

## Landskabet og de administrative strukturer

Brandt, Jesper; Primdahl, Jørgen

*Published in:*  
Landscape Ecological Papers

*Publication date:*  
2005

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

*Citation for published version (APA):*  
Brandt, J., & Primdahl, J. (2005). Landskabet og de administrative strukturer. *Landscape Ecological Papers*, 19, 3-17.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@ruc.dk](mailto:rucforsk@ruc.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Landskabet og de administrative strukturer**

### **Jesper Brandt**

Institut for Geografi og Internationale udviklingsstudier  
Roskilde Universitetscenter  
Universitetsvej 1  
Postboks 260  
4000 Roskilde

### **Jørgen Primdahl**

Center for Skov, Landskab og Planlægning  
KVL  
Rolighedsvej 23  
1958 Frederiksberg C

## **Indledning**

Omkring årsskiftet 2003/2004 fremlagde Strukturkommissionen sin betænkning om en ny administrativ struktur i Danmark (Strukturkommissionen 2004). Den sidste reform var fra 1970 og det nye forslag – som i vid udstrækning afspejlede det politiske kommissorium, som regeringen havde lagt til grund for strukturkommissionens arbejde - præsenterede fem alternative modeller – nogle med en fortsættelse af amtskommunerne, andre med reduktion af de politisk-administrative niveauer til to: staten og kommunerne. Uanset hvilken model der ville blive valgt, ville reformen betyde væsentlige ændringer af den offentlige planlægning og landskabsforvaltning – og dermed med også for selve landskabsudviklingen på længere sigt. Dette var baggrunden for årsmødet i 2004. Denne artikel er baseret på vort indlæg i marts 2004, idet vi har udeladt enkelte dele som vi i skrivende stund (februar 2005) finder mindre relevante.

Nogle måneder efter betænkningens offentliggørelse kom regeringen med sit udspil: nedlæggelse af amterne, færre større kommuner, en statsadministration og nogle regionale råd. Efter valget i 2005, der konsoliderede den tidligere regering støttet af Dansk Folkeparti, er det denne struktur, som bliver realiseret.

Temaet, landskabet og de administrative strukturer er aktuelt og der er stadig flere åbne spørgsmål omkring den fremtidige landskabsforvaltning, f.eks. om fastlæggelse af rammerne for den fremtidige byudvikling efter regionplanernes afskaffelse. Samtidig er spørgsmålet om samfundets regulering af landskabsudnyttelsen og landskabsudviklingen et oldgammelt tema – ligeså gammelt som de ældste danske love, som netop blev kaldt landskabslovene.

Vi opfatter artiklen som del af en tiltrængt faglig diskussion om landskabernes samfundsmæssige regulering. Vores hovedsynspunkter er følgende:

- Historisk har de administrative og de landskabsmæssige strukturer været tæt forbundne
- Strukturkommissionens modeller inddrager stort set ikke de landskabsmæssige forhold
- Landdistrikternes udvikling og opsplittede landskabsforvaltning er kun perifert behandlet i Kommissionens arbejde
- De igangværende, omfattende reformer af EUs landbrugs- og miljøpolitik behandles trods deres åbenlyse store betydning for de offentlige forvaltninger ikke i betænkningen
- De nye store kommuner rummer bedre muligheder for en mere lokal landskabsforvaltning end tidligere, men det vil samtidigt give problemer at, det regionale niveau fjernes eller svækkes.

### **Landskabets position i planlægning og forvaltning**

Ordet 'landskab' har flere betydninger, hvoraf den ældste har med et landområde og 'skabelse' af land at gøre, (Antrop, 2001), dvs. den kulturelle eller samfundsmæssige indretning af vore omgivelser, så de kan tjene vore behov. Landskabet er altså noget helt centralt i den kollektive forvaltning af det lokale eller regionale område, som mennesker bor i.

Historisk har det vist sig allerede tidligt i Danmarkshistorien med fremkomsten af landskabslovene, der var reguleringsinstrumenter for den konkrete forvaltning i større områder, regioner. En del af disse love handlede om rettigheder og pligter i forbindelse med udnyttelsen af naturressourcerne, typisk komplicerede landskabstilpassede græsningssystemer, hvor regulering var nødvendigt for:

- 1) at sikre en optimal produktiv udnyttelse af landskaberne
- 2) at sikre bevarelse af landskabets bæreevne herunder bevarelse af ressourcerne imod overudnyttelse
- 3) at opretholde den sociale orden indenfor landskabet, især minimere konflikter mellem jordbesidderne indbyrdes og mellem disse og de, der havde brugsret til forskellige ressourcer eller arealer indenfor landskabet.

