningen

Busck, Anne Gravsholt; Kristensen, Søren Bech Pilgaard; Præstholt, Søren

Published in:
Videnblade Planlægning og Friluftsliv

Publication date:
2014

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Busck, A. G., Kristensen, S. B. P., & Præstholt, S. (2014). Landskabsdiskurser i kommuneplanlægningen. *Videnblade Planlægning og Friluftsliv*, (4.2-44).



Landskabsdiskurser i kommuneplanlægningen

Efter kommunalreformen i 2007 blev kommunerne den centrale planmyndighed for det åbne land. Hvordan de tackler denne opgave, afhænger i høj grad af den lokale kontekst og den betydning, landskabet tillægges af borgere, politikere og forvaltninger. Projektet FRI-LAND har undersøgt landskabets rolle i tre kommuner i perioden fra den 1. generation af kommuneplanerne frem til kommunalreformen.

Før kommunalreformen i 2007 var planopgaverne delt mellem kommuner (fokus på byområder) og amter (fokus på det åbne land). Ved kommunalreformen blev amterne nedlagt, og kommunerne blev den primære planmyndighed for både byområder og det åbne land. Det betyder, at kommunerne skal arbejde med nye plantemaer.

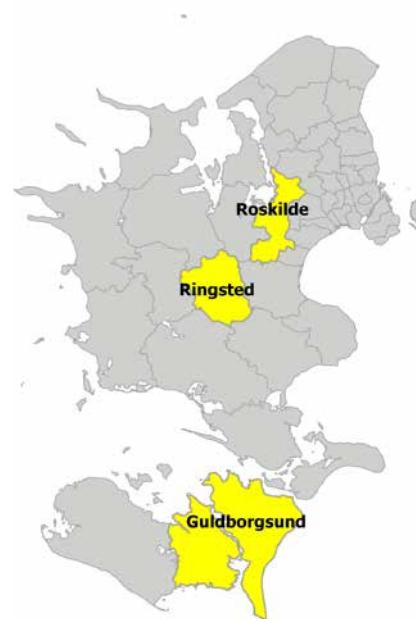
Det åbne lands rolle i kommunernes planlægning før 2007

I projektet FRI-LAND undersøgte vi, hvordan kommuner forholdt sig til det åbne land før 2007. Formålet var at undersøge kommunernes erfaringer og dermed give inspiration til de nye kommuner. Der blev set nærmere på tre kommuner – nemlig (Ny) Roskilde, Ringsted og Guldborgsund Kommune.

For både Roskilde Kommune og Guldborgsund Kommune gælder det, at kommunerne er dannet ved kommunesammenlægning i 2007. Guldborgsund opstod ved sammenlægning af seks kommuner og Roskilde af tre. Ringsted Kommune er ikke ændret ved kommunalreformen.

I FRI-LAND har vi undersøgt alle kommuneplaner for de gamle kommuner indenfor de tre nye. For Guldborgsund Kommune gælder det dog, at kun tre ud af de seks kommuner, der tilsammen er blevet til Guldborgsund, er inddraget. Begrundelsen for at afgrænse via de nye kommunegrænser er bl.a. at kunne se på interne forskelle og dermed hvilke udfordringer, de sammenlagte kommuner kan stå overfor.

De tre kommuner i FRI-LAND ligger i forskellig afstand til København, og de blev udvalgt for at undersøge betydningen af storbynærhed (Se figur 1). En overordnet hypotese var, at der var større pres på arealressourcer i storbynære kommuner, og at det kan medføre andre prioriteringer og politikker end i storbyfjerne kommuner.



Figur 1: Placering af de undersøgte kommuner

Situationen i kommunerne blev undersøgt via forskellige generationer af kommuneplaner og gennem interview med planaktører. Desuden blev der for hver kommune valgt et bestemt plantema, som blev undersøgt nærmere: Roskilde – byudvikling, Ringsted – borgerinddragelse og Guldborgsund – friluftsliv.

Udvikling i landskabsdiskurser: fra landbrug til oplevelser

Der blev identificeret tre faser af landskabsdiskurser, som prægede de tre kommuners åben landplanlægning fra 1970'erne og frem til kommunalreformen i 2007 (Se figur 2). Diskursernes gennemslagskraft varierede betydeligt mellem kommunerne, bl.a. afhængigt af storbynærhed.

Landskabsdiskurser

En diskurs sammenfatter det sæt af betydninger, meninger og argumenter, der kommer til udtryk på skrift, i tale og/eller ved handlinger. Diskursen har betydning for, hvilke prioriteringer og handlinger der opfattes som relevante og rigtige. Hvis diskursen eksempelvis betyder, at landskabet opfattes som produktionslandskab, da vil det være relevant at beskytte landbrugsinteresser i det åbne land, mens argumenter for naturbeskyttelse står svagere.