Sådanne reguleringer er fortsat vigtige opgaver, ikke mindst på det regionale niveau, idet forvaltningen af det åbne land her i landet hidtil har været lagt ud som en opgave, der primært varetages af amterne. Men det indtager ikke nogen central plads i opfattelsen af, hvad f.eks. regionalpolitik drejer sig om. Muligvis er den manglende kobling mellem landskabsudnyttelsen og regionalpolitik (herunder landdistriktspolitik) et specielt dansk fænomen. For faktisk er regional- og miljøplanlægning i mange lande fortsat er forbundet med landskabsbegrebet. F.eks. hedder regionplaner i Finland 'landskabsplaner', noget, der gennemføres indenfor 14 regionale planmyndigheder, kaldet landskabsforbund. Både i engelsk, fransk, tysk og megen østeuropæisk regionalplanlægning står landskabsbegrebet fortsat meget stærkt, også i en miljømæssig sammenhæng. Således hed miljøloven i det tidligere DDR, der blev

indført nogen lunde samtidigt med vores egen miljølov, for 'Landeskultugesetz' – lov om kultivering af landet - og understregede dermed skabelsen af landskabet som foreningen af den kulturelle benyttelse og den kulturelle beskyttelse.

Men det kniber altså med sammenknytningen af benyttelse og beskyttelse i de danske landskaber. Og det ser desværre også ud til, at vi både i vores begrebsopfattelse og i vores sprog i stigende udstrækning anstrenger os for at modarbejde denne sammenknytning, idet "benyttelse" forbindes med økonomi og dermed indtægt og sikringen af materielle goder, mens "beskyttelse" knyttes til økologi, der i modsætning til økonomien betragtes som en udgift. Derfor er udtrykket "mest natur for pengene" også et udbredt succeskriterium for den offentlige forvaltning, selv om det i mange sammenhænge – f.eks. i relation til planlægning og udviklingspolitik egentlig ville være mere logisk at vende dette på hovedet og arbejde mod et mål om "flest penge for naturen".

Modsætningen eksisterer også i opgavefordelingen indenfor den administrative struktur, hvor spørgsmålet om landskabets beskyttelse i vid udstrækning har været lagt ind under amternes regi, mens landskabets benyttelse i langt højere grad har hørt til kommunernes gebet, navnlig når det gælder byudvikling og byindretning. Det er derfor ikke underligt, at en repræsentant for kommunernes landsforening (Eske Groes, på et møde på RUC) i debatten om kommunalreformen har kunnet fremføre det synspunkt, at "*..det, som amterne er gode til, er dér, hvor der ikke skal ske noget - kommunerne er gode til dér, hvor der skal ske noget*".

Imidlertid er der - ikke blot ud fra et landskabsøkologisk, men også ud fra et bredt fysisk planlægnings synspunkt - brug for et meget mere integreret og dynamisk landskabsbegreb, der kan bistå med at overkomme den sektoropdeling, der kendetegner planlægningen og forvaltningen i dag. Den svenske økonomiske geograf, Torsten Hägerstrand, der mest har været kendt for sit arbejde omkring rumlige sider af teknologiske innovationsforløb, kastede sig i en sen alder over disse problemer, som han også knyttede til udviklingen af den videnskabelige tradition.

*'Den systematiska kunskapen har byggts upp kring smådelar, ju mindre, desto intressantare. När det bliver aktuellt att angripa mer vidsträckta frågor, sker det genom sammenläggning av kunskapsbitar, men inte fler än man för tillfället tycker sig behöva. Det akuta problemet för avgöra vad som läggs ihop, inte någon allmän världsbild, som ger en av skärskilda problem oberoende och almängiltig princip för sammanhang. Ett motsatt, men mindre utprövat förfaringssätt, är att bestämma sig för en totalitet, som man sedan ugår från. Dess omramning skall garantera, att ingenting som finns innanför lämnas helt obeaktat, även om det sedan är delar av totaliteten som man i huvudsak ägnar sig åt.'* (Hägerstrand, 1993, s. 25).

Hägerstrand formulerede i den forbindelse en totalitet i form af et landskabsbegreb, som han kaldte forløbslandskabet:

**Den enda totalitet, som uppfyller villkoret om alla komponenternas närvaro, men som ändå är begränsad, är ett stycke befolkat landskap. Med landskap menas då inte bara vad man ser omkring sig utan allt som är närvarande inom den lagda geografiska gränsen, inklusive allt som rör sig in och ut över gränsen under den tidsperiod man väljer. (Hägerstrand, 1993, s. 26 – hans understregning)**

Hägerstrand så dette landskab i modsætning til udsigtslandskabet, det i nyere tid socialt konstruerede visuelle, statiske landskabsbillede, der i vid udstrækning dominerer vores måde at se omgivelserne på. Han så 'forløbslandskabet' som en måde at overvinde de problemer, som knytter sig til den abstrakte begrebsudvikling, der kendetegner sektorforskningen og sektorpolitikken, og som står i vejen for det tværgående planlægnings- og forvaltningsarbejde indenfor den administrative inddeling. *'Det är först när man låter bli att lösgöra sina begrepp från det konkreta landskapliga sammanhanget som man kan se hur det element man studerar är infogat i växlande grannskap. Detta är viktigt därför att beröring är tillvarons mest elementära relation. Allt i landskapet befinner sig i beröring med något annat. Nyckeln till evolutionen ligger i hur dessa beröringskonfigurationer har gestaltat sig... ..Den växlande rytmen i de materiella ändringsförloppen är en förutsättning för att levbara ordningar alls skall kunna upprätthållas i såväl den biologiska som mänskliga världen. All målinriktad verksamhet – den må vara en fågels bobyggande eller tillverkningen av en industriprodukt – kräver ett omedelbart grannskap, som inte ändrar sig till sin grundstruktur så länge verksamheten pågår eller åtminstone ändrar sig på ett förutsebart sätt.'* (Hägerstrand, 1993, s. 34-36).

Det er dette landskabsbegreb, som den administrative inddeling dybest set burde handle om eller i det mindste tage alvorligt. Det er også dette landskabsbegreb, der er grundelementet i landskabsøkologien, som den har udviklet sig gennem de sidste 20-30 år (se desuden artiklen af Søren P. Kristensen i denne rapport).

### **Den administrative inddeling og strukturkommissionens forslag**

Hvad siger så strukturkommissionen om sådanne tanker om dynamiske landskaber, hvor alt hænger sammen og hvor dannelsen af 'berøringskonfigurationer' er nøglen til udvikling? Desværre næsten intet. Sigtet med reformen omfatter først og fremmest organiseringen af vore omgivelser på nogle ganske få niveauer, primært stat og kommune og perspektivet har fra starten været begrænset til administrativ effektivitet medens udviklingsperspektivet – i modsætningen til f.eks. de tilsvarende svenske

betænkninger, stort set ikke er behandlet af den danske strukturkommission (Jørgensen 2004, SOU 2003, SOU 2004).

I debatten tales der stort set kun om kommuner og amter eller regioner. Men faktisk er der flere led, ikke mindst sogne og andre lokalområder, som endda er de, der optager menneskene mest og spiller den største rolle i nærdemokratiet. Nedadtil stopper hverken demokratiet eller den rumlige organisering ved kommunen, idet der er megen planlægning og forvaltning, der foregår lokalt, ofte på kryds og tværs af eksisterende administrative grænser. Det kunne have været en del af diskussionen om den fremtidige administrative struktur, hvordan man kunne støtte udviklingen af den lokale organisering, især, når man får kommuner på størrelse med flere af de tidligere amter. Men spørgsmålet om rammer og spilleregler for, hvordan de mange og komplicerede naboskaber på det subkommunale niveau, er overhovedet ikke behandlet. Kun på ét område er denne diskussion kommet op til overfladen, nemlig i tilknytning til administrationen af de små øsamfund. F.eks. ønskede det daværende folketingsmedlem for venstre, Chr. Lund Jepsen at friholde Fanø fra en kommunesammenlægning, fordi *'det jo ikke kun er en administrativ enhed. Den er også rammen om et samfund og det sted, hvorfra man ser resten af verden'* (Information, 23. marts 2004). Det kan næppe nogen være uenige i. Men det gælder langt de fleste mindre lokalsamfund, ikke bare øer. Og det burde have været behandlet, hvordan det lokale niveau kan understøttes generelt.

Tilsvarende er det overregionale niveau, især tilknytningen til de mange regionale tiltag på europæisk plan, også ganske stedmoderligt behandlet. En søgning i den elektroniske udgave af betænkningen har således vist at ordene 'Europa' og 'europæisk' slet ikke har været nævnt, medens 'EU' er nævnt blot 7 gange, mindre end én gang per hundrede side. (Jørgensen 2004). På en måde er det uforståeligt, at man overhovedet har kunnet gennemføre et så omfattende udredningsarbejde uden en grundig analyse af Danmarks placering internationalt og uden analyser af regionale sammenhænge. Det gælder f.eks. de grænseoverskridende regionale udviklingsproblemer (og – muligheder) i Øresundsregionen eller Sønderjylland, som givet på langt sigt vil få stadigt stigende betydning, også hvad angår landskabsudnyttelsen og de økologiske problemstillinger, der knytter sig dertil. Det gælder også de mange andre arealafgrænsninger og arealforvaltninger, der indgår i EU-systemet, som NATURA 2000 områderne og Vandrammedirektivet. Det er ikke nævnt, eller kun omtalt løseligt som eksempler på grænseoverskridende problemer: Hvis de er vigtige, var det så ikke netop opgaven at vurdere, i hvilken udstrækning de administrative grænser kunne tilpasses sådanne opgaver?

Kommissionen har opstillet en række modeller for, hvordan opgavefordelingen mellem stat, amt og kommune kunne tænkes at tegne sig fremover (se figur 1). Den har derudover søgt at beskrive, hvilke geografiske og befolkningsmæssige betingelser, der må skønnes at knytte sig til disse modeller.

- **Modeller med tre direkte valgte forvaltningsled:**
  - Uændret opgavefordeling, men med ændrede amts- og kommunistørrelser.
  - "Bred amtsmodel", hvor især amternes og i et vist omfang kommunernes opgaver udvides blandt andet med statslige opgaver.
  - "Bred kommunemodel", hvor amternes opgaver reduceres, mens kommunernes opgaver udvides væsentligt med amtslige og statslige opgaver.
- **Modeller med to direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled:**
  - "Kommuneregionsmodel", hvor kommunerne tilføres nye opgaver, mens det regionale niveau har begrænsede opgaver og ledes af et indirekte valgt regionsråd valgt af regionernes kommunalbestyrelser.
  - "Partiregionsmodel", hvor kommunerne tilføres nye opgaver, mens det regionale niveau har begrænsede opgaver og ledes af et indirekte valgt regionsråd sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af og blandt partiernes kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen.
- **Model med to direkte valgte forvaltningsled:**
  - "Statsmodel", hvor alle opgaver placeres i kommunerne og staten.