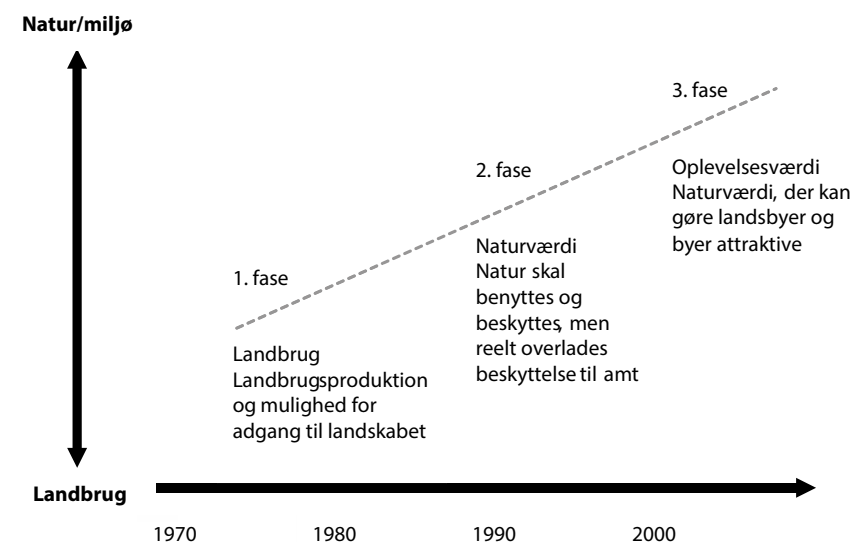
Første fase var præget af højkonjunktur og stor byvækst. Det åbne landskab var fortrinsvis reserveret til landbrugsproduktion, men betragtedes også som et rekreativt potentiale for byerne. Bymennesket skulle sikres muligheder for at opleve kontraster til byen i form af et åbent landskab og udsigter. Landbrugsproduktion var ikke nødvendigvis i konflikt med dette formål, og samtidigt var der fokus på landbrugserhvervets beskæftigelsesmæssige betydning.

I anden fase kom der øget fokus på landskabets naturværdier og behov for naturbeskyttelse. Det afspejlede en generelt øget miljøbevidsthed i samfundet og gav sig udtryk i en nedprioritering af landbrugsgets tidligere særstilling i det åbne land. Det rekreative argument spillede desuden fortsat en vigtig rolle. I denne periode var amtet hovedansvarlig for det åbne lands planlægning. Kommunernes ansvar og handlemulighed var derfor reelt begrænset, hvilket ofte resulterede i temmelig ukonkrete udmeldinger.

I tredje fase fik landskabet en vigtig rolle i kommunernes bestræbelser på at tiltrække byboere. De grønne landskabsværdier ses som en mulighed for at skabe attraktive fysiske rammer og give identitet til (nye) boligområder. Landskabet rykker så at sige ind i byen, og landskabets naturpotentialer integreres med byudviklingen. Eksempelvis integreres grønne strukturer tidligt i udviklingen af nye boligområder ved Trekroner (Roskilde Kommune), og der bruges navne som Skovbyen og Parkbyen (Ringsted Kommune) for at bruge landskabsassociationer til at gøre nye boligområder attraktive.

(Stor)bynærhed påvirker landskabsdiskursen indirekte

Undersøgelsen tyder på, at nærhed til en storby indirekte spiller en rolle for landskabsdiskurserne og planlægningen i kommunerne. Afstan-



Figur 2: Den overordnede trend i landskabsdiskursen. Kilde: Kristensen, S.B.P., et al (2011)

den til København har således stor betydning for kommunernes fysiske og socio-økonomiske rammebetingelser. Kommunerne i den storbyfjerne Guldborgsund Kommune skulle forholde sig til de udfordringer, som mange periferikommuner står overfor: faldende befolkningstal, en landbrugspræget erhvervssektor, lav befolkningstæthed og få nytillflyttere. Det betyder, at der ikke var behov for udlæg af store boligområder, og at landskabsdiskursen – også efter 1980'erne – var præget af landbrugsinteresser. Derudover spiller turisme en væsentligt større rolle i Guldborgsund Kommune end i de to andre kommuner, hvor bosætning har større vægt. Den storbynære Roskilde Kommune oplevede modsat tidligt et stort behov for at regulere byvækst. Her har man meget tidligt bevæget sig væk fra landbrugsdiskursen og i stedet fokuseret på naturbeskyttelse og rekreative muligheder (eksempelvis i form af en grøn ring omkring Roskilde by) samt landskabets muligheder for udvikling af boligområder.

I mindre skala findes tilsvarende forskelle. Roskilde og Guldborgsund består af sammenlagte kommuner. Her ses, at lokal bynærhed (fx nærhed til Nykøbing Falster i Guldborgsund Kommune) også havde betydning for udviklingen i

landskabsdiskursen. Dette giver store udfordringer, når de nu sammenlagte kommuner skal "harmonisere" deres tilgang til planlægning af det åbne land.

Anne Gravsholt Busck, Søren Beck Pilgaard Kristensen og Søren Præstholm

Kilder

Kristensen, SBP, Busck, AG og Præstholm, S (2011) Landskabet i planlægningen: analyse af landskabets rolle i kommuneplanlægningen indtil kommunalreformen i 2007. Working Paper 22, København: Center for Strategisk Byforskning, 51.

Præstholm, S, Busck, AG og Kristensen, SBP (2011) Landskab og byudvikling - analyse af kommuneplanlægningen og samspil mellem planaktører i Roskilde kommune. Working Paper 21, København: Center for Strategisk Byforskning, 73.

Præstholm, S, Kristensen, SBP og Busck, AG (2010) Landskab og friluftsliv - analyse af kommuneplanlægningen og samspil mellem planaktører i Guldborgsund kommune. Working Paper 20, København: Center for Strategisk Byforskning, 76.

Præstholm, S, Busck, AG og Kristensen, SBP (2008) Landskab og planlægning - analyse af kommuneplanlægningen og samspil mellem planaktører i Ringsted Kommune. Working Paper 16, København: Center for Strategisk Byforskning, 82.