*Figur 1. Strukturkommissionens 6 modeller for opgavefordelingen mellem stat, amt og kommune i en fremtidig administrativ struktur.*

Man kan undre sig over, at man ikke først har diskuteret opgavefordelingen mellem de administrative enheder, og så først derefter analyseret hvordan enheder kunne lægges sammen, og hvilke størrelser de burde have. De mange diskussioner og afstemninger om kommunesammenlægninger, der har været gennemført rundt omkring i landet er derfor foregået lidt i blinde, hvad angår opgavefordelingen, der skulle ligge til grund for sammenlægningen. Men det synes heller ikke at være logikken i kommissionens arbejde.

Det er eksplicit angivet i kommissoriet, at kommissionen med udgangspunkt i den nuværende opgavefordeling mellem stat, amt og kommune skal vurdere, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, der i årene fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling. Det har kommissionen også gjort. I et særligt kapitel om geografiske og befolkningsmæssige kriterier fremhæves en række komplekse og funktionelle principper, som er vigtige og nyttige, også set ud fra et landskabsøkologisk synspunkt. Det er dette afsnit, der munder ud i konklusionen om en mindstestørrelse på 20 000 eller 30 000 indbyggere for de fremtidige kommuner, alt efter hvilken af strukturkommissionens modeller, der opereres med.

Kapitlet om geografiske og befolkningsmæssige kriterier er inddelt i 3 afsnit; et om samhörighed, et om homogenitet mellem de administrative enheder, og et om øvrige faktorer. Samhörigheden omfatter dels undersøgelser af borgernes subjektive vurdering af deres geografiske tilknytning, men især en lang række afgørende mere objektive tegn på tilknytning, som den viser sig i afgrænsningen af pendlingsoplande, handelsoplande og anvendelse af det lokale og regionale serviceudbud. Herunder hører naturligvis også tilgængelighed og barrierer overfor lokale og regionale natur- og landskabsressourcer, hvilket også nævnes, men desværre stort set ikke uddybes.

'Homogenitet mellem de administrative enheder' er et måske uheldigt udtryk for en relativt ensartet sammensætning af vilkår, der reelt knytter sig til dannelsen af funktionelle geografiske enheder, der kan opsamle geografiske forskelligheder indenfor hver enhed, på en måde, så enhederne samlet set får relativt ens vilkår, og derigennem kan tillægges en ensartethed, altså en homogenitet.

Tankegangen er central for en administrativ inddeling: Det drejer sig om at skabe et differentieret udviklingspotentiale indenfor området, således at områder med forskellig karakter og problemer, der er knyttet sammen, kan fastholdes sammen, og dermed også skabe grundlag for at sikre kommuner og regioner så lige socioøkonomiske vilkår som muligt, fordi de alle indeholder de forskellige ekstremer, der så samles og så behandles fælles i kommunen eller regionen. Det betyder ikke nødvendigvis udligning indenfor området, det kan også betyde øget differentiering, hvis det skønnes at fremme områdets udvikling, samlet set. Sigtet hermed er ikke blot at skabe mere lige vilkår mellem kommunerne eller regionerne, men også at etablere et godt grundlag for at skabe identitet gennem fælles opgaver knyttet til funktionelle sammenhænge.

### **Den aktuelle landskabsforvaltning – styrker og problemer**

Den offentlige planlægning og landskabsforvaltning i øvrigt er ikke organiseret i et sammenhængende og strømlinet system. Som omtalt ovenfor, er den sektoreret og usammenhængende. De enkelte dele af systemet er kommet til ad hoc og er tilføjet de forskellige dele af lovgivningen ved knopskydning.

Grundstenen i det fysiske plansystem blev lagt i forbindelse med den sidste kommunalreform i 1970. Op gennem 1970'erne fik vi et plansystem baseret på en trezoneinddeling af hele landet i henholdsvis landzone, byzone og sommerhusområde og systemet blev således indrettet at bebyggelser (udover landbrugsbebyggelse) kun undtagelsesvis kunne placeres i landzone. Overførelse af landzone til de to øvrige zoner kunne alene foregå som led i planlægningen. Udover såkaldte landsplandirektiver og statslige 'regionplanrammer' blev den vigtigste del af planlægningen lagt i amter og kommuner med amternes regionplaner og kommunernes kommune- og lokalplaner som vigtigste plantyper. Alle tre plantyper var fra starten primært tænkt til regulering af byer og byudvikling. Men udviklingen gennem 1980'erne formede sig således, at



regionplanerne primært blev til planer for det åbne land (med rammer for bl.a. kommunernes byudvikling), medens kommuneplanen primært blev en byplan med lokalplanen som den detaljerede bydelsplan.

| Sektor<br>→  | Jordbrug  | Natur og landskab  | Vand og miljø   |     | Sammenfattende<br>planlægning  |
|--------------|---|--|---|-----|--|
| ↓<br>Niveau  |   |  |   |     |  |
| EU           | CAP'en<br>Struktur-<br>politikker                                   | Natura 2000<br>(E.'s Landskabs-<br>konvention)<br>CAP'ens 2.søjle    | Nitrat- og<br>drikkevands-<br>direktiver<br>+Vandramme-<br>direktiv | ⇒   | (European<br>Spatial<br>Development<br>Perspective)                            |
| Stat         | Landbrugs-<br>og skovlov<br>Landdistrikt<br>spol. (+del<br>af CAP)  | Naturbeskytt.lov<br>Natura 2000<br>Nationalparker<br>Div.programmer. | Vandmiljø- og<br>pesticid-<br>handlingspl.                          | ⇒   | Landplandirektiv<br>Regionplan-<br>udmeldinger<br>(Kystzone-<br>forvaltning)   |
| Region       | Analyser<br>(Jordbrugsk<br>om.)<br>Skovrejsnin<br>g og SFL-<br>omr. | Fredninger<br>Natur- og<br>landskabsforvalt.                         | Vandindv.pl.<br>Indsatsplaner<br>VVM                                | ⇒   | Regionplanlæg.<br>(mest åben-land-<br>planer)                                  |
| Kom-<br>mune |   | Landzone adm..   | Miljøtilsyn   | (⇒) | Kommuneplanl.<br>Lokalplaner<br>(mest byplaner)<br>Landzone-<br>administration |

Figur 2. Det åbne lands planlægning i Danmark – sektorplaner og sammenfattende planer på fire niveauer. Der findes ikke en sammenfattende (tværsektoriel) planlægning på EU-niveauet. Det såkaldte "European Spatial development Perspektiv" som er vedtaget af medlemslandenes ministre med ansvar for fysisk planlægning er dog et forsøg på at formulere en fysisk planlægningspolitik. (EU Kommissionen 1999)

Gennem 1980'erne har der været en tendens til en sektorisering af planlægningen. I dag er regionplanen langt den vigtigste for det åbne land med retningslinier og tilhørende prioriteringer for en lang række emner som beskyttelsesområder, drikkevandsområder, skovrejsningsområder, områder hvor skovrejsning er uønsket, råstofgrav-områder og mange flere. Kommuneplanen omhandler derimod primært byerne samt bestemte dele af af det åbne land så som tekniske anlæg, campingpladser og landsbyer. Jordbrugslandskabet som sådan behandles ikke i kommuneplanen og lokalplaner kan man i praksis ikke vedtage for landbrugsområder.

EUs landbrugs- og miljøpolitik begyndte at spille en voksende rolle i 1990'erne, både for den offentlige landskabsforvaltning generelt og for indholdet i regionplanen. Herudover er der sket en skærpelse af kystzonebeskyttelsen, der er udvidet fra 100 meter til 300 meter og der er udpeget en kystnærhedszone på 3 km indenfor hvilken, der bliver begrænsede muligheder for byudvikling og sommerhusbebyggelser, og hvor alle planer skal godkendes centralt.

De vigtigste opgaver fordelt på de administrative niveauer og sektorer og 'placeringen i den sammenfattende planlægning er vist på figur 2.

Fra sidst i 1990'erne er der kommet voksende kritik af den offentlige landskabsforvaltning. Blandt de vigtigste styrker og svagheder skal her nævnes:

Planlægningen har - i det mindste indtil de seneste år - været velfungerende hvad angår kystzonebeskyttelse og naturbeskyttelse mod byudvikling (Primdahl og Kristensen 2003).

Natur- og landskabsforvaltningen er generelt usammenhængende på tværs af niveauer og dårligt koordineret, især på det statslige og det lokale niveau. De beskyttede naturområder er for små og usammenhængende ligesom de ikke er effektivt beskyttet eller genstand for en langsigtet, kontinuerlig pleje. (OECD 1996, Agger m.fl. 2000, Wilhjelmudvalget 2001). Samtidigt øges behovet for en flersidig arealanvendelse på alle niveauer for at kunne imødekomme det stadigt stigende arealkrav som viser sig i de enkelte sektorer (Brandt og Vejre, 2004).

Potentialerne i EUs landbrugs- og miljøpolitik til fremme af mål i den danske landskabsforvaltning er langt fra udnyttede. EU-politikken er således i starten blevet opfattet som enten ren støtte eller 'pligtspolitik', som det var tilfældet med skovrejsningsordningen sidst i 1980'erne og Habitatdirektivet først i 1990'erne. Samtidig har de enkelte politikker og ordninger kun i ringe grad været integrerede (OECD 1999, Agger m.fl. 2000, Wilhjelmudvalget 2001). Således er de lokale og regionale aspekter af risikovurderinger, f.eks. i tilknytning til GMO-lovgivning og tilhørende lovgivning om sameksistens, mangelfuldt behandlet (Quist m.fl. 2005).

Det giver i stigende grad problemer for den almindelige administration af miljøloven, naturbeskyttelsesloven og planlovens landzonebestemmelser, at der ikke er muligheder for en lokal åben-land planlægning, især i byregioner, landbrugsintensive regioner og landbrugsmarginale områder. (Primdahl m.fl. 2004, Kristensen m.fl. 2004).

Endelig skal nævnes de nye, omfattende reformer af EUs landbrugs- og miljøpolitik, som bl.a. betyder:

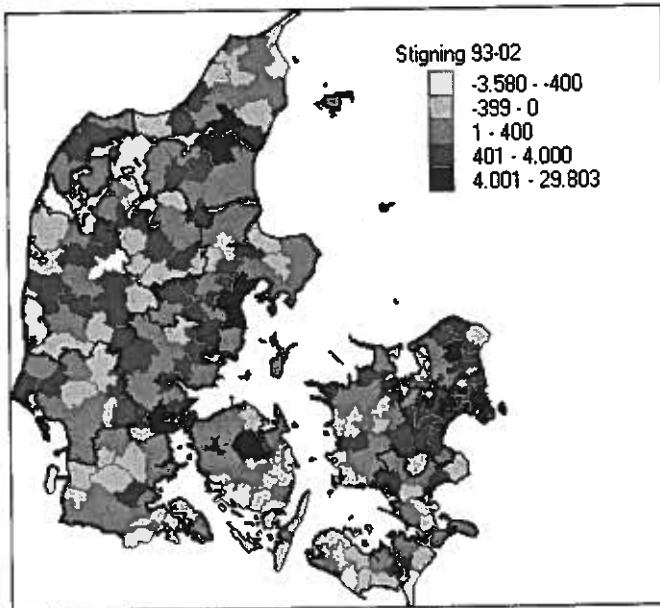
- Bedre muligheder for at integrere landbrugs- og miljøpolitikken, bl.a. på grund af de såkaldte cross-compliancekrav

- Krav om klare mål for miljø- og naturtilstanden
- Udarbejdelse af nye, såkaldte forvaltningsplaner indenfor højt prioriterede naturområder og indenfor de kommende vandoplunde
- Nye muligheder for udvikling af partnerskaber mellem offentlige myndigheder og private virksomheder og foreninger

Langt de fleste af disse aspekter ved den offentlige landskabsforvaltning er ikke behandlet i Strukturkommissionens arbejde. Den efterfølgende vedtagelse af en tostrengt model løser enkelte af de nævnte problemer, mens det fortsat for de fleste af problemerne er ganske uklart, hvordan deres løsning vil kunne indarbejdes i den nye struktur

### Behovet for en overordnet regional struktur

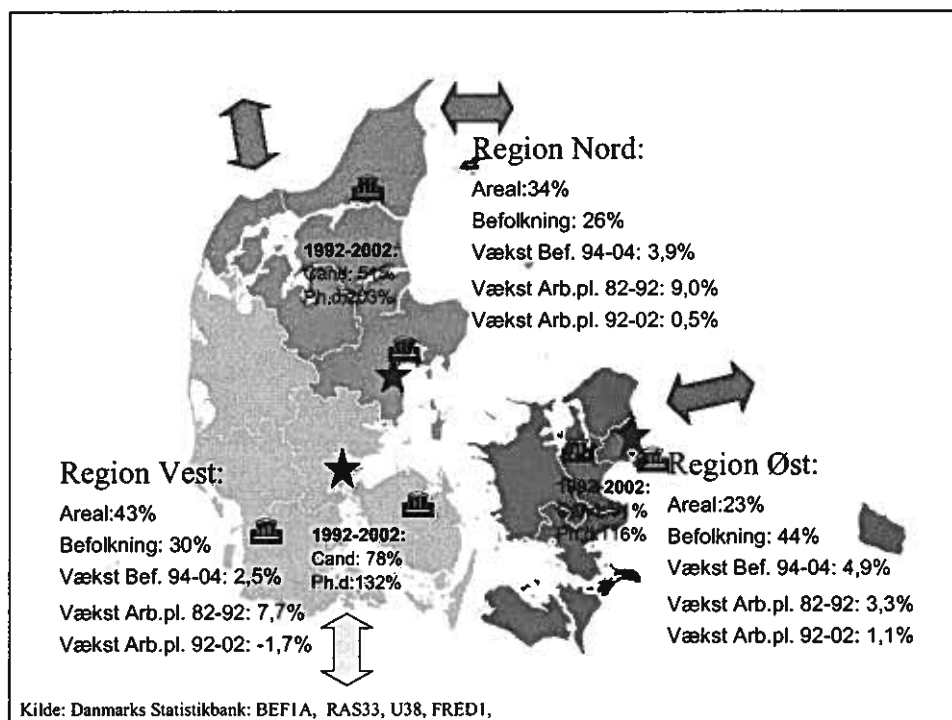
Det funktionelle princip, der præger kapitlet om geografiske og befolkningsmæssige betingelser, ligger i forlængelse af principperne bag kommunalreformen i 1970, især hvad angår ønsket om at sikre en større enhed mellem by og land. Også set ud fra et landskabsøkologisk synspunkt er det fortsat et meget vigtigt synspunkt i diskussionen om afgrænsning af nye kommuner og nye regioner.



Figur 3. Den absolutte ændring i antallet af arbejdspladser 1993-2002.

På figur 3 er vist udviklingen i arbejdspladser i de danske kommuner i 10-året fra 1993-2002. Det er tydeligt, at den økonomiske aktivitet i stigende grad koncentrerer sig i Hovedstadsområdet og omkring andre større byregioner. For at

kunne sikre en tilstrækkelig styrke og sammenhængende landskabsøkologisk forvaltning indenfor en regional inddeling af landet er det vigtigt at kunne fastholde kombinationen af landskabsøkologiske sammenhænge indenfor regionen og 'homogenitetsprincippet' omtalt ovenfor. Dermed kunne der, også fra et landskabsøkologisk perspektiv, være argumenter for at tage konsekvensen af denne udvikling og ud fra den strategi, der blev udstukket med kommunalreformen i 1970 danne nogle få regioner. Indenfor disse vil der kunne sikres så megen erhvervsmæssig dynamik og udvikling, at der også vil være grundlag for at skabe perspektiver for en konstruktiv decentral regionalplanlægning og natur- og landskabsforvaltning indenfor rammerne af disse regioner. Der er i det følgende foreslået 3 regioner.



Figur 4. Forslag til inddeling af Danmark i 3 regioner.

Der er et godt og solidt erhvervspotentiale i alle tre regioner, hver har 2 universiteter, (selv om sydjysk og Odense universitet nu er slået sammen) og der har gennem de seneste 10 år på lidt forskellig måde været en stærk fremgang både i producerede kandidater fra videregående uddannelser og indenfor forskeruddannelser. Også i EU's regionaludvikling har alle tre regioner gode selvstændige perspektiver med Øresund for østregionen, samarbejdet med Sydslesvig i region vest, og samarbejdet med Norge og Göteborgområdet i Region nord. Også naturværdier og fredningsaktiviteter fordeler sig som vist gunstigt mellem de tre regioner.

|                                    |   | Region Vest | Region Nord | Region Øst |
|------------------------------------|---|-------------|-------------|------------|
| Udvikling i fredede områder        | Fredede områders andel i samlet areal af regionen, i alt, (%) | 4           | 5           | 6          |
|                                    | 1917-80 (%)   | 30          | 43          | 28         |
|                                    | 1981-90 (%)   | 45          | 19          | 37         |
|                                    | 1991-00 (%)   | 29          | 28          | 43         |
| Fordeling af beskyttede naturtyper | §3-arealer, ialt  | 40          | 44          | 16         |
|                                    | Søer  | 26          | 36          | 38         |
|                                    | Heder   | 43          | 55          | 2          |
|                                    | Moser   | 45          | 39          | 15         |
|                                    | Ferske enge   | 44          | 45          | 11         |
|                                    | Strandenge  | 39          | 33          | 29         |
|                                    | Overdrev  | 25          | 54          | 21         |

Figur 5. Fordelingen af beskyttede naturtyper og udviklingen af fredede områder på 3 overordnede regioner i Danmark. Bortset fra oplysningerne om de fredede områders andel i samlet areal af regionen summeres alle rækkeres %-angivelser i tabellen til 100%. Kilde. Danmarks Statistikbank: FRED, FRED2.

Vi tror, at man med fordel kunne knytte den overordnede kompetence for arealplanlægningen til disse regioner, fordi de vil have en størrelse og en karakter, som vil kunne holde arealreguleringen i tømme, stillet over for den hårde konkurrence mellem kommunerne, der ellers let vil kunne eliminere alle gode bestræbelser på landskabs- og naturområdet. Også f.eks. den overordnede planlægning af spredningskorridorer på det regionale niveau vil kunne indgå heri.

Samtidigt er det vigtigt at understrege, at der er behov for miljø- og landskabsinitiativer også på det kommunale niveau. F.eks. vil den detaljerede udformning af spredningskorridorer og stisystemer, med udgangspunkt i den regionale spredningskorridorplanlægning, formentlig med fordel kunne lægges ned i kommunerne: Kan man skelne mellem amtslige og kommunale veje, kan man vel også skelne mellem regionale og kommunale naturarealer, herunder spredningskorridorer.

Der er under alle omstændigheder brug for en bedre koordineret indsats mellem stat, region og kommune på natur- og landskabsområdet. Derimod vil det være meget risikofyldt at lægge hele åben-land-kompetencen ned i kommunerne. Det har været fremført, at de nye større kommuner vil få en størrelsesorden som de mindre amter, og de derfor må antages at kunne komme til at fungere ganske restriktivt. Men det er ved at være en saga blot: Som et skræmmeksempel kan fremføres Sønderjyllands Amts tillæg til regionplan 2001-2012, som omhandler

boligudviklingen i Sønderjylland (Sønderjyllands amt, 2003). Her har amtet fremsat forslag til placering af attraktive boliggrunde i 38 områder i Sønderjylland. Over halvdelen af disse områder er beliggende på arealer, som amtet i regionplanen selv tidligere har udpeget som værdifulde landskaber, kystlandskaber eller kulturmiljøer. Af de resterende områder ligger 10 indenfor kystnærhedszonen, eller indenfor eksisterende skov-, sø- eller kirkebeskyttelseslinier. Kun 8 af de udpegede områder til attraktive boliggrunde ligger i områder uden planmæssige bindinger. Hvis det skal være sådan, arealreguleringen skal forvaltes i fremtidens hårdt konkurrerende kommuner, så ser det sort ud for natur- og landskabsværdierne i dette land.

### **Den nye administrative inddeling – problemer og perspektiver**

Som nævnt er der truffet beslutning om nedlæggelse af amterne samt etablering af 5 regioner uden folkevalgt politisk ledelse samt en reduktion af antallet af kommuner til omkring 100, heraf mange med et væsentligt større befolkningstal og areal end i dag.

Ser vi på opgavefordelingen, bliver regionernes vigtigste opgave sygehusadministrationen, men de vil også få opgaver med såkaldt regionale udviklingsplaner. Disse vil formentlig handle om regionernes erhvervmæssige udvikling indenfor bl.a. jordbrug og turisme, men det er også meningen at regionerne skal have natur- og landskabsforvaltningsopgaver. Det er imidlertid ikke nøjere præciseret, hvad det mere præcist skal handle om. Dog er det besluttet, at amternes nye regionplan, som er under debat, skal være gældende indtil de nye kommuner har fået godkendte kommuneplaner. Hvad der derefter skal ske med den overordnede planlægning, f.eks. regulering af byernes vækstretninger, er uafklaret.

Staten overtager en del af amternes natur- og landskabsforvaltning, bl.a. forvaltningen af nationalparker, ligesom råstof- og vandforvaltningen lægges på det statslige niveau.

Kommunerne overtager langt det meste af amternes hidtidige opgaver indenfor natur- og landskabsforvaltningen, herunder planlægningen i det åbne land.

Fra et landskabsøkologisk synspunkt er det største problem med den nye opgavefordeling fjernelsen af den regionale planlægning – eller i det mindste udvandingen af den. Det vil give en række problemer med styringen af byudviklingen, herunder med beskyttelse af værdifulde landskaber imod udstyknings- og anden form for intensiv udnyttelse. Hvis ikke de regionale udviklingsplaner får styrke til at regulere disse og andre overordnede dele af den fremtidige arealanvendelse, vil der givetvis komme et meget stort pres på attraktive områder, hvor den enkelte kommune vil være fristet til at udnytte de

muligheder, der ligger i attraktive landskaber udover, hvad der vil være fornuftigt ud fra en regional vurdering.

Blandt de positive træk bør fremhæves, dels at den statslige naturforvaltning bliver styrket, dels at kommuneplanerne nu også kommer til at omfatte det åbne land, hvilket giver tiltrængte muligheder for en helhedsmæssig behandling. Men samtidigt vil det uden tvivl også medføre et øget behov for nye styringsmidler.

## Referencer

- Agger, P., Baagøe, J., Hamann, O. og Primdahl, J. (2000): Dansk Naturpolitik – visioner og anbefalinger. Vismandsrapport 2000, Naturrådet.
- Antrop, M. (2001): The language of landscape ecologists and planners. A comparative content analysis of concepts used in landscape ecology. *Landscape and Urban Planning*, 55: 163-173.
- Brandt, J. og Vejre, H. (2004): Multifunctional landscapes – motives, concepts and perspectives. I: Brandt, J. And Vejre (2004) Eds: Multifunctional Landscapes. Vol. I. WittPress. P. 3-31.
- EU Kommissionen (1999): European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. The Informal Council of Ministers Responsible for Spatial Planning. Office for Official Publications of the European communities, Luxembourg. (Tilgængelig på [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy))
- Hägerstrand, T. (1993): Samhälle och natur. *NordRefo* 1992:1, p. 14-59.
- Jørgensen, J. (2004): Reform of Denmark's Local Authority Structure. *Journal of Nordregion*, Vol.1, No.1 :7-12.
- Kristensen, L., Primdahl, J. og Vejre, H. (2004): Det åbne lands planlægning – aktuelle problemstillinger og udfordringer. *Tidsskrift for Landøkonomi* 3:23-31.
- OECD (1999): Environmental Performance Reviews. Denmark. Oecd, Paris.
- Primdahl, J. (1997): Det åbne land og planlægningen. *Tidsskrift for Landøkonomi* 2: 128-135.
- Primdahl, J. og Kristensen, L. (2003): Danske erfaringer med det åbne lands planlægning. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidsskrift*, Vol.142: 11-24.

Primdahl, J., Jørgensen, I. og Stahlschmidt, P. (2004): Mellem ejendom og regionplan. *MoMentum* 1: 26-29.

Qvist, H. W., Lundsgaard, H. and Brandt, J. (2005): GM-Neighbourhoods – is co-existence a realistic possibility. *Geografiska Annaler, Series B* (forthcoming).

SOU (2003): Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Ansvarskommittén, Statens Offentliga Utredningar, nr. 123, Stockholm.

SOU (2004): En lag om Sveriges indeling i län og landsting. Betänkande av Utredningen om indelingsändringar. Statens Offentliga Utredningar, nr. 128, Stockholm.

Strukturkommissionen (2004): Strukturkommissionens betænkning nr. 1434, sammenfatning samt bd.1,2 og 3), Indenrigs- og sundhedsministeriet, København. (Tilgængelig på [www.im.dk](http://www.im.dk))

Sønderjyllands Amt (2003): Boligudviklingen i Sønderjylland. Tillæg nr. 8 til Regionplan 2001-2012. Teknisk Forvaltning. Amtsgården.

Wilhelmudvalget (2001): En rig natur i et rigt samfund. Skov- og Naturstyrelsen, København